

Governo Eletrônico – A Transparência no Governo do Estado do Paraná¹

Bianca Burdini Mazzei e André Luís de Castro

Resumo

O governo eletrônico tem destaque na literatura como um importante instrumento de transparência da Administração Pública no Estado democrático. No entanto, várias são as dificuldades encontradas para alcançar os resultados almejados pelos governos a partir dessa estratégia, consolidando aspectos internos, como a estrutura do governo, e externos, como a participação dos cidadãos. Esta pesquisa propõe-se a fazer um mapeamento analítico da estrutura do governo eletrônico do Estado do Paraná, no que se refere à prática da transparência governamental. Para isso, utilizou o modelo teórico proposto por Prado (2009), constituído por três grupos de categorias que classificam gradativamente o desenvolvimento do governo eletrônico. Verificou-se que, apesar dos avanços conseguidos pelo governo eletrônico paranaense, este se encontra em estágios intermediários de desenvolvimento nas categorias de análise utilizadas para o quesito transparência.

Palavras-chave

Governo Eletrônico. Transparência Governamental. Reforma da Administração Pública.

Abstract

E-government has been highlighted in the literature as an important Public Administration transparency tool within a democratic State. However, there are several difficulties to achieve the results desired by governments using that strategy, covering internal aspects, such as the governance structure, and external ones, such as citizens' participation. This research proposes to make an analytical mapping of the structure of e-government in the state of Paraná, regarding government transparency. To do so, we used the theoretical model proposed by Prado (2009), which consists of three groups of categories that gradually classify the development of e-government. It was found that, despite the progress made by the Paraná e-government, it is

still at an intermediate stage of development according to the categories of analyzes used for transparency.

Keywords E-government. Government Transparency. Public Administration Reform.

INTRODUÇÃO

A literatura tem apontado o governo eletrônico como um quesito importante para as reformas da Administração Pública realizadas por diferentes governos (MANNING *et al.*, 2009; PACHECO, 2010). Tais reformas buscam a flexibilização da estrutura burocrática com o objetivo de alcançar melhor eficiência de gestão pública e de atingir melhores desempenhos no que se refere à prestação dos serviços públicos. É o que Manning *et al.* (2009) chamam de responsividade governamental, concernente a “o que se faz”, “quando se faz” e à preocupação com o desempenho público, o que se refere a “como se faz”.

Os estudos sobre as organizações públicas em um processo democrático vêm apresentando essa mudança de ênfase da Administração Pública sob uma dicotomia entre política e administração, ou seja, uma separação entre os papéis do exercício político tal qual é apresentado pela Ciência Política, de sua função executiva com foco na eficiência, como apresentada pelos administradores. Para Denhardt (2012), apesar de acreditar que essa dicotomia ainda esteja muito presente nas práticas atuais da Administração Pública, seria adequado a promoção de uma interação entre política e administração. Para o autor, há uma relação de interdependência entre essas funções que formam o todo das organizações públicas, e não é possível pensar uma sem a outra, e, por isso, reforça a busca pela inserção de inovações que busquem “[...] questões de relação entre práticas administrativas e teoria democrática” (DENHARDT, 2012, p. 90).

Nessa busca por flexibilização e transparência, os governos têm adotado as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como importantes instrumentos para mudar a maneira de prestar o serviço público. O governo eletrônico pode ser visto como uma forma ampliada do uso dessas tecnologias com o propósito de fornecer informações sobre a Administração Pública, serviços ao cidadão e, em estágios avançados, possibilitar aos cidadãos mecanismos de controle sobre os serviços públicos (HEEKS, 2004; ONU, 2008; PRADO, 2009).

Segundo Riecken e Lanza (2007), as TICs e o governo eletrônico são importantes no intuito de organizar os processos públicos, normalmente carentes de racionalização e imersos em

práticas culturais burocráticas e anacrônicas, contrárias à agilidade e flexibilidade requeridas pelas circunstâncias atuais.

Por outro lado, a efetivação da transparência de governo, condição essencial para a democracia, consiste numa tarefa complexa que envolve aspectos internos à estrutura do governo e aspectos externos relacionados às questões culturais e educacionais de participação da população nos processos públicos. Por isso, os governos eletrônicos encontram-se em diferentes categorias analíticas de transparência, sendo a maioria ainda focada no processo de melhoria de gestão pública e de fornecimento de informações à população, especialmente no que se refere aos gastos e despesas públicas.

