Universidade de Brasília

Faculdade de Comunicação

Comunicação Social – Comunicação Organizacional

Professora Orientadora: Janara Sousa

Cadê o Cidadão que Estava Aqui?

Uma Análise de Portais Ministeriais

Lívia Amaral Sobroza

Brasília (DF), Junho de 2018.

Universidade de Brasília

Faculdade de Comunicação

Comunicação Social – Comunicação Organizacional

Professora Orientadora: Janara Sousa

Cadê o Cidadão que Estava Aqui?

Uma Análise de Portais Ministeriais

Lívia Amaral Sobroza

Monografia apresentada ao Curso de Comunicação Organizacional, da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social.

Brasília (DF), Junho de 2018.

Universidade de Brasília

Faculdade de Comunicação

Comunicação Social – Comunicação Organizacional

Cadê o Cidadão que Estava Aqui?

Uma Análise de Portais Ministeriais

Lívia Amaral Sobroza

Monografia apresentada ao Curso de Comunicação Organizacional, da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social.

Aprovada em de de 2018.

BANCA EXAMINADORA

_____

Professora Janara Kalline Leal Lopes de Sousa (orientadora)

_____

Gerson Luiz Scheidweiler Ferreira (Examinador interno)

_____

Luisa Martins Barroso Montenegro (Examinador interno)

_____

Ellis Regina Araújo (Suplente)

Este trabalho é dedicado às minhas avós: Maria José de Castro Amaral, que nunca foi a escola, mas fez questão que todas as filhas e netas estudassem e Maria do Socorro de Feitas Sobroza que acompanhou cada nota de prova e trabalho desde que entrei na escola.

Agradecimentos

Aos meus pais Bernadete e Paulo que me ensinaram e apoiaram durante toda a minha educação, tornando possível a entrada numa faculdade pública, privilégio de uma minoria. Obrigada por estarem ao meu lado sempre e fazerem dos meus sonhos os seus, mesmo que isso significasse morar longe um do outro.

Aos meus irmãos, meus maiores exemplos de determinação, obrigado por comemorarem comigo cada etapa da minha vida e torcerem sempre pelo meu sucesso.

Aos colegas de graduação, que muitas vezes me ensinaram mais do que os livros e professores, me deram grandes lições de persistência, empatia e respeito. Sou uma pessoa muito melhor, por ter conhecido a luta de cada um de vocês.

À minha professora, orientadora e amiga, Janara, que me fez amar ainda mais a comunicação e reconhecer nesse espaço o meu lugar. Obrigada por todas as conversas, conselhos e apoio nesses anos. Ter uma mulher tão cheia de determinação na universidade me inspirou e empoderou na luta pelos meus direitos e dos outros. Obrigada por estar ao meu lado durante este trabalho, mesmo nos momentos mais difíceis.

Às minhas amigas Maria Clara, Maria Eduarda, Camila, Dayla e Fernanda, por me encorajarem a continuar e não desistir, mesmo quando vocês também queriam desistir. O processo foi longo e difícil, mas conseguimos!

À Mari, minha primeira amiga de comorg e minha dupla preferida, semestre que vem é você e estarei pronta para te ajudar e dar apoio sempre que precisar! Obrigada por tudo.

Às minhas amigas, tão queridas, Márcia, Stephane e Renata que me mandaram mensagens de apoio sempre que eu precisei, que seguraram a minha mão nos momentos mais difíceis e me disseram que eu era capaz de lutar pelos meus sonhos.

Ao Cesar, por ser meu companheiro de todas as horas, por ter entendido cada momento de stress e retribuído com carinho, por sempre procurar a melhor forma de me ajudar. Obrigada pela força e segurança que me dá sempre.

À Rosinha por ter me atendido com toda a paciência e amor todas as vezes que precisei de uma informação ou serviço da secretaria. Gostaria que mais pessoas fossem empáticas e atenciosas como você.

Resumo

Pensando na transparência, na democracia, nos direitos à informação e comunicação, a comunicação pública existe a fim de dar maior visibilidade aos assuntos de Administração Pública para possibilitar a participação dos cidadãos nos assuntos sociais. Levando em conta esta premissa, este trabalho é uma avaliação da construção da Comunicação Pública nos três portais de ministérios mais acessados no período de outubro de 2017 a março de 2018. A pesquisa foi feita com o auxílio de um protocolo de análise que identifica nos sites os critérios estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação, além de pesquisar a disponibilização de serviços, comunicação e interação com o cidadão, avaliando a interface, a navegação e a acessibilidade dos portais. A partir dos resultados, foram identificados acertos e erros dos ministérios e assim, feitas sugestões para a melhora do processo de comunicação com o cidadão.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Lei de Acesso à Informação; Ministérios; Cidadania; Controle Social; Governo Eletrônico.

Sumário

Introdução 8
1. Direito de Informar e comunicar 12
1.1. Contexto Histórico 13
1.2. Transparência e Comunicação pública 15
1.3. Lei de Acesso à Informação no Mundo 16
1.3.1. Estados Unidos 17
1.3.2. Índia 18
1.3.3. México 18
1.3.4. Lei de Acesso à Informação no Brasil 19
2. Internet e Governo 22
2.1. Internet e Cidadania 22
2.2. Inclusão digital 24
2.3. E-gov 27
3. Procedimentos Metodológicos 30
3.1. Pesquisa exploratória 31
3.2. Pesquisa descritiva 31
3.3. Pesquisa bibliográfica 32
3.4. Análise dos portais 33
3.4.1. Comunicação pública no site 35
3.4.2. Interfaces 37
4. Descrição e análise 41
4.1. Ministério da Fazenda 42
4.2. Ministério da Educação 47
4.3. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 52
4.4. Análise 56
Considerações finais 63
Referências 67
APÊNDICE I 71

Introdução

O conceito de cidadania geralmente é relacionado à noção de um indivíduo que conhece seus direitos e deveres. Essa equação suprime vários outros pontos que estão igualmente ligadas à percepção do ser cidadão. Quando falamos de cidadania, é preciso considerar a participação democrática, a interação e o diálogo entre sociedade e Administração Pública.

Nos últimos anos, como forma de atender às demandas da sociedade, os governos têm se adaptado às redes, utilizando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para criar um canal de comunicação com a sociedade. O uso de portais aparece nos anos 1990 para dar informações institucionais à sociedade.

Heloíza Bezerra (2008) diz que a internet é um ambiente privilegiado, que permite a difusão de informações com agilidade e a custos acessíveis. Para a autora, trata-se de uma grande janela de oportunidades para uma mudança quantitativa e qualitativa da participação política da sociedade, inclusive quanto à criação de fóruns decisórios.

Com o passar dos anos, a sociedade passa a cobrar um Estado cada vez mais transparente, democrático e eficiente, com acesso mais fácil à informações e serviços, possibilitando maior controle e participação social, já não basta mais só a presença na internet.

Como forma de alimentar esses portais com informação pública, o governo brasileiro encontrou na internet um meio privilegiado para o acesso à informação pública, e outras normas e leis, esta ação é respaldada pela Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação. Com esta política pública, os órgãos públicos de níveis federais, estatais e até municipais brasileiros, foram obrigados a disponibilizar informações das quais o cidadão precisa. Nesse sentido, espera-se que ao acessar um portal público, o cidadão seja capaz de encontrar a informação necessária.

Existe então uma oportunidade de estabelecer um diálogo com os cidadãos, através da disponibilização destes portais de comunicação pública, o que vai muito além do acesso à informações e serviços. É preciso identificar o

quão fácil é chegar na informação que interessa à sociedade, se qualquer pessoa tem acesso à informação, se existem problemas com a interface dos portais e se a linguagem possibilita a compreensão da informação e a realização de tarefas.

Para cumprir seu papel de facilitador da comunicação, a construção dos portais precisa ir além da organização, a criação precisa estar focada no usuário, ou seja, no cidadão. Deste modo, este trabalho visa analisar os portais do poder executivo, a fim de avaliar a estruturação das informações e serviços como potencial implantação da comunicação pública nos governos eletrônicos.

Nesse sentido, trabalho se justifica no sentido que contribui para entender a construção dos portais governamentais e da comunicação pública que eles se propõem a fazer. Analisando a interface e a comunicação pública dos portais do Ministério da Fazenda, Ministério da Educação e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Após seis anos de Lei de Acesso à Informação, a discussão levantada busca analisar se os portais foram construídos com o intuito de se adequar à Lei, se procuram interagir com o cidadão e dar a ele todas as ferramentas para acessar a informação desejada.

