

AS PERCEPÇÕES DE GESTORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO AS FERRAMENTAS DE GOVERNO ELETRÔNICO: o caso do INSS

JOSÉ WILKER DE LUCENA MACÊDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)
wilker.inss@gmail.com

DIEGO GOMES DE LIMA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)
limadiego.gomes@gmail.com

AS PERCEPÇÕES DE GESTORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO AS FERRAMENTAS DE GOVERNO ELETRÔNICO: o caso do INSS

Introdução

O fenômeno do governo eletrônico no Brasil surgiu como uma estratégia fundamentada na Reforma de Estado influenciada pelo *New Public Service* – NPM com o objetivo de tornar a administração pública mais eficiente, transparente e responsiva. O foco principal da formalização do governo eletrônico no país era promover a inclusão digital, visto que a exclusão digital neste período chegava a 80% da população e os sistemas de informação estavam sendo introduzidos em todo o mundo e cada vez mais fazendo parte do cotidiano das pessoas (BRASIL, 2000; CGI.br, 2016).

O Brasil é um dos líderes em seguir a tendência do governo eletrônico no mundo. Porém, existem experiências em vários outros países da América como Argentina, Chile, México, Costa Rica, Colômbia, Estados Unidos e Canadá. Nos países da União Europeia o governo eletrônico está cada vez mais presente. No final de 2002, 60% dos serviços públicos na Europa eram desenvolvidos na internet. Na Irlanda e na Suécia, o percentual era de 87% e 85%, respectivamente. Aqui no Brasil, em 2005, apenas 21% das pessoas acessavam a internet no país. Em 2014, este número mais que duplicou para 57,6%. Embora tenhamos evoluído bastante nesta questão, a inclusão digital ainda é muito pequena se comparada a países da Europa e dos Estados Unidos, onde a inclusão digital é maior que 90%. Por esta razão, a inclusão digital e a promoção da cidadania são os focos principais do governo eletrônico no Brasil (CGI.br, 2016; FUGINI, MAGGIOLINI, PAGAMICI, 2005; MENEZES, 2012).

Vários órgãos públicos brasileiros prestam serviços por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs. Segundo uma pesquisa recente, os órgãos que mais oferecem serviços eletrônicos no Brasil são a Receita Federal (440 serviços), o Ministério da Justiça (42 serviços) e o Ministério da Previdência Social (40 serviços), além do que, de todos os serviços prestados eletronicamente, cerca de 60% dos serviços são oferecidos às empresas e cerca de 39% são oferecidos aos cidadãos. Será que estes serviços são acessíveis? O brasileiro consegue utilizar tais serviços com as habilidades digitais que possui? Até que ponto estes serviços são úteis e atendem as necessidades dos seus usuários? Esta reflexão se torna imprescindível na sociedade em que vivemos (TORRES et al., 2014).

O Decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016 institui a Política de Governança Digital (PGD) no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Seus princípios são resumidos em: foco nas necessidades da sociedade, abertura e transparência, compartilhamento da capacidade de serviço, simplicidade, priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital, segurança e privacidade, participação e controle social, governo como plataforma e inovação.

Portanto, compreender os resultados práticos da política de governança digital implementada no Brasil ganha bastante relevância. Poderíamos fazer isso por avaliar a satisfação dos usuários, ou por analisar os resultados de desempenho nos órgãos públicos e até mesmo por identificar as percepções dos gestores públicos que são os executores da política e o elo entre a estratégia organizacional e a sociedade.

O objetivo deste artigo é identificar a percepção dos gestores de agências do INSS (APS) em relação ao uso das ferramentas de governo eletrônico com foco no Portal da Previdência Social. Como supracitado, em 2014, o Ministério da Previdência Social era o terceiro maior provedor de serviços eletrônicos no Brasil. Além disso, o INSS é autarquia brasileira que mais se destaca em tamanho, capilaridade e relevância social relacionada a distribuição de renda e proteção. Portanto, esta pesquisa nos ajudará a compreender aspectos importantes relacionados a resultados do governo eletrônico em um dos órgãos públicos no país que possuem intensa

interação com os cidadãos brasileiros. Através desta pesquisa, se buscará responder a seguinte pergunta: Como os gerentes de agência avaliam o Portal da Previdência Social como ferramenta de governo eletrônico no INSS?