No entanto, como no caso do Paraná, já existe um movimento no sentido da prestação de serviços inteiramente *on-line*, embora ainda oferecidos de forma limitada devido à complexidade do processo. Dessa maneira, o objetivo desta pesquisa foi fazer um mapeamento analítico da estrutura do governo eletrônico do Estado do Paraná, no que se refere à prática da transparência governamental.

A pesquisa tem como base dados acessados por meio do portal eletrônico oficial (www.pr.gov.br) do governo do Paraná e de seus órgãos e secretarias, do sítio da CELEPAR (www.celepar.pr.gov.br), das pesquisas de Riecken e Lanza (2007) e Lanza (2011), utilizadas para a descrição do caso, e livros, sítios de órgãos internacionais oficiais e periódicos científicos, para a fundamentação da análise quanto ao critério transparência.

Utilizou-se a análise de conteúdo para a categorização das atividades do Governo Eletrônico do Estado do Paraná quanto às características apontadas como transparência do governo eletrônico, conforme os modelos analíticos de Heeks (2004), Prado (2004) e ONU (2008).

A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O GOVERNO ELETRÔNICO

A Administração Pública Burocrática foi um grande avanço para a implementação da doutrina democrática, por isso, grande parte dos governos no mundo adotou ou ainda adota este modelo de gestão. Weber (2007) discutiu o processo de ampliação no papel do Estado, resultando em um processo de burocratização geral da administração pública, o qual tem como referência a autoridade racional-legal.

No entanto, o final do século XX apresentou demandas que esse modelo de gestão não pôde atender. A rigidez do aparelho do Estado, resultante da burocracia, tem feito vários autores sugerirem a necessidade de flexibilização da estrutura para ganhos de eficiência quanto aos recursos e objetivos públicos (BRESSER-PEREIRA, 1996; MATHESON; KWON, 2003). Behn (1995) apresenta algumas questões centrais para repensar o processo de Administração do Estado, como o excesso de procedimentos regulares na administração pública, satisfação dos servidores públicos e a mensuração de resultados.

Essas questões são ainda ampliadas por Kirilin (1996) e Kelman (2006), destacando a necessidade de revisão da forma de gestão pública burocrática. Nesse contexto, muitos países

implementaram reformas em suas estruturas gerenciais, a partir de um modelo conceitual chamado de Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPG).

Denhardt (2012) destaca as crenças da nova gestão pública citadas por Pollit (1990), as quais consistem no aumento da produtividade econômica, baseada em tecnologias cada vez mais sofisticadas. Manning *et al.* (2009) fazem uma análise das reformas baseadas na NPG, comparando os avanços conseguidos e as limitações desse processo entre os países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e da América Latina. Os autores identificam a busca pela responsividade e pelo desempenho nos serviços públicos como os principais influenciadores das reformas. A responsividade refere-se ao ‘que se faz’ e ‘quando se faz’, por isso “um setor público responsivo é aquele que reduz o tempo entre a definição de prioridades políticas e a implementação de políticas públicas. [...] Enquanto a orientação para o desempenho se refere a como se faz” (MANING *et al.*, 2009, p. 104).

Para os autores, há cinco dimensões técnicas da reforma, entre as quais, duas se destacam na discussão desta pesquisa, pela interface com o governo eletrônico: gestão do gasto público e transparência financeira, e a reforma do lado da demanda. Segundo Manning *et al.* (2009, p. 104), a primeira consiste em “orçamento programado e aumento do desempenho por meio de eficiência operacional” e a segunda trata do “uso de mecanismos do tipo-mercado tal como cupons, governo transparente e governo eletrônico para dar maior transparência, acessibilidade e adaptar os serviços às preferências do público”.

Assim, o governo eletrônico é destacado como um dos mais importantes elementos no processo de reforma da Administração Pública Burocrática e na busca pela flexibilização e transparência almejadas na profissionalização da gestão pública.

GOVERNO ELETRÔNICO E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De maneira geral a informática foi introduzida na administração pública no início da década de 1970 e sua inserção teve a mesma trajetória que a do setor privado. A princípio, estava atrelada apenas às tecnologias da informação e comunicação (TICs), com foco na gestão das receitas e despesas. O desenvolvimento dessas tecnologias possibilitou a ampliação de sua utilização, como a oferta de serviços aos cidadãos (DINIZ, 2005).