Nota-se em uma primeira análise, que é preciso um acesso menos burocrático das informações para possibilitar o conhecimento total da situação do país, sem a necessidade do intermédio da mídia que muitas vezes usa o poder da informação como manobra política. Neste momento de incertezas políticas é mais do que necessário empoderar a sociedade para questionar seus governantes, sem ficar refém dos políticos e da mídia.

Apesar de haver inúmeras pesquisas sobre o assunto, poucas delas propõem uma solução ou um método que possibilite a melhora dessa comunicação pública. Identifica-se a possibilidade de solução, na construção de portais centrados no cidadão, inclusive com a participação dele no processo. No caso, o cidadão sendo visto não somente o destinatário dessa comunicação, mas como participante da estruturação da comunicação pública digital.

Por meio de uma abordagem classificada como exploratória e descritiva, essa monografia pretende promover uma visão acerca da comunicação pública nos portais governamentais. Para esse fim, a pesquisa foi dividida em quatro capítulos, na busca por uma melhor discussão pluralizada acerca do tema abordado. São eles: Direito de informar e comunicar, Internet e Governo, Procedimentos Metodológicos e Descrição e Análise.

Assim, no primeiro capítulo, foi trabalhada a origem do direito à informação e comunicação e também a construção de ambas como direitos inerentes ao homem, fazendo um resgate de alguns momentos importantes na história do mundo e do Brasil que tornaram possível essa compreensão.

Foram conceituados alguns termos da administração pública que atuam na promoção desses direitos fundamentais, o acesso à informação, transparência e comunicação pública, que juntos são a base de uma democracia, de fato, participativa. A Lei de Acesso à Informação aparece como uma política pública que regulamenta o direito à informação e prioriza a disponibilização das informações por meio da internet.

No segundo capítulo, o uso da internet aparece como potencial facilitadora da comunicação entre Estado e sociedade, mas considerando que só uma parte da população tem acesso a ela. Entende-se nesse capítulo que o governo eletrônico pode sim disponibilizar serviços, informações e interação 24h por dia, mas para de fato operar como ambiente da comunicação pública, os portais precisam atender todos os cidadãos, de forma igualitária, transparente e interativa.

No terceiro capítulo, foram definidos os procedimentos metodológicos da pesquisa. Explicando porque cada método foi escolhido, listando conceitos que delinearam a construção do protocolo de análise dos portais e descrevendo a escolha dos três ministérios mais acessados no período outubro de 2017 e março de 2018, além de relatar processos para a avaliação dos resultados. O protocolo de coleta de análise foi um facilitador da pesquisa, atuando como guia para a coleta de resultados de questões formuladas durante o debate teórico feito nos capítulos anteriores.

No quarto capítulo, os resultados coletados com o instrumento de análise, foram reunidos, agrupados e descritos, permitindo uma descrição mais clara do conteúdo avaliado. Logo, foram apresentados e comparados os dados mais relevantes para o estudo, buscando estabelecer uma visão geral de como a estrutura dos portais e informações neles contidas contribuem para a comunicação pública digital.

Por fim, chegamos às considerações finais, relacionando os problemas encontrados na análise ao entendimento de como a administração pública deveria propor a comunicação pública, e sugerindo inovações e mudanças organizacionais dos órgãos públicos, a fim de reconhecer o cidadão como foco da comunicação.

1. Direito de Informar e comunicar

A comunicação e a informação estão diretamente ligadas ao conceito de cidadania. Jorge Duarte (2009), diz que a cidadania é a “possibilidade de cada um e de todos conhecerem suas obrigações e usufruírem seus direitos” (DUARTE, 2009, p. 52). Ou seja, só é possível ser um cidadão se o mesmo tiver informações quanto aos seus direitos e deveres.

A existência de portais eletrônicos do governo pressupõe que os cidadãos terão acesso à informação clara e transparente, além de um canal de comunicação entre Estado e população, usando a internet como recurso de participação cidadã.

Neste capítulo retomaremos alguns estudos e fatos históricos para entender quando o direito à informação e à comunicação passou a ser essencial para humanidade, para, assim, compreender conceitos como comunicação pública, transparência e como juntos estes conceitos contribuem para o exercício da cidadania e na construção de uma democracia participativa.

Nunes Júnior (1997) classifica o direito à informação em três:

> 1. direito de informar – faculdade de veicular informações, como também o direito a meios para transmitir informações. Permitindo a todo indivíduo veicular as informações que julgar pertinentes; 2. direito de se informar – faculdade de o indivíduo buscar as informações desejadas sem qualquer espécie de impedimento ou obstrução; e 3. direito de ser informado – faculdade de ser mantido integral e corretamente informado (NUNES, 1997, p.31).

O conceito de informação como direito é muito recente, os regimes totalitários que vários países passaram ao longo da história tiveram informações importantes sobre o Estado suprimidos, a comunicação existente nesse período também era limitada e centrada em fazer publicidade do próprio regime. Essa restrição influenciou a forma como os governos democráticos trataram a informação pública depois, assim como organizações internacionais como a ONU se preocuparam em considerar o acesso à informação de poder do Estado, como direito fundamental à humanidade e também uma forma de controle público das Nações.

Considerando a divisão de Nunes (1997), vamos tratar nesse capítulo do direito à informação em sua totalidade, sempre resgatando os conceitos

formulados por ele. O capítulo foi separado em 3 partes: a primeira é um resgate histórico de países e organizações que reconheceram a informação e a comunicação como inerente ao homem; a segunda é como a garantia de acesso à informação e a transparência do Estado pode assegurar que os governos respondam aos interesses do povo; a terceira parte corresponde à listagem de características, destacando similaridades e diferenças das Leis de Acesso à Informação de três países (Estados Unidos, México, Índia) com a lei brasileira.

1.1. Contexto Histórico

A Suécia foi o primeiro país a criar uma Lei que possibilitasse o acesso à informação de dados do Governo. A Lei sueca de 1766, constrói o direito à informação relacionado à Lei de Liberdade de Imprensa. Para Mendel (2009), “há um consenso geral de que a cultura da abertura na Suécia é extremamente forte e arraigada, após mais de 200 anos de experiência com o direito à informação” (MENDEL, 2009, p. 109).

A lei de direito à informação começa na Suécia, como mencionamos anteriormente, ligada ao direito à liberdade de expressão. Isso porque, criou-se uma ligação de interdependência entre os direitos de comunicação e de informação. Duarte (2006), chama a atenção para esse fator, o autor considera que se trata de uma consequência lógica, só há liberdade de expressão se houver direito à informação. Portanto, a construção desses direitos estará intimamente ligada, na maioria das vezes, a diferença é que enquanto o direito à informação está associado à mensagem, o direito à comunicação se relaciona com o processo comunicativo.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem decretada pela ONU, traz o direito à expressão no art. 19, mais uma vez reivindicando os direitos à comunicação e informação juntos:

> Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras (ONU, 1948).

A preocupação de informar os cidadãos quanto as decisões do Estado acontecem no período após Segunda Guerra Mundial, com o fim das ditaduras

na Europa Ocidental. Essas ditaduras cercearam o direito à liberdade de expressão, tentando impedir que os cidadãos se manifestassem contra os governos autoritários. Assim, o direito de ser informado nos processos pós-ditatoriais foi reforçado reconhecendo que o acesso a fontes íntegras e plurais de informação, constituem formas de impedir que novas ditaduras se instalassem.

A relação entre direito de informação e liberdade de expressão foi reconhecida em diversos organismos internacionais como: Corte Europeia de Direitos Humanos, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Suprema Corte Sul-Coreana, Suprema Corte Indiana, sendo que em todas estas declarações, esses direitos estão associados à prática de cidadania. Trata-se, portanto, da democratização da informação e do direito de comunicar.

Em 1980, acontece a Comissão Internacional para Estudos dos Problemas da Comunicação, presidida pelo irlandês Sean MacBride. A comissão tinha como finalidade o estudo da situação da comunicação no mundo e de como os países estavam trabalhando a comunicação com seus povos, tendo como parâmetros a participação, o fluxo de informações e o acesso aos meios de comunicação (URUPÁ, 2017).

Ainda no mesmo ano, após o encontro, é publicado pela UNESCO o relatório conhecido por “Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época”. O documento trazia críticas quanto ao poder da comunicação, à concentração da mídia e à falta de igualdade no acesso à informação e comunicação. O Relatório MacBride reconhece o direito à comunicação como um direito inerente ao homem e promete o avanço nas discussões de comunicação, sociedade e democratização.

> Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e os outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo (UNESCO, 1983, p. 288).