O conceito de governo eletrônico

O conceito de governo eletrônico se refere ao uso das TICs para prestar serviços públicos. Inicialmente, seu principal objetivo era a eficiência. O foco era reduzir gastos, incrementar a eficiência estatal, agilizar e flexibilizar os processos burocráticos para atender as demandas do ambiente externo, mais instável e dinâmico. Segundo Araújo e Reinhard (2015) os governos utilizaram extensivamente estes recursos tecnológicos para aumentar sua oferta de serviços aos cidadãos e também melhoria de sua eficiência e qualidade. Contudo, muitos trabalhos acadêmicos abordam vantagens do governo eletrônico como:

- Serviços personalizados, maior qualidade, sem necessidade de se ater a horários e locais específicos, menos tempo perdido em filas e deslocamentos (BRAGA; GOMES, 2016),
- Possibilita um salto de qualidade em termos de disponibilidade e acessibilidade (FUGINI; MAGGIOLINI; PAGAMICI, 2005),
- Mais conveniente, simples e acessível. Mais interativo, transparente e econômico.
Mais eficiente, melhor qualidade, menos burocracia. Mais receptivo e responsivo as necessidades dos cidadãos. Mais participativo, mais confiança dos cidadãos nas instituições públicas (ROYO, 2008) e
- Governo mais aberto e eficaz, colaborativo, participativo e imparcial. Mais acessível e eficiente (VILLORIA, RAMIREZ ALUJAS, 2013).

Além das vantagens, os objetivos do governo eletrônico apresentados por alguns autores nos ajudam a compreender como o conceito evolui do foco na eficiência para outros objetivos mais relacionados as necessidades da sociedade, como percebemos a seguir:

- Melhorar relação entre cidadãos e empresas com governos contribuindo para sua modernização, envolver os funcionários públicos no processo, mover as organizações à concretização de objetivos, reforçar as garantias e os direitos dos cidadãos e mobilizar a sociedade civil (MATEUS, 2008).
- Modernizar a gestão, simplificar a tramitação administrativa, reduzir tempos de resposta, melhorar o nível informativo. (LARA MARTINEZ; PINA MARTINEZ; TORRES PRADAS, 2013).
- Melhorar qualidade dos serviços, garantir fundamentos dos valores democráticos como participação, transparência, atenção a dignidade humana, representatividade e controle dos agentes públicos pela sociedade (SANTOS, 2013).

Podemos concluir que o conceito evolui do foco na eficiência para transparência, necessidades dos cidadãos, confiança nas instituições públicas, participação e colaboração cidadã.

O surgimento de organizações multilaterais de desenvolvimento, como a Organização das Nações Unidas – ONU e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, além das várias ONGs de desenvolvimento, revalorizaram o papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade. Estas organizações consideram o uso das TICs com ferramenta capaz de originar um processo de convergência global na abertura,

transparência e redução de contas das administrações públicas (CATOLICO, 2002; SILVA, 2013).

Para a Comissão Europeia (2003), governo eletrônico é a utilização de TIC na Administração Pública, combinando com a mudança organizacional e do desenvolvimento de novas competências, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e reforçar o apoio as políticas públicas. Por meio dele, amplia-se a cidadania, reduz-se a burocracia, aumentando-se a transparência na gestão e apropria-se a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público. O conceito da Comissão europeia é mais amplo, incluindo fatores como mudança organizacional e competências. O conceito também evolui da simples prestação de serviços e se aproxima de objetivos políticos como democracia, cidadania e política pública. Este conceito converge com o que chamamos de governança eletrônica (MATEUS, 2008).

A Nova Governança Pública, do inglês *New Public Governance – NPG* possui a *accountability*, transparência e participação como princípios. Segundo esta tendência, os cidadãos precisam ser informados e os gestores públicos precisam ser responsabilizados por suas ações. Além do mais, os cidadãos precisam decidir o que fazer e como fazer, não apenas observar as coisas acontecendo. A incorporação das TICs permite maior participação e melhoria das relações entre a administração pública e os cidadãos, facilitando a governança. O sucesso da administração se desloca da eficiência racional e imparcial para a equidade, justiça social e efetividade das políticas públicas (CASTOR, 2000; LARA MARTINEZ; PINA MARTINEZ; TORRES PRADAS, 2013; BRAGA; GOMES, 2016).

Porém, na prática, um dos principais motores do governo eletrônico ainda corresponde a redução de custos. Todavia, embora exista grande ênfase na economicidade nos projetos de governo eletrônico no Brasil e no mundo, existe uma tendência mundial que desloca a discussão sobre o tema para objetivos políticos como equidade, justiça e participação social.

O governo eletrônico no Brasil

O uso das TICs na administração pública brasileira surgiu com o uso dos sistemas de informação a partir dos anos 1960 em todo o mundo, porém foi formalizado por meio da criação do Comitê Executivo do Governo eletrônico no âmbito do Conselho de Governo através do Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000. Embora tenham existido algumas iniciativas de uso das TICs no governo, estas eram descoordenadas. Com este marco normativo, o tema passa a ser mais discutido e conhecido no Brasil.

A norma supracitada foi revogada pelo Decreto 8.638/2016, que institui a Política de Governança Digital (PGD) no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. A PGD possui foco em transparência ativa, participação cidadã e democrática na gestão das políticas públicas e dos serviços públicos, no compartilhamento de dados abertos, na simplificação dos procedimentos e na priorização da prestação de serviços por meio das TICs.