Para o autor, a aplicação das tecnologias pela administração pública pode ser dividida em 3 fases. A primeira delas é de 1970 a 1992 e tem como foco a gestão interna por meio de sistemas de controle e de sistemas estruturadores (gestão financeira completa, gestão de recursos humanos e gestão administrativa). A segunda fase é de 1993 a 1998, com foco nos serviços e informações com novo conceito de atendimento ao consumidor. A terceira fase, de 1999 a 2004, tem como foco os serviços via *internet*, cujo marco foi o início do governo eletrônico do Estado de São Paulo, com a inauguração de uma nova era de portais de serviços ao cidadão.

É importante destacar que o Governo Eletrônico surgiu em um momento de reforma do Estado e, por isso, tem grande influência desse contexto. Assim, nos primeiros anos, com foco nas TICs, seguiu as agendas governamentais de busca pela eficiência do setor público e, posteriormente, conforme as discussões sobre transparência, *accountability* e democracia foram entrando nas agendas de governos, estas também passaram a fazer parte das ações do Governo Eletrônico (PRADO, 2009).

Para Balbe (2010, p. 192), “de maneira geral, o governo eletrônico significa a utilização das tecnologias de informação e comunicação no âmbito da administração pública”. No entanto, as TICs são instrumentos para o governo eletrônico, combinados com mudanças organizacionais e novas práticas.

É comum os portais de serviços públicos ainda se limitarem às atividades referentes a gestão interna e fornecimento de informações (DINIZ, 2005) e, mesmo assim, receberem a definição de governo eletrônico, no entanto, tal efetivação somente ocorre quando há políticas públicas voltadas para atender e envolver os cidadãos nesse processo. Dessa forma, a linguagem de comunicação precisa ser adequada ao público e os portais precisam desenvolver interfaces que facilitem o acesso. Além disso, vários autores destacam que é preciso uma cultura de envolvimento e de participação do cidadão pelos meios eletrônicos (PRADO; LOUREIRO, 2007; VIEIRA; SANTOS, 2010).

Outra discussão levantada por Prado e Loureiro (2007) é que o governo eletrônico não garante transparência à Administração Pública, pois, muitas vezes, esses portais são pouco acessados pelos cidadãos que se encontram apáticos com aspectos como percepção de corrupção. Para Sartori (2001), citado por Prado (2009), apesar da apatia do público ser um problema para o processo de transparência do Estado, os processos de informação também podem ser acusados de três erros: insuficiência quantitativa, tendenciosidade e a pobreza qualitativa. Erros que para o autor são muito graves quando levam a informações truncadas, modificadas, simplificadas, de má qualidade e alteradas pelos meios de comunicação.

Por isso, na busca pela transparência, o governo eletrônico precisa ser desenvolvido como uma ferramenta responsável de prestação de contas à sociedade, de maneira a oferecer serviços públicos efetivos e acessíveis.

O acesso às informações do Estado é muito importante, sobretudo àquelas que se referem ao uso dos recursos públicos e aos resultados alcançados. Relatório das Nações Unidas sobre Administração Pública (UNITED NATIONS, 2007) aponta que o governo eletrônico oferece maior acesso das informações públicas aos cidadãos tornando o governo mais responsável, efetivo e transparente.

Em relação a transparência, Heeks (2004) apresenta-a como uma abertura para a participação em decisões e ações, pressupondo o livre acesso do destinatário às informações que as subsidiem. Grimmelikhuijsen e Welch (2012, p. 4) definem transparência como “*the disclosure of information by an organization that enables external actors to monitor and assess its internal workings and performance*”. Nesse caso, divulgar informações para atores externos pressupõe interesse e participação desses atores no processo de transparência.

Assim, a transparência eletrônica significa o uso das TICs para possibilitar um exame mais detalhado para o processo de tomada de decisão e ação do setor público. Isso contribui para prover as informações básicas para aumentar o controle do serviço público.

No entanto, apenas oferecer essas informações não parece ser suficiente. Prado (2009), utilizando as definições de Governo Eletrônico da OECD e da ONU, reforça essa análise dizendo que, para que o governo eletrônico funcione com esse propósito, é preciso um aparato estatal que conduza a esse sentido, promovendo processos internos e estrutura organizacional que ofereçam suportes para essa interação com os cidadãos e o mercado.

Para a avaliação da transparência dos governos eletrônicos, Prado (2009) faz uma discussão sobre a dificuldade de se elaborar uma metodologia específica, mas apresenta uma análise com base nas etapas de transparência em meios eletrônicos de Heeks (2004), nos estágios propostos pela ONU (UNITED NATIONS, 2008) e na classificação quanto à prestação de contas proposta por Prado (2004).