Em vista disso, podemos definir o direito à informação como forma de assegurar o respeito à dignidade humana, como forma de proteção do Estado,

dando condições iguais de poder e liberdade entre os cidadãos. Já o direito à comunicação aparece como forma de participação do indivíduo na vida pública, dá a mídia o poder de comunicar as ações do Estado, os direitos e deveres dos cidadãos sem censura, de maneira independente, além de garantir a liberdade de expressão da população. Assim, podemos ver que os direitos à informação e à comunicação são direitos inerentes ao homem, sendo compreendidos como garantia ao exercício da cidadania.

1.2. Transparência e Comunicação pública

Uma democracia participativa pressupõe a existência de comunicação entre Estado e sociedade. Antes, se entendia que a simples comunicação governamental (a publicidade de informações de interesse do governo) era o suficiente para informar a sociedade. Porém, a ideia de que o cidadão é ator passivo no processo comunicacional, não contribui para o exercício da cidadania.

O controle social só é possível se o Estado possibilita o monitoramento da máquina pública, ou seja, um Estado transparente, certifica que o poder emana do povo. A transparência como princípio pressupõe a publicidade e a compreensão das informações, sendo assim, precisamos entender o que é informação de interesse público, para captar a essência da comunicação pública e transparência estatal.

Sobre informação pública, transparência e o acesso a mesma, Lúcia Batista (2010) conceitua que:

> Informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social (BATISTA, 2010, p. 40).

Ou seja, Batista (2010) considera que a informação pública pertence aos cidadãos e sua publicidade é fundamental para a transformação social. Disponibilizar o acesso à informação pública é, portanto, uma primeira fase para alcançar a comunicação entre Estado e sociedade. Esse fluxo de

informações e demandas é o que Gil e Matos (2012, p.144) conceituam como comunicação pública:

> Entendemos aqui a comunicação pública como a interlocução possível, aberta, livre e igualitária entre cidadãos e Estado, de forma a promover o debate racional sobre os temas de interesse público, com dinâmica capaz de interpelar os poderes instituídos e alterar condições a favor da sociedade (GIL & MATOS, 2012, P.144).

Duarte (2011) ainda complementa que “parece óbvio que o cidadão, no seu relacionamento com a estrutura pública, deve possuir informação consistente, rápida e adaptada às suas necessidades” (DUARTE, 2011, p. 129). A construção da comunicação pública precisa ser feita considerando todos os públicos que a envolvem, não se trata apenas de dispor as informações, mas torná-las entendíveis para que possibilitem o fluxo comunicacional na sociedade, dando voz ao cidadão. Por fim, o autor coloca que:

> A comunicação deve ser plena a tal ponto que possa oferecer ao cidadão condições de se expressar enquanto personalidade crítica e autônoma, emancipar-se e compreender-se, de modo a fomentar uma capacidade de organização e mobilização dos sujeitos que consistirá, em última instância, na concretização de uma cidadania ativa, fruto do aprendizado, da produção coletiva dos saberes, capaz de romper formas de exclusão e opressão e encontrar caminho e modelos próprios de organização da vida coletiva (DUARTE, 2009, p.113).

A elucidação dos autores aqui citados, mostra que a comunicação pública acontece quando o poder da informação é igual, não existe desvantagem entre Estado e sociedade. Trata-se de uma construção de debates sobre a vida pública do país, dando o poder a qualquer cidadão de cobrar que seus governantes atuem conforme o interesse do povo, como se espera de uma democracia participativa.

1.3. Lei de Acesso à Informação no Mundo

Como forma de regulamentar o acesso à informação pública, as Leis de Acesso à Informação foram criadas descrevendo os direitos e deveres da administração pública ao disponibilizá-las. A existência de uma legislação que obriga a máquina pública a publicar as informações, permite uma desconcentração de poder, assim a população consegue monitorar o Estado e seus representantes. “A mera possibilidade de acessar informações é

suficiente para incentivar o gestor público a pautar sua conduta pelo princípio da legalidade” (FILHO; XAVIER, 2014, p. 11).

Porém, o acesso à informação de fato vai muito além de colocar um montante de informações burocráticas à disposição da população, sem se preocupar se o cidadão vai conseguir de fato chegar a ela. Nesse sentido, Batista (2010) distingue o acesso à informação pública nas seguintes dimensões: física, o documento público disponível; intelectual, a compreensão do documento e comunicacional, garantir um fluxo informacional entre Estado e cidadão eficaz.

Para entender o contexto da (Lei de Acesso à Informação) LAI brasileira, é preciso apresentar a experiência de alguns países, seus acertos e limitações na construção do direito à informação. Assim, foram escolhidos 3 países: Estados Unidos, por ser o terceiro país a aprovar uma Lei de Acesso à Informação e ter influenciado vários outros países depois, a Índia e o México por serem Repúblicas Federativas, e são consideradas referências para países em desenvolvimento (BRAMATTI; GALLO, 2012, apud ANGÉLICO, 2012, p.61).

1.3.1. Estados Unidos

Os Estados Unidos foi o terceiro país a aprovar uma Lei de Acesso à Informação, a Freedom of Information Act (FOIA), foi promulgada em 4 de julho de 1966, depois da Suécia e da Finlândia, o que renovou as discussões sobre informação pública e acabou inspirando novas legislações no mundo.

O FOIA dá a qualquer pessoa o acesso a arquivos federais, mas possui 9 exceções, elas de modo geral estão ligadas a segurança nacional, informações pessoais, ou que podem dar vantagem competitiva:

> 1. Informação classificada referente à defesa nacional ou política externa; 2. Normas e práticas referentes a processos internos da Administração; 3. Informações protegidas por sigilo legal específico; 4. Informações referentes a transações ou informações confidenciais de negócios; 5. Cartas interentidades ou intraentidades, desde que protegida por privilégios legais; 6. Dados pessoais ou médicos; 7. Informações ou registros referentes a aplicação de leis; 8. Informações sobre supervisão bancária; informações geológicas ou geofísicas (XAVIER; CUNHA FILHO, 2014, p. 26).

O FOIA é vigente no Poder Federal, mas todos os estados americanos criaram uma legislação própria de acesso à informação. Uma das peculiaridades da Lei de Acesso à Informação americana é a possibilidade de recurso duas vezes, sendo que a primeira seja feita por “uma espécie de ouvidor que faz a mediação do cidadão e a instituição pública” (XAVIER; CUNHA FILHO, 2014, p. 27) a segunda é feita judicialmente, não existe um órgão de revisão externo. Há também um mediador externo ao órgão, que participa dessa fase de recursos e é responsável por monitorar o cumprimento do FOIA e fazer recomendações ao órgão.

1.3.2. Índia

A Índia é um país em desenvolvimento, uma República Federativa, com grande extensão territorial e populacional, tal qual no Brasil. A Lei indiana teve grande participação da sociedade civil na sua implementação e assim como a lei brasileira, abrange todos os órgãos públicos, os três poderes e todas as esferas administrativas.

Roberts, *apud*, Angélico (2012), estudou nove análises realizadas entre 2007 e 2009 sobre a Lei indiana, para o autor, a Lei, apesar de ser progressista, não alcança a população pobre do país. Só cidadãos privilegiados conseguem passar por todo o processo de conseguir o acesso à informação.

1.3.3. México

Como no caso indiano, o México tem um contexto de organização político, geográfico e populacional parecido com o Brasil. A Lei de Acesso à Informação mexicana foi promulgada com apoio da mídia local e foi aprovada pelo Congresso mexicano em 2002. Em 2007, uma reforma colocou a Lei na constituição estabelecendo critérios mínimos para todos os poderes e todas as esferas de governo. (ANGÉLICO, 2012, p.74)

Angélico (2012, p.75) aponta algumas similaridades entre a LAI brasileira e a Lei mexicana: informações de investigações sobre violações de Direitos Humanos não podem ser ocultadas e os funcionários públicos são obrigados a ajudar os solicitantes de informação. No México, entretanto, foi criado um órgão supervisor, o Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI),

que possui autonomia operativa, orçamentária e deliberativa, “constata-se que a existência de um órgão especializado para cuidar do direito de acesso pode ajudar na sua efetivação” (COSTA, 2017, p. 205). Por último, existe um sistema online de pedido de informação do governo mexicano.

1.3.4. Lei de Acesso à Informação no Brasil

O acesso à informação no Brasil começa a ser discutido após a ditadura militar tanto pelo Estado, quanto pela a sociedade, como forma de acabar com a cultura do sigilo e tornar o Estado mais transparente.

No Brasil, a Constituição de 1988 no art. 37 já previa como princípio da administração pública “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social” (BRASIL, 1998). Apesar de outras tentativas de orientar essa divulgação de informações da administração pública, só em 2011, o acesso à informação foi regulamentado com a criação da Lei Nº 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI).