Porém, como em todo o mundo, o governo eletrônico no Brasil surgiu com foco na redução de custos para o Estado na prestação de serviços públicos. Na década de 1990, a crise do aparelho do Estado expõe os problemas do modelo burocrático de gestão pública como ineficiência, lentidão, dificuldade de atender as demandas dos cidadãos, excesso de formulários e procedimentos, entre outros. Para reagir a esta crise, foi realizada uma reforma administrativa do Estado baseada no modelo de gestão gerencial anglo-saxão. O objetivo era aumentar a transparência, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 1995).

Com o Plano Diretor da Reforma do Estado, vários projetos foram surgindo com o objetivo de melhorar a eficiência na prestação de serviços com foco nas necessidades dos cidadãos como o “Projeto Cidadão” e a “Rede Governo”. Estes projetos tinham objetivos de

flexibilizar, reduzir custos, aproximar o governo dos cidadãos por meio das centrais de serviços, utilizar sistemas de informação para prestar serviços *on line*, formar uma rede de compartilhamento e disponibilização de dados a sociedade. Além disso, o primeiro esforço concentrado do governo na área de sistemas de informação se deu com o bug do milênio. Este cenário contribuiu para uma reflexão focada em aproveitar toda aquela dinâmica criada com o bug do milênio para fazer um programa de Governo Eletrônico. Enfim, as iniciativas de reforma do Estado e vários projetos que surgiram dela contribuíram para a política de governo eletrônico no país (BRASIL, 1995; CAPELLA, 2000; PARENTE, 2004).

Atualmente, a inclusão digital, o foco na equidade e justiça social, além da ideia de software livre são tendências no governo eletrônico brasileiro. Vários trabalhos buscam discutir estes aspectos. Laia (2011) e Cunha e Miranda (2013) discutem participação cidadã, democracia digital, governança eletrônica, enquanto que Castor e José (2001); Akutsu and Pinho (2002); Ruediger (2002a, 2002b, 2003); Fernandes (2007); Pinho (2008); Diniz et al. (2009) apresentam a história e organização do governo eletrônico brasileiro.

O governo eletrônico do INSS

Influenciado pela reforma gerencialista nos anos 1990, o INSS instituiu o Programa de Melhoria do Atendimento – PMA em 1998 com o objetivo de se aproximar dos cidadãos. As ações do programa giravam em torno de agilidade na prestação de serviços e comodidade para seus usuários. Como estratégia, investiu-se em iniciativas de melhoria da qualidade de serviços e na participação dos servidores no processo de mudança.

Este projeto contribuiu para uma reestruturação e modernização da instituição. Ampliou-se a rede e o horário de atendimento, simplificou-se os procedimentos, investiu-se na orientação e informações dos cidadãos e de certa forma abriu o caminho para o uso das TICs no atendimento aos usuários dos serviços.

Em 2006, foi inaugurado um *call center*, chamado de Central de Atendimento 135 com disponibilização de vários serviços por meio do tele atendimento, além disso foi disponibilizado vários serviços por meio do portal da Previdência Social na internet.

Quando a Central de Atendimento 135 foi lançada em 2006, em apenas seis meses foram recebidas mais de 49 milhões de ligações. Isto representou o fim das filas nas portas das agências durante a madrugada e o agendamento eletrônico massivo. A partir de 2007, passou-se a atender cerca de 5 milhões de ligações por mês. Uma pesquisa realizada pelo INSS em 2008 mostrou que 80% das pessoas que ligavam para o 135 queriam apenas informações (COELHO, 2001; DATAPREV, 2013).

O Portal da Previdência Social na internet oferece vários serviços aos cidadãos que vão desde a disponibilização de informação, o agendamento de requerimento de benefícios e serviços até o próprio requerimento de benefícios. Em janeiro de 2017, com a disponibilização da Central de Serviços Meu INSS, por meio da autenticação do segurado, tornou-se possível consultar extratos previdenciários de vínculos e remunerações, dados cadastrais, extratos de benefícios, cartas de concessão de benefícios, declarações de benefícios em nome dos cidadãos, agendamentos e outros serviços por meio de computadores ou por meio de aplicativo para *smartphone*.

Através desta central de serviços, tornou-se possível enviar documentos digitalizados ao agendar os benefícios. Embora tenham existido outras iniciativas anteriores e semelhantes de interação com os segurados, isto representou a evolução para a prestação de serviços transacionais de forma mais ampla pelo Instituto. Nos primeiros cinco meses de seu lançamento, foram autenticados mais de 900 mil cidadãos.

Atualmente, o INSS se prepara para mudar a forma de atender por meio do projeto INSS Digital. Através dele, os cidadãos não precisarão se deslocar até uma agência do INSS para

requerer benefícios, pois poderão fazer isto por meio da internet através do requerimento eletrônico e da autenticação eletrônica dos documentos. Esta forma de atender está sendo expandida para todo o país com o objetivo de reduzir o tempo de espera pelo atendimento agendado, reduzir custos para instituição e distribuir de forma equitativa a demanda entre os servidores do instituto.