Os níveis para a classificação da e-transparência apresentados por Heeks (2004) são:

- **Publicação:** apenas fornecer informações básicas sobre uma determinada área do governo;
- **Transação:** automatização de alguns processos do setor público e elaboração de relatórios sobre esse processo;
- **Reportagem:** fornecer detalhes específicos sobre as decisões e ações do setor público (por exemplo, através de indicadores de desempenho);
- **Abertura:** permitindo aos usuários comparar o desempenho do funcionário público considerando os pré-estabelecidos *benchmarks*;
- **Prestação de contas:** permitindo que os usuários exerçam algum mecanismo de controle (por exemplo, recompensa ou punição) sobre os serviços públicos.

Os estágios de implementação do governo eletrônico propostos pela ONU, considerando a transparência, são sintetizados por Prado (2009, p. 120-121) como:

- **Estágio I - Emergente:** nota-se uma simples presença on-line do governo.
- **Estágio II - Aprimorado:** existem mais dados e informações sobre o governo e os links para tais informações podem ser facilmente acessados por meio do portal.
- **Estágio III - Interativo:** os portais permitem a realização de serviços online.
- **Estágio IV - Transacional:** os portais passam a permitir a comunicação dos governos com os cidadãos em uma via em duplo sentido. Transações podem ser realizadas on-line.
- **Estágio V - Conectado:** o governo se transforma em uma entidade conectada que permite responder às necessidades dos cidadãos por meio do desenvolvimento de uma infra-estrutura integrada.

E ainda, quanto à prestação de contas, Prado (2004) construiu uma tipologia com base em três categorias de análise de disponibilização de informações com foco em prestação de contas. São elas:

- **Publicização**²: análise da disponibilidade de informações sobre as contas públicas, disponibilizadas em websites;
- **Prestação de contas**: uma etapa de análise mais avançada, pois além de verificar a disponibilidade das informações sobre as contas públicas, verifica também a existência de justificativas por parte da administração, sobre as contas apresentadas;
- **Responsabilização (accountability)**: análise do ciclo completo da accountability, com início na prestação de contas, mas avançando até a existência de possíveis sanções e incentivos provindos da prestação de contas pela administração.

Assim, para a análise, o autor classificou os portais do governo nas categorias:

- **Portais de negócios**: responsáveis pelos processos de compras e convênios;
- **Portais de entrada**: permitem acesso às informações e serviços;
- **Portais de transparência**: canal específico para a prestação de contas do governo.

Com o objetivo de discutir o processo de transparência do governo eletrônico do Estado do Paraná, a metodologia utilizada é a proposta na tese de Prado (2009), com base nos critérios de Heeks (2004), da ONU (UNITED NATIONS, 2008) e de Prado (2004).

O GOVERNO ELETRÔNICO DO ESTADO DO PARANÁ

A pesquisa é baseada em dados secundários levantados por meio dos sítios oficiais do Estado do Paraná (www.pr.gov.br) e de suas secretarias, do sítio da CELEPAR (www.celepar.pr.gov.br), e das pesquisas realizadas por Rinalda Riecken (Consultora para Assuntos de Tecnologia da Informação) e Beatriz Lanza (Coordenadora do Projeto e-Cidadania e Analista Sênior da Companhia de TI do Governo do Estado do Paraná – CELEPAR) e publicadas em Riecken e Lanza (2007) e Lanza (2011). A partir desses dados, foi possível fazer uma apresentação histórica do governo eletrônico do Estado do Paraná, a descrição de suas principais atividades e apresentação das atuais atividades de e-Gov realizadas por esse Estado. Também foram utilizados como fonte de dados secundários livros, artigos publicados em periódicos e sítios de órgãos oficiais internacionais a fim de conceituar e determinar categorias de análise para os objetos de estudo desta pesquisa - governo eletrônico e transparência.

No governo do Estado do Paraná, todo o sistema de gestão de informações, bem como os *sites* oficiais do governo e de seus agentes (entidades e órgãos), são operacionalizados por uma sociedade de economia mista chamada CELEPAR (Companhia de Informática do Paraná). Nas tecnologias para ambientes computacionais utilizadas pela CELEPAR, predomina o uso de código aberto, possibilitando a edição, atualização, modificação e publicação de

conteúdos com autonomia, independência e agilidade para cada setor. O Estado oferece a todos os municípios a hospedagem gratuita de seus portais ou sítios pela CELEPAR, nos moldes recomendados pelo governo eletrônico. Aos municípios que não optam pelo serviço de hospedagem, são oferecidos documentos com recomendações técnicas para orientação e auxílio (RIECKEN; LANZA, 2007).