Por séculos o Estado brasileiro preferiu manter as informações em sigilo, uma vez que divulgar significava a perda do controle da administração pública. Vimos anteriormente que o acesso à informação possibilita condições iguais de poder e liberdade. A LAI é uma política de comunicação que dá subsídios para democratização da informação pública no Brasil, promovendo maior participação da sociedade na vida pública do país.

A Lei define o papel do Estado na divulgação das informações, especificando os meios e estabelecendo prazos para disponibilização das mesmas. A LAI permite que o acesso à informação ocorra e, com isso, incentiva o exercício da cidadania.

Para haver essa interação com o cidadão, a LAI determina duas formas de acesso, a transparência passiva e ativa. Na primeira, as ouvidorias respondem às demandas do público; na segunda, feita prioritariamente pela internet, implica a proatividade das instituições públicas que disponibilizam nos seus sites as informações públicas que são delas ou estão sob sua custódia.

Contudo, nesse ponto, acreditamos que é preciso ir além da dimensão informacional da Lei.

Geraldes e Sousa (2013) consideram que como uma política de comunicação a LAI precisa ser pensada como um fenômeno comunicacional, nesse sentido, as ouvidorias

> Devem gerir o fluxo de informação na organização, não só para compreender as demandas do público e atende-las, mas também considerá-las informação para inspirar pautas na transparência ativa (2013, p.5).

No que relaciona a transparência ativa ao processo comunicacional, identificamos na LAI: os órgãos públicos como emissores, os cidadãos como receptores, a internet como canal e as informações como mensagens:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...)
> § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (BRASIL, 2011).

Sendo assim, para que o fluxo comunicacional realmente ocorra, as instituições públicas precisam considerar os cidadãos como sujeitos da comunicação que consequentemente, precisam acessar a mensagem de forma clara, rápida e fácil. Isto é, praticando de fato a comunicação pública.

> Uma das formas já utilizadas pelos governos é a elaboração de portais na internet que agregam informações, serviços e permitem a aproximação do cidadão às atividades públicas dos seus representantes (LEMOS, MAMEDE, PEREIRA, MEIRELLES, NÓBREGA, 2007, p. 120).

O uso de portais permite que os órgãos públicos disponibilizem serviços, informações e interação com o cidadão 24 horas por dia, em uma única plataforma. Mas, será que as interações com o cidadão nessas plataformas estão ocorrendo de forma satisfatória, permitindo que o mesmo encontre a informação necessária e entenda o que está no site? Afinal, não basta replicar a linguagem burocrática que pertence às instituições públicas. Comunicar implica ir além de disponibilizar informações.

> O cidadão que não puder julgar por si mesmo as consequências que devem ter os seus próprios atos sobre a sua liberdade e sobre os

> seus bens ficará na dependência de um pequeno número de homens depositórios e interpretes das leis. (BECCARIA,2001, p.22.)

Os autores escolhidos para abordar a construção da comunicação pública trazem como papel do Estado possibilitar o acesso à informação pública. Porém, como vimos anteriormente, não é só disponibilizar informações, o cidadão precisa de meios de questionar o Estado e ser ouvido quando discordar da atuação do mesmo. A Lei de acesso à informação, no Brasil, é uma política pública que traz a internet como meio de disponibilizar informações, dando ao cidadão o poder de conferir o que está sendo feito na administração pública. Nesse sentido, no próximo capítulo vamos tratar da inclusão digital no Brasil e o que são os portais e-gov, quais seus princípios e para que servem.

2. Internet e Governo

Como vimos no capítulo anterior, a internet pode ser uma excelente ferramenta de comunicação pública, desde que desempenhe seu papel como plural, transparente e interativa. Essa transformação pode tanto contribuir para uma efetiva comunicação pública, como pode simplesmente replicar a burocratização da administração pública, ignorando a presença do cidadão. O cidadão precisa ser um ator ativo nessa construção. A internet pode ampliar a distribuição das informações ou, simplesmente perpetuar a exclusão social e continuar privilegiando um grupo dotado de linguagem técnica, acesso e conhecimento.

No início dos anos 2000, organizações mundiais passam a cobrar a presença dos governos no meio eletrônico. O Terceiro Fórum Global - Promovendo a Democracia e Desenvolvimento através do governo eletrônico, em 2001, teve a participação de 122 países e discutiu o potencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para os governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como a capacidade dessa inovação em dar suporte à democracia e ao desenvolvimento (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p.52). No ano seguinte, a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, em 2003, foi a primeira reunião internacional das Nações Unidas sobre governo eletrônico com a participação de 176 países (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p.52). Nesse contexto de Sociedade da Informação, as TIC têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas funções.

Neste capítulo veremos o impacto das novas tecnologias como ferramenta de acesso à informação e participação democrática, fazendo uma reflexão sobre os dados de inclusão digital no Brasil para compreender qual é o contexto de acesso da população. E assim, definir o que é o governo eletrônico e quais são as suas possibilidades de melhoria na prestação de serviços ao cidadão.

2.1. Internet e Cidadania

Com a evolução tecnológica e o advento da internet espera-se que Estado e cidadão tenham um relacionamento cada vez mais próximo, no qual a

administração pública seja cada vez mais transparente. Visto a ampla capacidade que a rede mundial de computadores tem de tornar públicas informações, se comparada aos meios de comunicação anteriores.

> As novas tecnologias mudam a abordagem da gestão pública, devendo-se levar em conta que cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, na expectativa de que os programas governamentais estejam focados em suas necessidades (MEDERIROS; GUIMARÃES, 2004, p. 49).

A informatização de dados abre uma janela para o mundo e cobra um novo comportamento dos governos, espera-se a criação de um espaço democrático, estratégico, socialmente justo e ao mesmo tempo eficiente na prestação de serviços aos seus cidadãos. A preocupação com essa mudança de governança[1] para o digital elenca alguns princípios básicos para democratizar o acesso à informação e participação cidadã: a transparência estatal como regra, a interatividade, a clareza na linguagem e fácil acesso aos serviços.

Quando a administração pública entra no espaço virtual, ela dá à sociedade a possibilidade de participação mais ativa e consciente, a livre disponibilidade de dados impede a concentração e a manipulação de informações, dando ao povo o poder para tomar decisões.

> Considerando o problema dos custos da informação e as dificuldades logísticas inerentes às mídias de massa tradicionais, como rádio e televisão, a internet começa a constituir um ambiente privilegiado, permitindo a difusão de informações com agilidade e custos acessíveis. A internet é considerada pelos cyberotimistas como uma grande janela de oportunidades para uma mudança quantitativa e qualitativa da participação política da sociedade, inclusive quanto à criação de fóruns decisórios típicos de uma democracia direta (BEZERRA, 2008, p. 416).

As TIC entram nessa empreitada como facilitadoras dos processos, como conexão para esse contato entre Estado e sociedade. A internet, no caso, funciona como meio de aproximação, mas só a existência de portais não garante um ambiente democrático plural, pressupõe-se investimentos por parte

---

[1] GOVERNANÇA - é o processo pelo qual o poder e autoridade são exercidos numa sociedade onde diferentes atores - governo, setor privado e sociedade civil - tentam comunicar seus interesses, conciliar suas diferenças exercitar seus direitos legais e suas obrigações (DUARTE; VERAS, 2006, p. 23).

dos governos para a universalização do acesso com políticas públicas para erradicar o analfabetismo digital e garantir o acesso a uma banda larga de qualidade.

Pierre Zémor (2005 apud NOBRE; GIL, 2013, p. 15) enfatiza a centralidade do Estado, como instituição política e administrativa, no encaminhamento da comunicação pública, ou seja, parte do Estado a criação de canais que possibilitem a participação do cidadão comum na administração pública. No caso dos portais, é de responsabilidade da gestão pública garantir esse acesso.

Entretanto, não se trata apenas de disponibilizar um montante de informações, é muito mais do que isso, é preciso pensar na apresentação desse conhecimento para poder comunicar e atingir a sociedade como um todo e não só o mesmo grupo de privilegiados.

2.2. Inclusão digital

Nessa iminência da transformação em digital, foi criado em 2000, um documento chamado Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal (BRASIL, 2000), no qual foram listados objetivos e metas para o período de 2000-2003. Como principal linha de ação, destaca-se a universalização dos serviços e aponta como estratégia estimular o acesso à internet, colocando como meta o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência de suas ações, e incrementando a participação cidadã (BRASIL, 2000).

Entre os principais objetivos, o governo marca como principal: a melhoria dos serviços públicos, transparência e a simplificação de processos. Para tanto, o documento evidencia como fundamental: “a cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informações de governo fundamentais”; “o compartilhamento de recursos do governo, a unicidade e troca de informações entre aplicações, e a responsabilização e credenciamento de gestores da informação, que permita uma integração das redes de governo”; diminuir os custos unitários utilizando o peso institucional do governo “inclusão social e a ampliação do uso da tecnologia da informação pelo cidadão brasileiro (...) que deve possibilitar a universalização e a democratização do

acesso aos serviços com quiosques públicos ou comunitários, além da interiorização dos serviços do governo” (BRASIL, 2000, p.6).