O INSS prestou em 2016 quase 45 milhões de atendimentos por meio de mais de 1500 agências e quase 35 mil servidores em todo o território nacional. Atendimentos são prestados por telefone, internet, agências e até mesmo em barcos. Estes números mostram o tamanho e capilaridade desta autarquia no Brasil. Portanto, o uso das TICs no instituto pode contribuir bastante em termos de eficiência, porém pode ir muito além. Conforme a PGD, é preciso que o governo eletrônico evolua para permitir que os cidadãos participem mais efetivamente na gestão dos serviços e das políticas públicas (INSS, 2017).

Metodologia

Este trabalho é exploratório, pois busca identificar a percepção de gerentes de agências do INSS em relação aos serviços eletrônicos oferecidos pelo Portal da Previdência Social e pelo Meu INSS. Foram entrevistados 11 gestores de Agências da Previdência Social – APS na Gerência Executiva de João Pessoa - GEXJPS. Esta gerência possui 21 agências em sua abrangência, quase 600 servidores lotados e atende vários municípios da Paraíba localizados na Zona Metropolitana de João Pessoa, no Agreste e na Mata Paraibana.

Dos onze entrevistados, 5 atuam em João Pessoa, 3 possuem mais de 15 anos como gerente de APS e vivenciaram a evolução da prestação de serviços eletrônicos no instituto. As entrevistas foram realizadas em 10 dias, no local de trabalho dos gestores ou por telefone. A partir da aplicação de entrevistas com gestores, buscou-se levantar as vantagens e desvantagens da implementação da política de governo eletrônico percebidas, identificando-se os impactos que a adoção desta ferramenta provocou no trabalho cotidiano.

A escolha de gestores de APS na GEXJPS se deve a fatores como proximidade e acesso aos entrevistados pelo pesquisador. Optou-se por entrevistas semiestruturadas como foco nas seguintes dimensões de análise:

- Acessibilidade – os serviços são fáceis de utilizar? São simples de acessar? Os usuários dos serviços do INSS conseguem utilizar tais serviços com as habilidades digitais que possuem?
- Foco nas necessidades do cidadão – as informações e serviços disponibilizados são relevantes? Outros serviços poderiam ser oferecidos para atender as necessidades sociais?
- Segurança das informações – A autenticação para utilização dos serviços é segura?
- Resultados no desempenho do INSS – A disponibilização de serviços no Portal diminui consideravelmente a demanda por serviços presenciais? Percebe-se melhora nos indicadores estratégicos das unidades com a disponibilização de serviços eletrônicos?
- Problemas e limitações técnicas – quais problemas e limitações técnicas influenciam a intenção de uso pelos usuários do Portal da Previdência Social?
- Incorporação de princípios de governo eletrônico pelos servidores.

Análise e Discussão dos resultados

A análise das entrevistas revela que todos dos gestores concordam que os serviços disponibilizados no Portal do INSS e na Central Meu INSS são fáceis de utilizar e simples de acessar. Porém, eles reconhecem que os usuários que possuem competências digitais suficientes ou um nível de escolaridade para desenvolver tais competências ainda são minoria. Mesmo em locais em que a população possui um bom nível de escolaridade, a resistência é muito grande porque a maioria das pessoas ainda nem sequer fizeram uso destes canais de atendimento.

Outro problema apontado é a complexidade do formato da senha para o usuário dos serviços do INSS. Embora acreditem que a senha para autenticação do usuário no Meu INSS seja bastante segura, a maioria dos gestores acreditam que a dificuldade em criar uma senha e seu formato complexo pode influenciar negativamente a intenção de uso dos serviços pelos usuários. Um dos gestores comentou:

“Os serviços são fáceis, mas o grande entrave, a maior dificuldade é a senha, porque é necessário gerar uma senha automática, depois é preciso criar automaticamente nova senha com letras maiúsculas e minúsculas, números e caracteres especiais. Além do que a letras de confirmação são confusas e difíceis de enxergar, até os próprios servidores possuem dificuldade de realizar este procedimento, imagine os agricultores de nossa região e as pessoas com pouca escolaridade. Enfim, a maior dificuldade é a geração e manutenção da senha gerada, porque eles esquecem constantemente a senha e retornam na agência para criar nova senha, quando não desistem de utilizar tais canais de acesso.”

Outro gestor afirmou que a senha “é segura, mas impede o acesso, pois o formato da senha dificulta até para os servidores, imagine para segurados que usam apenas uma vez por semana ou por mês, que se busque senhas mais simples e, ainda assim, seguras”.