O Estado do Paraná pode ser considerado um dos pioneiros em governo eletrônico uma vez que foi o primeiro Estado brasileiro a colocar uma página institucional na *internet* e seu primeiro portal foi implantado em janeiro de 1995. Desde então, vem sofrendo grandes transformações e ganhando destaque no cenário brasileiro. A última inovação mais significativa foi em 2012 com a disponibilização do m-Gov, um portal de serviços para aparelhos móveis com acesso à internet. É importante destacar que, segundo Riecken e Lanza (2007), o governo eletrônico do Paraná teve como base o correspondente eletrônico federal e o modelo adotado pelo Governo do Canadá.

O Paraná tem ganhado vários prêmios nacionais nessa categoria, entre eles, estão o de melhor *site* de governo do Brasil (CONIP) em 1999, prêmio de excelência em governo eletrônico nos anos de 2004, 2005, 2008, 2009 e em 2012 (com o m-Gov) e, ainda, foi duas vezes ganhador do prêmio nacional de desburocratização eletrônica nos anos de 2002 e 2010.

Quanto à acessibilidade, o portal eletrônico do Paraná também tem sido destaque nacional, dispondo de uma série de funcionalidades como compatibilidade com navegadores modernos e gratuitos e possibilidade de acesso aos deficientes visuais.

Segundo Riecken e Lanza (2007), a motivação inicial para a criação do programa de governo eletrônico no Paraná deu-se em função da busca por: novas formas de prestação de serviço ao cidadão, redução da burocracia, aumento da transparência, redução de custos e maior integração com o cidadão. Estas necessidades encontradas no governo do Estado do Paraná são também levantadas pelos autores, os quais discutem as reformas da Nova Administração Pública, buscando a flexibilização da Administração Pública Burocrática, e se enquadram em duas das cinco dimensões da reforma apresentadas por Manning *et al.* (2009): a) gestão do gasto público e transparência financeira; e b) reforma do lado da demanda.

De acordo com Riecken e Lanza (2007), os principais objetivos do governo eletrônico do Paraná são:

- Ampliação dos serviços por meio eletrônico;
- Disponibilização de locais públicos de acesso ao governo eletrônico;
- Alfabetização digital;
- O uso de softwares livres³.

Em relação à **ampliação dos serviços por meio eletrônico**, pode ser percebido, no entanto, que, em sua maioria, os serviços estão mais voltados para a disponibilização de informações, com um número reduzido de serviços realizados *on-line*, envolvendo pagamento sem que

precise sair da operação. Segundo as autoras, para a realização desses serviços, é preciso ampliação da “complexidade dos requisitos de segurança e integração entre os canais de serviços” (RIECKEN; LANZA, 2007, p. 8). No entanto, sabe-se que, para a caracterização de governo eletrônico e prestação efetiva de serviços ao cidadão, é muito importante a busca pela ampliação desses serviços.

Ainda em relação a esse objetivo, no portal oficial, estão disponíveis alguns canais principais de caixa de entrada para a comunicação do cidadão com o governo, acessados a partir do *link* “Fale com o Governo” Ouvidoria Geral do Estado, Fale com o Governador e a Central de Atendimento Online. Todos possuem formulários a serem preenchidos com as demandas e a Central de Atendimento possui também atendimento *online* via *chat*. Há também o “Protocolo Geral do Estado”, no qual o cidadão acompanha o andamento de processos em tramitação na administração estadual do Paraná.

Quanto à **disponibilização de locais públicos para acesso ao governo eletrônico**, o Estado do Paraná transformou os antigos telecentros com computadores com acesso à internet e aos serviços do governo eletrônico do Estado, em Espaço Cidadão, localizados em quase 300 cidades. Estes espaços foram criados a partir de parcerias do Estado com o poder público Municipal, com as Associações de Bairro e comunidades organizadas.

A alfabetização digital é verificada por meio da estruturação de laboratórios de informática com acesso à internet nas 725 das 2148 escolas estaduais, alcançando 33,75% do total de escolas. Este é um dos aspectos mais críticos do programa do governo eletrônico, pois atinge um número limitado de crianças e quase não chega à população adulta, significando uma inclusão digital parcial e de longo prazo, deixando boa parte da população não atendida.