Ao citar a supracitada proposta, a nossa intenção não é recuperar historicamente todos as políticas públicas de incentivo ao governo eletrônico, mas sim, resgatar as principais preocupações do governo na instalação de um Estado informatizado. No documento citado, constatamos a preocupação com a democratização dos acessos aos portais, em 2000. O Panorama Setorial da Internet de 2016, no qual o tema é a Universalização do acesso, cita que em 2005, na primeira edição da pesquisa TIC Domicílios, 17% da população urbana tinha computador e 13% dispunham de acesso à internet (CETIC.BR, 2016, p. 1). Em 2016, a pesquisa TIC Domicílios aponta que 54% dos domicílios brasileiros estavam conectados à internet (CETIC.BR, 2017, P. 3). Mesmo com o aumento de conexões, a pesquisa registra que a desigualdade de acessos continua alto:

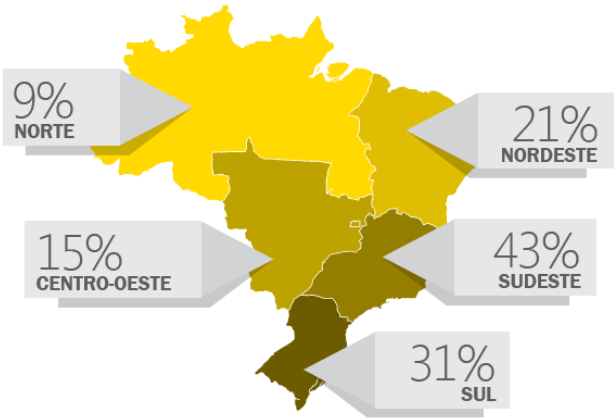
> Apenas 23% dos domicílios das classes D e E estavam conectados à Internet, enquanto em áreas rurais essa proporção foi de 26%. O acesso estava mais presente em domicílios de áreas urbanas (59%) e nas classes A (98%) e B (91%). (CETIC.BR, 2017, P. 3)

Lembrando que as classes A e B correspondem a parte da população que recebe mais de 10 salários mínimos por mês. Segundo o PNAD, em 2013, só 14,6% da população pertence a essa realidade, a parte privilegiada.

A verdade é que o custo elevado do serviço de internet é um fator limitante para o acesso. A Associação Brasileira de Internet (Abranet), afirma que “a carga tributária incidente sobre os serviços de telecomunicações é elevada” (CETIC.BR, 2016, p. 2) correspondem a 43% do valor final pago pelo usuário.

Além disso, o Panorama Setorial da Internet (CETIC.BR, 2016, p. 3) traz algumas informações mais profundas sobre a inclusão (ou exclusão) digital no Brasil, falta a disponibilidade do serviço de internet para parte da população, nas áreas rurais 29% das casas estão desconectadas. Na região Norte, o dado é ainda pior, 46% das residências não têm o serviço. O gráfico abaixo demonstra que a proporção de provedores de serviços de internet é desigual entre as regiões do país.

Figura 1: Proporção de empresas provedoras de serviços de internet, por região de atuação



Fonte: Pesquisa TIC Provedores 2014.[2]

O acesso via celular também é um importante dado e faz parecer que os números de acesso à rede só aumentam. “No Brasil, 66% da população acessa a rede por meio do telefone celular (CGI.br, 2017), de modo que muitos dos cidadãos são usuários de internet, mesmo não tendo acesso à rede em casa” (CETIC.BR, 2018, p. 3). É importante ressaltar que ter acesso à rede por meio de smartphones é praticamente sinônimo de ter acesso à uma internet de baixa qualidade.

Em 2013, o Ministério das comunicações deu a isenção de tributos federais PIS/Pasep e confins dos smartphones, a portaria MC nº 87/2013 faz parte das ações do Governo Federal para a inclusão digital e faz parte do Programa Nacional de Banda Larga (MCTIC). Mas mesmo com o aumento das linhas ativas de telefonia móvel, isso não garante o acesso à internet. O uso ainda é restrito e a qualidade do serviço limita o desempenho e execução de tarefas na rede. A performance ainda é melhor na rede fixa.

Garantir acesso público gratuito às redes é fundamental, os telecentros[3], por exemplo, deveriam ser a grande aposta para assegurar o acesso físico à

---

[2] Disponível em: http://www.cetic.br/publicacao/ano-viii-n-1-universalizacao-do-acesso/

[3] Telecentro: espaços que proporcionem acesso público e gratuito às tecnologias da informação e da comunicação, com computadores conectados à Internet, disponíveis para múltiplos usos, incluindo navegação livre e assistida, cursos e outras atividades de promoção do desenvolvimento local em suas diversas dimensões. (BRASIL, 2009)

internet, sem contar os locais com wi-fi livre. Em São Paulo, são 120 pontos de acesso livre em praças e locais públicos, Curitiba tem 141 locais de acesso gratuito. Apesar de serem as cidades com mais pontos de acesso do país, a nível mundial ocupam uma posição intermediária. Entre as cidades em destaque com número maior, temos Roma na Italia com 1.115 pontos, Barcelona na Espanha com 704, Zaragoza na Espanha com 462, Caracas na Venezuela com 348 e Buenos Aires na Argentina com 281. Ou seja, ainda temos um longo caminho para percorrer nesse sentido.

O antigo Ministério das Comunicações criou o Programa Cidades Digitais, em 2012 fez a primeira seleção de cidades, com o objetivo de modernizar a gestão, ampliar o acesso aos serviços públicos e promover o desenvolvimento dos municípios brasileiros por meio da tecnologia. Ele atua nas seguintes frentes:

> Construção de redes de fibra óptica que interligam os órgãos públicos locais; Disponibilização de aplicativos de governo eletrônico para as prefeituras, nas áreas financeira, tributária, de saúde e educação; Capacitação de servidores municipais para uso e gestão da rede; Oferta de pontos de acesso à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos de grande circulação (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016)

Segundo o site do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), são 262 empreendimentos de cidades digitais no Brasil. O Brasil é desafiante, tem dimensões continentais e têm também áreas que a iniciativa privada não se interessa em prover o acesso. É aí que entra o Estado como regulador e garantidor visto que nunca teremos uma efetiva comunicação pública. Enquanto houver excluídos, a participação social não está garantida.

2.3. E-gov

O governo eletrônico, ou e-gov, aparece num contexto em que a sociedade civil cobra dos governos a presença das organizações do Estado na internet, como forma de ampliar o exercício democrático. As Tecnologias da Informação e Comunicação, como vimos anteriormente, são facilitadoras desse processo de criar portais eletrônicos com serviços públicos e espaços virtuais de diálogo e interação entre sociedade e governo, que nada mais é o Estado garantindo a comunicação pública.

Graça Monteiro (2007), coloca que a comunicação pública tem como finalidade:

> Responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação interna e externa); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política (p.39).

Nesse sentido, a existência de um governo informatizado deve assegurar a otimização das funções do Estado. Para caracterizar exatamente o que é "governo eletrônico", "governo digital" ou "governo virtual", Medeiros e Guimarães (2004, p.51) criam um quadro de organizações mundiais que definem o termo:

Quadro 1 – Definições de Governo Eletrônico

Definições de Governo Eletrônico	Fonte
Governo eletrônico refere-se ao uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, *empowerment* do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.	Banco Mundial (2003)
Governo eletrônico ou e-governo significa prover acesso público via Internet a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e suas agências, habilitando o público à condução e à conclusão de transações para tais serviços.	National Audit Office (2002, p.1)
O termo *'e-government'* [utilizado em inglês denominar o governo eletrônico] aborda o uso de novas tecnologias de	OCDE (2001, p.2)

informação e comunicação pelos governos, aplicadas a todas as suas funções.	
E-governo é definido como: utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	Nações Unidas (2002, p.1)
O termo governo eletrônico é definido como a oferta e troca de informações e serviços governamentais *on line* para cidadãos, empresas e outras agências governamentais.	INTOSAI (2003, p.3)

Fonte: Guimarães e Medeiros, 2004, p.51.

A Lei de Acesso à Informação foi um grande passo para garantir e regulamentar a presença *online* institucional dos órgãos públicos. A LAI reforça o papel do governo eletrônico que é a garantia de serviços e de informações eletronicamente.