Uma sugestão apontada pelos gestores para tornar estes canais mais acessíveis é a firmar parcerias com sindicatos, prefeituras e outros órgão públicos ou de representação de classe para auxiliar os cidadãos na utilização e desenvolvimento de competências digitais nas cidades do interior. Um dos gestores comentou: “os cidadãos semianalfabetos poderão ter bastante dificuldade de acesso, porém para os demais o acesso é mais fácil”, outro disse: “para os servidores sim, mas para os segurados não. A senha é muito difícil. Principalmente para nossa clientela do interior” e ainda outro argumentou: “a facilidade de acesso depende da região em que se trabalha, pois no interior existe muita dificuldade”. A maioria dos gestores concordam que é necessária mais divulgação e que a senha de acesso precisa ser simplificada.

Segundo Prado *et al.* (2011) as vantagens do governo eletrônico dependem da utilização que os cidadãos e as instituições fazem dos serviços. Os autores destacam que o uso dos serviços eletrônicos é maior nas classes escolarizadas, de maior poder aquisitivo e mais jovem. Contudo os serviços públicos eletrônicos precisam ser acessíveis e superar as barreiras da exclusão social, promovendo equidade e imparcialidade. A inclusão digital do cidadão é fundamental para que se possa colher os benefícios do governo eletrônico (AVGEROU, 2007).

Os gerentes apontam outro problema relacionado as competências digitais dos usuários. Muitas pessoas não possuem dispositivos eletrônicos, nem mesmo outra forma de acesso à internet. Se houvessem computadores, impressoras e mobiliários para disponibilizar o autoatendimento nas agências com orientação e informação a população, as pessoas se sentiriam incentivadas a usar tais serviços. Por fim, um dos gestores argumentou: “quanto mais nos afastamos da capital, mais as pessoas têm dificuldade de acesso em virtude de seu conhecimento digital”.

As percepções dos gestores confirmam que parte da população brasileira, principalmente aqueles que habitam o interior do país, está excluída do acesso, do computador, de competências digitais e até mesmo de leitura e escrita tão necessárias ao uso das TIC. Desta forma desigualdades sociais se acentuam na sociedade da informação e a internet pode aumentar ainda mais o fosso entre o que tem e não tem acesso a tais serviços (MUNN, 1999 apud CUNHA; MIRANDA, 2013; SORJ, 2003).

Quanto a relevância das informações e serviços disponibilizados, a maioria dos gestores concorda que as informações são importantes, os serviços disponibilizados no site e na Central Meu INSS correspondem a maior parte da demanda dos serviços buscados diariamente nas agências. Um dos entrevistados acredita até que existem até informações demais. Ele afirma:

“Existem muitas informações desnecessárias no site, entendo que o site se dirige a todo tipo de público. Porém para o cidadão comum, o excesso de informações pode ser cansativo. Sem falar que as informações demoram a ser atualizadas, várias vezes me deparei com informações totalmente desatualizadas”.

Os gestores apontam que outros serviços relevantes poderiam ser incluídos entre os que são disponibilizados no Portal e no Meu INSS. Quase todos citaram o histórico de empréstimos consignados. Outros sugeriram que ao solicitar agendamentos de serviços, o sistema poderia buscar automaticamente os dados dos segurados simplificando o serviço para o cidadão. Outros serviços citados foram: a certidão de PIS/PASEP, alteração de conta corrente com comunicação diretamente ao banco, acerto de dados cadastrais, endereço, vínculos, remunerações e atividades, além do cálculo automático do tempo de contribuição e da renda mensal inicial de benefícios.

Santos (2010, 2013) evidencia que os sites apenas disponibilizam informações, avisos, enquanto que seus usuários demandam serviços mais complexos. Portanto, é preciso que se invista mais nestes serviços para que as TICs não sejam subutilizadas ou infrutíferas. Ainda o foco nas necessidades do cidadão precisa ser mais evidenciado. Não adianta oferecer apenas informações e consultas a população quando a sociedade exige mais, além disso o potencial das TICs permite oferecer serviços mais complexos do que acontece atualmente. Por fim, os gestores esperam que o INSS Digital possibilite que os cidadãos possam utilizar as TICs para requerer benefícios de forma eletrônica por meio do envio de documentos *on line*, sem necessidade de comparecer a uma agência do INSS. Espera-se ganhos em produtividade, eficiência e flexibilidade na prestação dos serviços.

Nem todos os gestores conseguem perceber diminuição da demanda presencial nas agências com a maior disponibilização dos serviços eletrônicos. Alguns afirmam que a diminuição tem sido menor que o esperado devido a falta de informação e divulgação, a resistência e a exclusão digital. Porém, em relação a agendamento de serviços e benefícios, a maioria dos gestores afirma que a demanda presencial quase se anulou em determinadas unidades. Desde 2006, com a Central 135, é possível perceber uma diminuição drástica de agendamentos presenciais nas agências, além disso, com os fortes incentivos do instituto nos últimos anos para o uso do portal e do Meu INSS, esta demanda foi reduzida ainda mais.