Quanto ao objetivo do **uso de softwares livres**, parece plenamente atendido com a utilização do editor de programas com *software* livre, o que permite a liberdade de uso, modificações e redistribuições, transformando-os em bens públicos disponíveis para utilização de toda comunidade, conforme suas realidades e necessidades. Os programas desenvolvidos pela CELEPAR por meio de *softwares* livres têm tido qualidade reconhecida por meio de prêmios e certificações de qualidade, propiciam redução de custos operacionais e, conseqüentemente, maior viabilidade de desenvolvimento de sítios eletrônicos por todas as prefeituras do Estado, e ainda a disponibilidade do *software* para as empresas que quiserem adotá-lo, barateando o custo operacional destas. A plataforma de desenvolvimento e organização desses *softwares* livres é denominada de Plataforma de Desenvolvimento Pinhão Paraná.

Um grande problema quanto ao programa do governo eletrônico paranaense refere-se à falta de parâmetros para acompanhamento, controle e avaliação deste. Segundo Riecken e Lanza (2007), não há indicadores sistematizados pela equipe de gestão do programa, impossibilitando uma real avaliação dele quanto à redução de custos e à efetividade dos atendimentos de maneira a estabelecer ações corretivas e evolutivas do processo. Dessa forma, acredita-se em redução de custo operacional, em desburocratização e simplificação do processo de atendimento ao cidadão, na qualidade quanto ao serviço prestado, na ampliação da transparência e visibilidade das ações públicas estaduais, mas não se pode comprovar estes e outros ganhos.

Quanto à transparência dos gastos públicos, em todas as páginas oficiais do governo do Paraná, há um *link* em evidência para o acesso ao portal da transparência com a descrição de todos os dados econômicos do estado: receitas, despesas e planejamentos orçamentários aprovados. Os gastos são detalhadamente descritos, com possibilidades de verificar o custo individual por servidor público do estado.

Outro ganho importante quanto à transparência e serviços prestados é verificado em relação ao servidor público estadual, o qual tem acesso a vários serviços e informações por meio do portal oficial do governo, chamado de “portal do servidor” (www.portaldoservidor.pr.gov.br).

A TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO ELETRÔNICO DO ESTADO DO PARANÁ

No contexto da Reforma da Administração Pública, o governo eletrônico paranaense encontra referência no que Manning *et al.* (2009) classificam de preocupação com “como se faz” a administração do governo, orientada para o desempenho, uma vez que busca levar informações e serviços aos cidadãos, com objetivo de oferecer novas formas de prestação dos serviços públicos. Assim, como afirma Diniz (2005), a maioria dos governos ainda concentra as tecnologias da informação e comunicação com foco na gestão de receitas e despesas, como acontece no Estado do Paraná, caminhando para a entrega dos serviços aos cidadãos, mas ainda utilizando o governo eletrônico com foco nas duas primeiras fases da aplicação das TICs pela administração pública: foco na gestão interna e a prestação de serviços de informações.

Categorizando a transparência do governo eletrônico do Estado do Paraná, conforme a metodologia proposta por Heeks (2004), ONU (2008) e Prado (2004), chegou-se às análises apresentadas a seguir.

Conforme a categorização de Heeks (2004), pode-se afirmar que o governo eletrônico do Estado do Paraná avançou do primeiro estágio da Publicação, no qual apenas fornece informações básicas sobre uma determinada área do governo, e está posicionado no terceiro estágio chamado de Reportagem, uma vez que já automatiza alguns processos do setor público, oferecendo indicadores de desempenho (Secretaria da Fazenda e Segurança Pública) e alguns serviços totalmente *on-line*. Assim, pode-se dizer que o Paraná encontra-se no nível da e-transparência de Reportagem, precisando ampliar a oferta de serviços *on-line*.

Em relação aos estágios de implementação do governo eletrônico proposto pela ONU (2008), o Estado do Paraná está entre o estágio II – Aprimorado – pois oferece informações sobre o governo com portais de fácil acesso – já evoluindo para o estágio III – Interativo – permitindo a realização de alguns serviços *on-line*, precisando evoluir o fluxo das transações entre governo e cidadão para via com duplo sentido e plenamente conectada.

Quanto à classificação de Prado (2004), o nível de transparência do governo eletrônico paranaense ainda se encontra na primeira categoria tipológica – a Publicização, pois disponibiliza as informações sobre as contas públicas via *websites*, mas não avança para a

existência de justificativas da administração pública sobre as contas apresentadas nem realiza o ciclo completo da *accountability* com possibilidade de sanções e incentivos provindos da prestação de contas da administração.