O governo eletrônico já é uma realidade para todos os níveis governamentais, desde 2011, mas a questão é: como isso está sendo feito? Assim como Jardim (1999b apoud BATISTA, 2012, p. 226), acreditamos que o acesso jurídico à informação pode garantir o acesso físico, mas não se consolida o acesso intelectual à informação.

Para ser de fato efetivo, os portais governamentais precisam ir além de uma mudança tecnológica, é necessária uma transformação cultural e política. Se não, continua-se a reproduzir documentos com linguagens técnicas próprias da gestão pública e informações dispostas como os organogramas internos, dificultando não só o acesso à informação pública, como o acesso aos serviços públicos. Lembrando que como princípio, a comunicação pública no meio digital deve ser fácil, rápida, possibilitando interação entre e Estado e cidadãos 24h por dia.

3. Procedimentos Metodológicos

Depois da contextualização do problema, chegamos a um dos capítulos mais importantes, a definição dos procedimentos metodológicos para chegar ao objetivo final: analisar os portais de governo eletrônico do Poder Executivo para identificar o nível de interatividade que o Estado disponibiliza para o cidadão. Perguntamo-nos se no contexto brasileiro a população é considerada protagonista da comunicação pública ou coadjuvante do sistema. Para a análise ser validada e confirmada, é preciso definir procedimentos que dêem confiabilidade aos dados apresentados na pesquisa.

“O método de pesquisa, num sentido amplo, pode ser entendido como a forma escolhida pelo pesquisador para verificar a veracidade dos fatos e explicar de maneira consistente os fenômenos examinados” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p.85) Neste capítulo, vão ser determinadas as estratégias de pesquisa e instrumentos para analisar o nível de interatividade entre Estado e Cidadão nos portais do Poder Executivo.

> De acordo com Raupp e Beuren (2008), os procedimentos metodológicos são definidos segundo o problema de pesquisa formulado, que pode ser substituído ou acompanhado da elaboração de hipótese. Em suas observações, os autores agrupam os tipos de pesquisa em três categorias: quanto aos objetivos, podendo ser pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; quanto aos procedimentos, abordando o estudo de caso, o levantamento, a pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e quanto à abordagem do problema, tem-se a pesquisa qualitativa e a quantitativa (GARCIA, 2015, p. 55).

Levando em conta os autores citados por Garcia (2015), nesta monografia foram utilizadas algumas abordagens: quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva. Quanto aos procedimentos utilizados, além da pesquisa bibliográfica fizemos uma análise de três portais do Poder Executivo. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa se caracteriza como quantitativa e qualitativa, uma vez que é preciso relacionar as estatísticas com a presença ou ausência de uma dada característica de conteúdo ou fragmento de mensagem (BARDIN, 1994, apud, SILVA et al, 2004, p.73).

3.1. Pesquisa exploratória

De acordo com Raupp e Beuren (2013) a pesquisa exploratória consiste em conhecer com maior profundidade o assunto, para torná-lo mais claro ou constituir questões importantes para a condução da pesquisa. Nesse sentido, podemos concluir que a pesquisa exploratória pretende dar ao estudo maior valor teórico.

Segundo Gil (2002),

> Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que "estimulem a compreensão" (GIL, 2002, p. 41).

Nessa monografia foram utilizados o levantamento bibliográfico e a análise de exemplos. Os dois primeiros capítulos foram construídos a partir desse levantamento, trazendo um maior entendimento sobre o tema e o objetivo da pesquisa. São uma contextualização da pesquisa, trazendo autores, leis e instituições que cercam o governo eletrônico no Brasil.

Já a análise de exemplos, foi utilizada para compreender como foi construída a comunicação pública nos portais dos ministérios no Brasil, se eles se encaixam no perfil ideal: transparente, interativo e com serviços e informações acessíveis à população.

3.2. Pesquisa descritiva

Cervo (2007, p. 61) diz que a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los. O pesquisador, então, “procura descobrir, com maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características” (CERVO, 2007, p.61).

Aplica-se a pesquisa descritiva a fim de analisar, documentar, registrar, classificar dados de três portais do poder executivo por meio da aplicação de um protocolo de análise. Serão reunidas informações específicas sobre os portais para entender como está estabelecida a interação com o cidadão nos sites.

Depois de classificar a pesquisa de acordo com o objetivo do estudo, serão identificadas, nos próximos tópicos, quais foram as estratégias de pesquisa, “o conjunto de procedimentos que ordenam o pensamento e esclarecem acerca dos meios adequados para chegar-se ao conhecimento” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p.46).

3.3. Pesquisa bibliográfica

Para Cervo (2007), a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas já publicadas. O autor diz que o procedimento busca “conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado sobre determinado assunto, tema ou problema” (CERVO, 2007, p. 60).

A pesquisa bibliográfica desse trabalho foi feita com levando-se em consideração os principais conceitos para iluminar o fenômeno estudado. Para deixar claro os conceitos, bem como autores trabalhados, construímos um quadro teórico primário dividido por assuntos pertinentes ao tema:

Quadro 2: Quadro teórico primário

Direitos Humanos	Declaração de Direitos Humanos e Relatório de MacBride
Comunicação pública e transparência	Carmem Lúcia Batista, Heloísa Dias Bezerra, Jorge Duarte, Heloíza Matos
Lei de Acesso à Informação	Janara Sousa e Elen Geraldes, Constituição Brasileira, Lei 12.527, Fernando Paulino, Pauline Garcia.
Governo Eletrônico	José Maria Jardim, André Lemos, Marco Winckler, Alexandre Barbosa.

Fonte: Construído pela autora.

A partir da produção de artigos e trabalhos científicos desses autores foram mapeados outros autores, documentos e informações para a construção de um quadro referencial teórico forte para trabalhar conceitos e assuntos pertinentes ao tema.

A Declaração de Direitos Humanos e o Relatório de MacBride foram importantes na construção histórica do direito de ser informado e se informar como direito universal. Autores como Batista e Duarte auxiliaram no entendimento do conceito de comunicação pública, como garantia de um Estado transparente para a promoção de uma sociedade mais participativa. Os textos das autoras Sousa e Geraldes deram um panorama geral sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil, suas potencialidades e particularidades.

Os trabalhos de Jardim e Garcia nortearam a busca de instrumentos, referências, possibilidades de estudo e caminhos para chegar à análise do objeto proposto.

3.4. Análise dos portais

O objeto de pesquisa dessa monografia é a análise de três portais de ministérios brasileiros, sendo esses os mais acessados de acordo com o site de monitoramento de acessos *SimiliarWeb*[4]. Logo, foram contabilizados os acessos nos últimos seis meses (de outubro de 2017 a março de 2018), de cada um dos 23 ministérios, sendo excluído o Ministério da Segurança Pública, pois não possui portal próprio, para selecionar os três portais com maior número de acessos.

Foram selecionados os sites do Ministério da Fazenda (182.200.000 de acessos), Ministério da Educação (149.850 000 de acessos) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (13.850.000 de acessos), conforme o quadro abaixo. O número elevado de acessos significa que estes portais oferecem informações e serviços importantes para a população. A análise dos portais foi feita durante o mês de abril de 2018.

[4]A plataforma usa tecnologias de Big data para colecionar, medir, analisar e providenciar estatísticas de envolvimento de utilizadores para websites e aplicações móveis.

Quadro 3: Quadro comparativo número de acessos

Ministérios	**Acessos**
Ministério da Fazenda	182.200.000
Ministério da Educação	149.850 000
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	13.850.000

Fonte: Construído pela autora.

Como forma de coleta de dados foi definido um protocolo de coleta e análise (Apêndice 1), que possibilita comportar perguntas mais complexas e garante a uniformidade na interpretação dos dados e dos critérios pelos quais são fornecidos (CERVO, 2007, p.53). O instrumento tem 20 questões, divididas em cinco seções:

I - Quanto à disponibilização de informações no portal

II - Quanto aos Serviços Públicos disponibilizados

III - Quanto à Participação do cidadão pela Internet

IV - Interface

V – Recursos tecnológicos

Para a concepção desse roteiro de análise, foram levados em conta critérios centrais para o bom funcionamento do site e a comunicação com o cidadão. A primeira parte da análise que engloba as seções I, II e III, compreende verificar o grau de comunicação pública do site: o conteúdo disponível nos sites, como informações sobre os ministérios e serviços disponibilizados on-line; e a interatividade com os cidadãos e quais canais disponíveis para comunicação com a população. A segunda parte, a seção IV e V, compreende em analisar a construção das interfaces dos portais, assim como a existência de acessibilidade, usabilidade e navegabilidade.

Nos próximos tópicos, será explicado como foi construído o protocolo de coleta e análise e quais foram os conceitos que auxiliaram na elaboração das perguntas para a avaliação dos portais.