Porém, muitos gestores afirmam que outros órgãos públicos encaminham cidadãos para as agências do INSS quando poderiam buscar seus serviços na internet. Um gestor afirmou que “no interior as pessoas nem sabem o que é um computador e nestes lugares a demanda presencial ainda não diminuiu”, outro gestor que trabalha numa agência do interior percebeu que “diminuiu a presença de advogados e suas secretárias na agência”. Ou seja, os resultados são percebidos de forma diferente nos municípios do interior do Estado.

A maioria dos gestores afirma que não se pode sentir melhoria nos indicadores estratégicos com a disponibilização de serviços eletrônicos. Um gestor afirmou que “os indicadores atuais do Plano de Ação não conseguem avaliar o impacto do site e do Meu INSS na agência”. Outro afirma que “ainda não, mas acredito que estamos vivendo uma mudança de cultura, talvez daqui a alguns anos poderemos verificar isto”. Outros gestores apontaram que o tempo médio de espera e de permanência na agência diminuiu, porém quanto a indicadores relacionados a tempo de espera por serviços agendáveis e tempo de análise e concessão de benefícios não se percebeu melhoria. Um gestor afirmou que:

“Os índices estão piorando cada vez mais devido a atual conjuntura política do país e a ameaça da reforma previdenciária, além disso muitos servidores estão doentes e em licença devido a idade avançada e aos impedimentos que o governo impõe para uma aposentadoria digna”.

Outro gerente afirmou que “a greve nos deixou uma demanda enorme, além disso a GDASS e o REAT foram suspensos fazendo as unidades se acomodarem e não melhorarem os índices”. A GDASS a que o gestor se refere é a gratificação de desempenho que os servidores do INSS recebem de acordo com a idade média do acervo de processos de benefícios, enquanto que o REAT se refere ao regime especial de atendimento em turnos que possibilita jornada de 6 horas diárias aos servidores que trabalham em algumas agências do INSS. Os critérios para manutenção do REAT são onze indicadores de desempenho da unidade estabelecidos em norma interna. A avaliação de desempenho institucional e a avaliação de manutenção do REAT estiveram suspensos desde a greve dos servidores em 2015.

Segundo Laia (2011), os efeitos do uso das TIC são complexos e geram resultados imprevisíveis. Ainda há poucos estudos sobre estes efeitos na América Latina. Porém, para que o governo eletrônico seja bem-sucedido em melhorar o desempenho estratégico de uma instituição, é fundamental o envolvimento dos servidores e a definição clara dos objetivos a se atingir. Além disso, quando analisamos o processo de implantação do governo eletrônico de maneira localizada e atendendo a diversidade de perspectivas, permite-se observar tensões e contradições entre o proclamado e o posto em prática. Como o tempo se percebeu que o resultado do uso das TICs é bem menor que as expectativas iniciais que alguns estudos previram (CANNON, 1984; CLEMMANOS; MCFARLAN, 1986; ROACH, 1992; WEINER, 1993; JOHANSEN; SWIGART, 1996; MATEUS, 2008; SILVA, 2013).

Em relação aos problemas e limitações técnicas do Portal e do Meu INSS, os gestores afirmaram que existe bastante instabilidade e lentidão nos sistemas, além de problemas relacionados a senha de acesso ao Meu INSS acima mencionados. Para Gaetani (2005), o uso de inovação tecnológica é importante fator de modernização da administração pública e o governo eletrônico pode ser entendido com uma das mais significativas iniciativas da reforma da administração pública brasileira. Porém cabe ressaltar que tensões e resistências podem prejudicar o desempenho das TIC nos governos. Muitas iniciativas se preocuparam em automatizar processos obsoletos e transferir a rede de serviços já existentes para a internet. Porém isto poderia contribuir para o descrédito da população e influenciar a intenção de uso dos serviços pelos cidadãos (VILLORIA, RAMIREZ ALUJAS, 2013).

Quanto a incorporação de princípios de governo eletrônico pelos servidores do INSS, a maioria dos gestores afirmaram que isto ainda não aconteceu, pois a maioria dos servidores nem sequer conhecem os serviços disponíveis no Portal e no Meu INSS. Alguns destacaram que existe uma minoria que divulga os serviços eletrônicos por necessidade de diminuição da demanda presencial nas agências.

Quando perguntados sobre que ação estratégica o INSS deveria tomar para incentivar o uso do governo eletrônico pelos usuários e pelos servidores, um gerente destacou que: “temos duas gerações no INSS, os novos incentivam mais facilmente o uso dos serviços eletrônicos, mas os servidores mais antigos têm resistência a isto”. Alguns gestores defenderam a divulgação destes canais de atendimento por meio de campanhas publicitárias a nível nacional na TV, em redes sociais, em jornais, nas ruas, destacando a comodidade e facilidade destes canais de atendimento. Outro gestor defendeu que estas campanhas poderiam ser:

“Voltadas para órgãos como a OAB, sindicatos, o Sistema S, inclusive fazendo parcerias para que tais serviços eletrônicos fossem disponibilizados nestas entidades aos cidadãos, talvez numa hora do almoço, quem almoça no Sesc poderia aproveitar e usar um dos serviços previdenciários ali disponíveis”.