Quanto aos portais eletrônicos oficiais do Estado, é predominante a categoria dos **Portais de Entrada**, permitindo acesso às informações e aos serviços oferecidos pelo governo, mas ainda bastante limitado quanto à oferta de serviços *on-line*. Porém, existem portais de transparência com detalhamento de contas públicas e um portal de negócios, o “Paraná Trade”, o qual demonstra oportunidades para investimentos, porém, sem nenhuma possibilidade de transação, apenas o contato.

O Quadro 1 sintetiza, em cada classificação, as características do governo eletrônico paranaense.

Quadro 1 - Análise do Governo Eletrônico do Paraná

Nível de Transparência			Categoria de Portais
Heeks (2004)	ONU (2008)	Prado (2004)	Prado (2004)
Reportagem: fornece detalhes específicos sobre as decisões e ações do setor público (por exemplo, através de indicadores de desempenho).	Aprimorado: oferece informações sobre o governo com portais de fácil acesso, já evoluindo para o estágio III – Interativo – permitindo a realização de poucos serviços on-line, precisando evoluir o trânsito das transações entre governo e cidadão para via com duplo sentido e plenamente conectada.	Publicização: disponibiliza as informações sobre as contas públicas via websites, mas não avança para a existência de justificativas da administração pública sobre as contas apresentadas nem realiza o ciclo completo da <i>accountability</i> , com possibilidade de sanções e incentivos provindos da prestação de contas da administração.	Portal de entrada Portal de transparência Portal de negócios

Fonte: HEEKS, 2009; ONU, 2008, PRADO, 2004.

Considerando a discussão de Prado (2009), o governo eletrônico paranaense possui como foco a busca pela eficiência e a transparência, ainda mais relacionada ao processo de transmissão de informações, o que é muito importante para a responsabilização, efetividade e transparência do governo, mas não suficiente. Para avançar, será necessário prover uma estrutura governamental para que o governo eletrônico paranaense funcione com esse propósito, especialmente no que diz respeito às ações de inserção e alfabetização digital da população.

Uma das grandes dificuldades encontradas parece estar na falta de cultura de envolvimento do cidadão e da participação pelos meios eletrônicos, destacada por Prado (2009). Esta

dificuldade é reforçada por Riecken e Lanza (2007) quando retratam uma certa reatividade para o uso da tecnologia da informação e comunicação pela população em geral, e ainda a predominância de uma cultura burocrática e de atendimento de balcão, essencialmente presencial.

Assim, apesar de o Paraná se encontrar entre os estados brasileiros com melhor desempenho de governo eletrônico, quanto aos padrões de transparência adotados, ainda precisa ampliar esforços no sentido de envolvimento e participação da população e de disponibilização de serviços essencialmente *on-line*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo eletrônico ainda pode ser considerado um desafio para a maior parte dos governos, sendo identificado mais como um ambiente informacional do que efetivamente uma nova forma de prestação de serviços, desburocratização dos processos e instrumento de transparência. Esta dificuldade tem sido encontrada especialmente nos países da América Latina, no entanto, trata-se de uma constatação mundial. De qualquer forma, a literatura vem trazendo uma forte discussão sobre a importância do governo eletrônico como um meio para alcançar a transparência tão esperada pelos regimes democráticos. Nesse contexto, as reformas da Administração Pública vêm dando grande destaque ao governo eletrônico também como alternativa para a profissionalização do processo de prestação do serviço público.

O governo paranaense encontra-se numa classificação intermediária de governo eletrônico. Não pode ser considerado um iniciante, pois superou as etapas embrionárias, mas ainda há espaço para o desenvolvimento de melhorias nos sistemas de atendimento aos cidadãos. Também é preciso reconhecer a dificuldade de conseguir alcançar os dois objetivos da reforma da Administração Pública - desburocratização e transparência do serviço público, num contexto de democracia. São desafios que envolvem mudanças culturais profundas tanto da parte do gestor público e do servidor público quanto do usuário dos serviços públicos, ou seja, o cidadão.