3.4.1. Comunicação pública no site

Em “A Singularidade da Comunicação Pública”, Graça França Monteiro (2007), coloca que para os autores pesquisados por ela a comunicação pública tem como finalidade:

> Responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação interna e externa); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política (MONTEIRO, 2007, p.39).

Seguindo a mesma perspectiva dos autores abordados, para identificar o grau de comunicação pública existente nos portais dos ministérios, foi selecionado o Modelo de medição de presença da Web das Nações Unidas para classificar os governos eletrônicos para a formulação das perguntas referentes à transparência das informações, serviços disponibilizados e o diálogo com os cidadãos.

Quadro 3: Modelo de medição de presença na Web

ESTÁGIO	CARACTERÍSTICAS
Presença Emergente	Presença na *web* por meio de um *website* oficial, um portal nacional ou uma *home page* oficial; *links* para os ministérios do governo, governos estaduais e locais, administração indireta; informação é limitada, básica e estática.
Presença Aprimorada	Serviços *on line* são aprimorados para incluir bases de dados e fontes de informações atuais e arquivadas, como políticas, leis e regulação, relatórios, informativos e bases de dados para serem baixadas pela Internet. O usuário pode procurar por um documento e há função de ajuda e um mapa do sítio é disponibilizado.
Presença Interativa	Provisão de serviços *on line* do governo entra no modo interativo; facilidades para *download on line*; *link* seguro; facilidade de assinatura eletrônica; capacidade de áudio e vídeo para informação pública relevante. Os

	servidores públicos podem ser solicitados via e-mail, fax, telefone e correio. O sítio é atualizado com grande regularidade
Presença Transacional	Usuários têm condições de conduzir transações *online*, como pagar multas por transgressões no trânsito, impostos e taxas por serviços postais por meio de cartão de crédito, bancário ou de débito. Há algumas facilidades para licitar *on line* em contratações
Presença em Rede	Uma estrutura G2C (governo para cidadão) baseada em uma rede integrada de agências públicas para a provisão de informação, conhecimento e serviços. A ênfase está no *feedback* para o governo. Um formulário de comentário na *web* é disponibilizado. Um calendário de eventos governamentais futuros existe com um convite o governo à participação. Governo solicita *feedback* por meio de mecanismo de pesquisa de opinião *online*; fóruns de discussão; e facilidades de consulta *online*.

Fonte: NAÇÕES UNIDAS, 2003, apud MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p. 56.

Para determinar quais informações deveriam constar nos portais dos ministérios, considerando que o site disponibiliza as informações de interesse público, selecionamos o que a Lei de Acesso à Informação (LAI) determina como sendo informações mínimas. Uma vez que, a LAI é um importante mecanismo legislativo de garantia de transparência estatal e um dos requisitos primordiais para a construção da comunicação púbica. Sendo assim, a primeira seção do protocolo avalia se a determinação da LAI está sendo cumprida nos portais.

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:
> I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

> III - registros das despesas;
> IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
> VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
> § 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (BRASIL, 2011)

Na segunda seção, analisa-se o nível dos serviços disponibilizados pelo site, e as instruções para realiza-los. Na terceira seção, são avaliados os contatos disponíveis para a participação do cidadão, analisando quais canais são ofertados para a interação entre cidadão e órgão.

3.4.2. Interfaces

Como interface, o *The Internet Dictionary* define como “a parte de um programa que interage entre um usuário e um aplicativo, ou seja, é o que você vê na tela do computador” (tradução livre). Para Steven Jhonson, “uma interface no seu sentido mais simples, refere-se à parte do *software* que dá forma a interação entre o usuário e o computador” (Lemos et al., 2004, p.123), nesse sentido, a interface nada mais é que um mediador entre o design e o usuário, no caso, o cidadão.

Sendo assim, a quarta e quinta sessões do protocolo de análise, vão verificar as interfaces dos portais dos ministérios. Contudo, foram selecionadas três categorias: acessibilidade, usabilidade e navegabilidade, que podem garantir o acesso físico às informações e serviços.

a) Acessibilidade

A primeira categoria diz respeito ao acesso de pessoas portadoras de necessidades especiais (auditiva, visual, motora, cognitiva, etc.) e as pessoas que enfrentam barreiras tecnológicas devido aos meios que utilizam para acessar o site (conexões, equipamentos, *softwares*).

Segundo Pimenta (2002), a acessibilidade de um site está ligada ao fato dele ser utilizável por qualquer pessoa. O Art 2º da Lei nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000, define que acessibilidade é

> “Possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicações, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida” (BRASIL, 2000).

Assim, acessibilidade no contexto dos portais ministeriais significa garantir que todos os cidadãos acessem as informações contidas nos sites, de forma igualitária, sem perdas por qualidade de conexão, tipo de acesso, ou por necessidade de adequação do conteúdo por pessoas portadoras de necessidades especiais.

Para a formulação das perguntas que identificassem a acessibilidade dos portais foram considerados aspectos do texto de Trenton Moss[5] (2004) “Dez testes rápidos para checar a acessibilidade ao seu Web site”:

1. Existem textos alternativos para imagem?
2. Existem textos alternativos para imagens decorativas?
3. Verifique se existe transcrição do conteúdo de áudio
4. Cheque se cada campo dos formulários tem um texto descritivo
5. Verifique a possibilidade de aumentar o tamanho dos textos.
6. Cheque o site no Browser Lynx.
7. Confira a navegabilidade sem o uso do mouse.
8. Existe um mapa do site?
9. Verifique se há textos descritivos dos links para o destino remetido
10. Cheque seu site em programas automatizados como *Wave*.

Além de verificar os arquivos disponíveis para download, são programas livres? Precisam de instalação prévia para acesso? E se é possível se conectar ao site por outros dispositivos, além do desktop, como *smartphone* e *tablet*.

---

[5] Disponível em: <http://www.maujor.com/tutorial/acessibilidade/tentest.php>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

b) Usabilidade

Winckler e Pimenta (2002) dizem que a acessibilidade e usabilidade são conceitos relacionados por buscarem melhorar a satisfação e a eficiência de uso da interface, mas no caso da acessibilidade, diz respeito a uma população mais ampla e genérica.

A usabilidade está ligada a dificuldade de encontrar a informação desejada dentro de um site. Para avaliar esse item, Wickler e Pimenta (2002) citam como forma de identificar um problema de usabilidade alguns fatores:

● conclusão de tarefas, tempo para realiza-las, ocorrência de erros.

● rapidez no desenvolvimento de tarefas

● satisfação subjetiva do usuário

As perguntas relacionadas a essa categoria implicam na facilidade do usuário (cidadão) em localizar facilmente uma informação, seja por mecanismo de busca, seja pela navegação tradicional.

c) Navegabilidade

A navegabilidade implica na facilidade do visitante em navegar pelas diversas páginas sem se perder ou chegar ao seu destino em poucos cliques (PEREIRA, 2010) e está diretamente ligada a usabilidade. Para essa verificação foram criadas perguntas relacionadas ao menu e aos indicadores de contexto e localização do cidadão dentro do site.

Os critérios e tópicos de avaliação listados foram de suma importância para identificar erros e acertos na interação com o cidadão, em termos de comunicação pública e construção de interface. No próximo capítulo, iremos analisar e discutir os resultados obtidos através do protocolo de análise dos três portais do poder executivo escolhidos, a fim de obter maior clareza sobre o objeto de estudo.

A construção dos capítulos de levantamento bibliográfico foi de suma importância para entender e delimitar a comunicação pública nos portais dos ministérios. A análise de portais reúne critérios de avaliação para identificar falhas e acertos do Governo Federal dentro dos portais, os resultados obtidos

ajuda-nos compreender onde está o cidadão na comunicação pública feita nesses sites.

4. Descrição e análise

No primeiro capítulo, vimos a construção dos direitos de informar e comunicar como direitos inerentes ao homem, observando os contextos históricos que tornaram possível esse processo. Vimos também a relação entre os direitos fundamentais, acesso à informação, transparência e comunicação pública como forma de garantir uma democracia participativa, chegando a Lei de Acesso à Informação como política pública de comunicação que considera a internet como canal privilegiado de interação com o cidadão.

No segundo capítulo, a internet aparece como ferramenta de comunicação e participação, podendo: incluir todos os cidadãos, democratizando o acesso à rede, ou simplesmente, ignorar parte da sociedade, perpetuando a exclusão social. Igualmente, apresentamos o governo eletrônico como mecanismo de interação com o cidadão, disponibilizando serviços e troca de informações.

No terceiro capítulo, foi apresentada a metodologia definida para a realização da análise da construção da comunicação pública, considerando o cidadão como base para a disponibilização de informações, serviços e interação, foi feita uma análise dos portais dos Ministérios da Fazenda, da Educação, e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Foram levados em conta critérios de transparência, acessibilidade, usabilidade e navegabilidade no processo comunicativo.