Forma sugeridas outras ações como colocar servidores para divulgar estes canais de atendimento nas agências em sistema de rodízio, “vão perceber na prática que vale a pena”, ações de capacitação, até mesmo divulgar melhor o Meu INSS no próprio Portal da Previdência Social. Outra sugestão foi incluir o tema na pauta das reuniões de planejamento das agências e investir na sua infraestrutura tecnológica para autoatendimento dos cidadãos.

Sobre a necessidade de pontos de autoatendimento nas agências para os cidadãos, as percepções dos gestores convergem com outros autores como Prado *et al.* (2011) que defendem que cada cidadão tenha acesso a um conjunto de ferramentas computacionais e de telecomunicações, associado a conhecimento de utilização, que lhes permitam receber, elaborar e transmitir informações e usufruir de serviços eletrônicos. Por meio do autoatendimento, qualquer pessoa, mesmo sem computador ou internet em casa, pode utilizar os serviços com ajuda e orientações de servidores.

Por último, vale destacar que as reduções de custo com a implantação do governo eletrônico podem não ser traduzidas em economias globais. Pois, alguns usuários não possuem acesso aos serviços ou até mesmo não sabem como utilizá-los. Consequentemente, serviços eletrônicos têm sido adicionados aos serviços existentes ao invés de substituí-los e se apresentam como uma alternativa não presencial de atendimento aos seus usuários. A oferta presencial continua a existir para a maioria daqueles serviços oferecidos eletronicamente.

Conclusão

Como podemos notar, estamos vivendo um período que é preciso refletir no uso das TICs no governo para que possamos explorar todo o seu potencial e minimizar a exclusão digital e social que o cenário nos apresenta. Conhecer o perfil do cidadão que acessa os serviços eletrônicos no Brasil, compreender as desigualdades regionais e seu impacto no uso e disseminação das TICs se faz necessário para que exista acessibilidade a cada cidadão ou empresa.

A discussão aqui move-se da eficiência para a equidade e a justiça social. É preciso refletir e diminuir os custos da exclusão. Ou seja, deve-se oferecer serviços que o cidadão possua capacidade de utilizar, mesmo que possua menor capacidade digital, morem em regiões remotas, possuam menos recursos financeiros ou possuam necessidades especiais físicas ou mentais. Podemos pensar também em diversos tipos de instrumentos para ofertar tais serviços além dos computadores, como os aplicativos de celular, as redes sociais, a TV digital, etc.

Os resultados desta pesquisa nos ajudaram a identificar as percepções de gerente de agências do INSS quanto a ferramentas de governo eletrônico no órgão. Porém, os resultados

aqui apresentados talvez não se apliquem a todas as regiões do Brasil, dado sua diversidade cultural e tamanho continental. Contudo, outros estudos podem ser realizados para verificar como os servidores ou os usuários dos serviços percebem as ferramentas de governo eletrônico no órgão.

Estas percepções nos reforçam que o emprego das TICs deveria se guiar pelos interesses e necessidades dos cidadãos. A tecnologia não deve substituir o pessoal, pois isto diminui a qualidade dos serviços e os torna impessoais. A ideia é que a tecnologia seja um apoio a este pessoal, melhorando a qualidade do serviço e tornando-o mais responsivo às necessidades do cidadão. A lógica dos serviços públicos eletrônicos deve ser diferente dos serviços eletrônicos prestados no setor privado, pois além de não escolher clientes, a administração pública deve atender a todo tipo de usuário que busca tais serviços.

Referências

AKUTSU, L; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002.

ARAÚJO, M. H.; REINHARD, N. Factors influencing the use of electronic government services in Brazil. **Revista de Gestão**. REGE, São Paulo – SP, Brasil, v. 22, n. 4, p. 585-596, out./dez. 2015

AVGEROU, C. Information Systems in Developing Countries: a Critical Research Review. Working Paper Series. October 2007.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability. *Organ. Soc.*, Salvador , v. 23, n. 78, p. 487-506, Sept. 2016.

BRASIL, Presidência da República do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, (1995).

BRASIL. Decreto de 19 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho do Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, Distrito Federal, 19 de outubro de 2000.

CANNON, T. Customer oriented technological future for library systems. Working Paper 8405, University of Stirling, Agosto de 1984.

CAPELLA, A. C. N. “A Política de Governo Eletrônico: Um Estudo Sobre o Portal Brasil”. **Anais do IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD (EnAPG)**. Vitória, 2010.

CASTOR, B. V. J. O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: EBEL, 2000.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ; H. A. A. Atualizando o modelo administrativo brasileiro: as promessas e perspectivas do governo eletrônico. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 25., 2001, Campinas. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

CATÓLICO, D. F. Revelación y divulgación de la información financiera y no financiera de las universidades públicas en Colombia. *Rev. fac. cienc. econ.*, vol.20, no.1, p.57-76. ISSN 0121-6805, Jun 2012.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL - CGI.br. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: CGI.br, 2016.