Os governos vêm, de uma forma ou de outra, enfrentando esses desafios de diferentes maneiras, e o governo eletrônico vem aparecendo como uma importante estratégia nesse processo. Com o governo do Estado do Paraná, esse processo repete-se. Assim, várias são as dificuldades encontradas: barreiras culturais para o uso do serviço público por meio eletrônico, complexidade de sistemas para oferecer serviços *on-line* (especialmente no quesito segurança), infraestrutura para alfabetização digital insuficiente para promover a inclusão digital de boa parte da população, entre outras. Apesar disso, o governo eletrônico do Estado do Paraná tem sido um dos destaques nacionais e ganhador de vários prêmios de qualidade.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: nov. 2014. Aceito para publicação em: nov. 2016.
- 2 Ato de tornar algo público.
- 3 Em nove de abril de 2013, o governador do Estado, Beto Richa, assinou acordo de intenções para a utilização de *softwares* proprietários com a Microsoft. A atitude foi criticada por movimentos pró-*software* livre uma vez que o Estado do Paraná é o único a ter legislação que incentiva a utilização de *softwares* livres em órgãos públicos (Lei nº 14.058/2003). Em declaração, o governador afirmou que a política de utilizar *softwares* livres não seria afetada, uma vez que o acordo visa apenas *softwares* para a capacitação e comunicação de professores das universidades estaduais.

REFERÊNCIAS

- BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias da informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 180-209, abr./jun. 2010.
- BEHN, Robert D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, v. 55, n. 4, p. 313-324, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.
- DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DINIZ, V. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP – Congresso de Informática Pública. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Santiago, Chile, 18-21 out. 2005. Disponível em: < http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0052732.pdf >. Acesso em: 25 nov. 2013.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.
- HEEKS, R. B. Transparency definitions page. eGovernment for development project, 2004. Projeto de Pesquisa. University of Manchester, UK, 2004. Disponível em: <<http://www.egov4dev.org/transpdefn.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2013.
- KELMAN, Steven. Public Management Needs Help! **International Public Management Review**, v. 7, n. 1, p. 967-969. 2006. Disponível em:< <http://www.ipmr.net>>. Acesso em: 10 dez. 2013.
- KIRLIN, John. The big questions of public administration in a democracy. **Public Administration Review**, v. 56, n. 5, p. 416-423, 1996.

LANZA, Beatriz B. B. Dinâmica de relacionamento entre atores de projetos governamentais: o caso do m-Gov do Paraná. 2011. 149 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecavirtual.celepar.pr.gov.br/arquivos/File/MonografiaseArtigos/Dissertacao_BiaLanza.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

MANNING, N.; SHEPHER, G.; BLUM, J.; LAUDARES, H. Reformas de gestão pública: o que a América latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY Evelyn (Org.). **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009. p. 97-116.

MATHESON, Alex; KWON, Hae-Sang. Public Sector Modernisation: a New Agenda. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, p. 7-23, 2003.

PACHECO, Regina. A agenda da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: Desafio para o Estado Democrático no Século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010. p. 183-218.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2432>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil**. 2009. 199 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2501>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. Transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. **Alcance**, Itajaí, v. 13, n. 3, p. 355-372, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/126>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

RIECKEN, Rinalda; LANZA, Beatriz B. B. E-Paraná: a rede de informações e serviços eletrônicos do governo do estado do Paraná. **Inf. Inf**, Londrina, v. 12, n. 2, jul./dez. 2007.

UNITED NATIONS (UNPAN). **Public administration and democratic governance: governments serving citizens**. New York, 2007. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025063.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

UNITED NATIONS (DESA). **E-Government Survey 2008**. From e-Government to Connected Governance. United Nations, New York, 2008, 246 p. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

VIEIRA, Flavia Monaco; SANTOS, Vando Vieira Batista dos. Governo Eletrônico: A Busca por um Governo mais Transparente e Democrático. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília, Brasil, 15-17 mar. 2010. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_5/governo_eletronico_a_busca_por_um_governo_mais_transparente_e_democratico.pdf. Acesso em: 10 maio 2015.

WEBER, Max. Política como vocação. In: _____. **Ensaio de sociologia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

**Bianca Burdini
Mazzei**

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV/EAESP, Mestre em Gestão de Negócios pela Universidade Estadual de Londrina, especialista em MBA Marketing pelo Cesumar e graduada em Administração pela Universidade Paranaense. Atualmente é professora efetiva no colegiado do curso de Administração da UNESPAR - Universidade Estadual do Paraná, Campus de Paranavaí. Tem experiência na área de Administração, atuando principalmente nos seguintes temas: administração pública, economia solidária, cooperativismo, gestão social, terceiro setor, responsabilidade social, gestão mercadológica e metodologia de pesquisa.

**André Luís de
Castro**

Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Mestrado em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Educação na Universidade Estadual de Maringá (UEM). Graduado em Administração de Empresas. Atua como professor na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR – Paranavaí) no curso de Administração. Possui interesse nas áreas de Estudos Organizacionais, Gestão de Recursos Humanos, Impactos das Tecnologias nas Organizações, Burocracia e Políticas Públicas.