CLEMMONS, E.K.; MCFARLAN, F.W. Telecom: Hook up or lose out. *Harvard Business Review*, v.64, n.4, p.91-97, 1986.

COELHO, E. M. Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, n.2, p.110-136, abr./jun. 2001.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M.. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organ. Soc.*, Salvador , v. 20, n. 66, p. 543-566, Sept. 2013.

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. A virada da previdência social : como acabaram as filas nas portas das agências. – 1. ed. – Brasília, DF : DATAPREV, 2013.

DINIZ, E; BARBOSA, A; JUNQUEIRA, A. R. B; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

FERNANDES, C. C. C. Organização do governo eletrônico no Brasil: situação atual, problemas e propostas. In: KNIGHT, P. T; FERNANDES, C. C. C; CUNHA, M. A. (Orgs) *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e programa E-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis, 2007.

FUGINI, M. G.; MAGGIOLINI, P.; PAGAMICI, B.. Por que é difícil fazer o verdadeiro "Governo-eletrônico". *Prod.*, São Paulo , v. 15, n. 3, p. 300-309, Dec. 2005.

GAETANI, F. Estratégia e Gestão da Mudança nas Políticas de Gestão Pública. In: LEVY, E; DRAGO, P. A. (Orgs) *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social. Projeto final: INSS Digital. Brasília, 2017.

JOHANSEN, R.; SWIGART, R. Upsizing the individual in the downsizing organization: Managing in the wake of reengineering, globalization and overwhelming technological change. Ed. Addison- Wesley, Reading, MA, 1996.

LAIA, M. M., et al. Electronic government policies in Brazil: context, ICT management and outcomes. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 43-57, Feb. 2011.

LARA MARTINEZ, M. A.; PINA MARTINEZ, V.; TORRES PRADAS, L. El gobierno electrónico y la rendición de cuentas en la administración regional y estatal: An International Comparison. *Gest. polít. pública*, México , v. 22, n. spe, p. 105-135, 2013.

MATEUS, J. C. O Governo Eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, Vol VI, nº 9, ISSN: 1645-9911. 2008.

MENEZES, J. P. C. B. Governo eletrônico: introdução do SPED em Portugal baseado no modelo brasileiro. Revista Economia & Gestão, v. 12, n. 29, p. 4-16, 2012.

PARENTE, P. “Política Brasileira de Governo Eletrônico”. In Ferrer, F. e Santos, P. (orgs.). **E-Government: O Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo, Saraiva, 2004.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PRADO, E. P. V.; SOUZA, C. A.; RAMALHO, N. C. L.; CUNHA, M. A. V. C.; REINHARD, N. Iniciativas de governo eletrônico: análise das relações entre nível de governo e características dos projetos em casos de sucesso. Revista Eletrônica de Sistemas de Informação, v. 10, n. 1, p. 1-22, 2011.

ROACH, S.S. Technology imperatives. Unpublished speech on the restructuring imperative. Morgan Stanley and Co. Incorporated, January 21, 1992.

ROYO, S. El gobierno electrónico en la rendición de cuentas de la administración local. En: Revista Española de Financiación y Contabilidad, 137: 175-178, 2008.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico ou governança eletrônica. Conceitos alternativos no uso das tecnologias da informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. In: Concurso de ensayos e monografías del clad sobre reforma del estado y modernización de la administración pública "gobierno electrónico", 16, Caracas, 2002a.

RUEDIGER M. A; Governo Eletrônico e Democracia - Uma Análise Preliminar dos Impactos e Potencialidades na Gestão Pública. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 26., 2002, Salvador. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2002b.

RUEDIGER M. A; Governança Democrática na Era da Informação. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 27., 2003, Atibaia. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2003.

SANTOS, P. M. et al. Governo eletrônico no Brasil: análise dos fatores críticos de sucesso e dos novos desafios. In: JAIIO — simposio argentino de informática y derecho, 39, 2010, Buenos Aires. Anales del SID 2010: Simposio Argentino de Informática y Derecho. Buenos Aires, 2010.

SANTOS, Paloma Maria et al . Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 721-744, Junho 2013.

SORJ, B. Brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade de informação. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

TORRES, José Alberto Sousa; DEUS, Flávio Elias; JUNIOR, Rafael Timóteo de Sousa. Diagnóstico do governo eletrônico brasileiro – uma análise com base no modelo de gerenciamento de identidades e no novo guia de serviços; XIV Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais — SBSeg 2014.

VILLORIA, Manuel; RAMIREZ ALUJAS, Álvaro. Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política. Gest. polít. pública, México , v. 22, n. spe, p. 69-103, 2013.

WEINER, L.R. Digital woes: Why we should not depend on software. Ed. Addison-Wesley, Reading, MA, 1993.