Neste capítulo, serão apresentados os resultados das análises dos sites com auxílio do protocolo de coleta e avaliação, seguindo os procedimentos metodológicos pré-definidos. A fim de compreender como é feita a comunicação pública e a arquitetura dos *websites*, como forma de melhorar a experiência do cidadão ao máximo para o acesso dos serviços e informações, dentro dos portais dos Ministérios da Fazenda, da Educação e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, vamos comparar os dados coletados durante o mês de abril de 2018, relembrando as discussões teóricas e conceituais dos capítulos anteriores. Assim, primeiro serão descritos e discutidos os resultados apurados de cada Ministério separadamente, para

depois confrontar as informações numa análise geral dos resultados e chegar às conclusões finais.

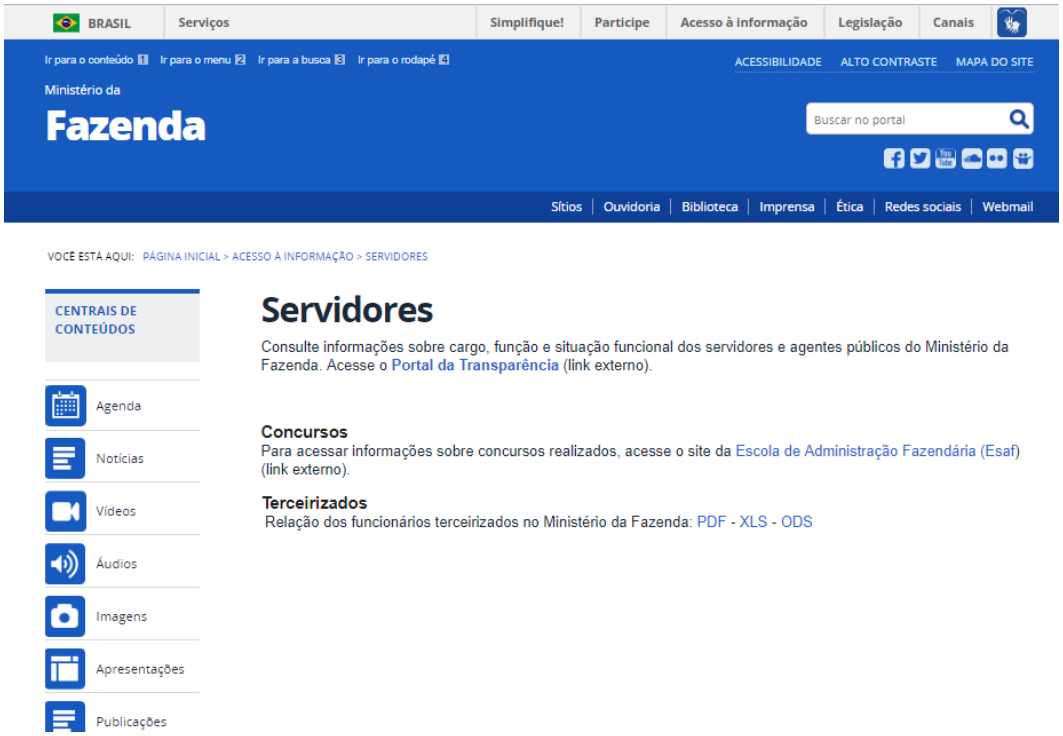
4.1. Ministério da Fazenda

É o portal com maior número de acessos, como citado no terceiro capítulo, muito provavelmente pelo número de serviços apresentados no site, sendo o mais conhecido a declaração do imposto de renda, obrigatória para grande parte da população.

Analisando o portal quanto às informações mínimas, determinadas pela Lei de Acesso à Informação, o Ministério disponibiliza todas as informações institucionais, com exceção do horário de atendimento que está incompleto. Somente dois órgãos do Ministério dão essa informação. A Ouvidoria, por exemplo, órgão essencial para garantir o diálogo com o cidadão, não divulga o horário de atendimento.

Quanto ao conteúdo publicado, a aba que deveria mostrar as compras e licitações do órgão está com erro e não é possível acessá-la. O link do catálogo de serviços do menu principal, também apresenta esse erro, mas é possível acessar na aba institucional. Outra falta percebida, são os documentos com os objetivos, planos e metas do Ministério, que não foram encontrados. Parece não existir uma norma ou organização para definir onde os conteúdos são publicados. A prestação de contas, lista de salários e contratos estão no portal da transparência, já o catálogo de serviços e a legislação, são publicados no próprio website.

Figura 2: Página Servidores do Ministério da Fazenda



Fonte: Portal Ministério da Fazenda[6]

Na imagem acima é possível verificar essa confusão e falta de padrão da disponibilização de informações. Existe a possibilidade de download e de acesso de links em uma mesma aba do site.

Na segunda seção do protocolo de análise, que corresponde a avaliação dos serviços públicos no portal, foi verificado que os serviços são bem completos, só não foram localizados o agendamento de consultas, atendimentos e serviços. É possível emitir guias de pagamento e documentos, preencher formulários, consultar processos administrativos, fazer downloads de documentos e formulários, e fazer inscrições em concursos e cursos pelo portal. A maioria das opções de serviços te direciona para o site de outro órgão subordinado ao Ministério, o que demonstra integração de informações entre os portais.

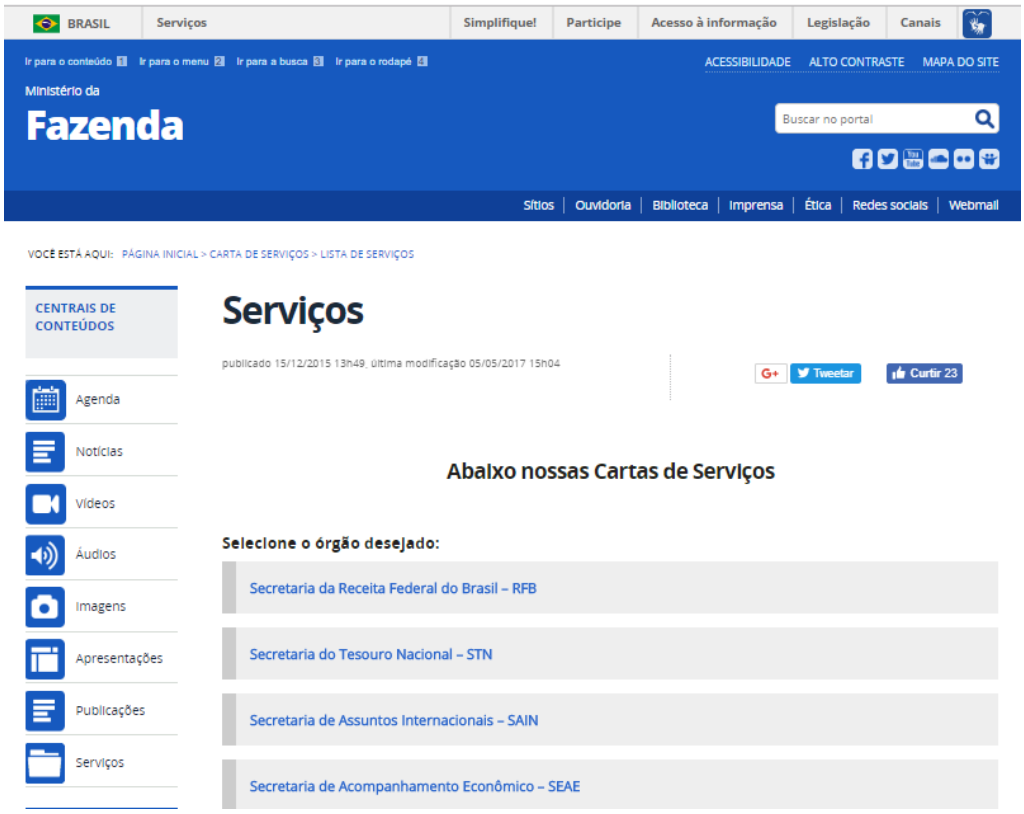
Todos os serviços listados, possuem uma descrição com passo a passo para realizá-los, mas são instruções extensas, com muitas siglas e termos

---

[6] Disponível em: <http://fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/servidores>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

técnicos que prejudicam a compreensão do que é preciso ser feito. Existe outro fator que limita o usuário, como podemos verificar na imagem abaixo, a disposição dos serviços é feita de acordo com a organização do órgão, para acessar o serviço, o cidadão precisa saber qual setor realiza o serviço. Se o cidadão não tiver essa informação, ele não acessa o serviço.

Figura 3 - Página Lista de Serviços do Ministério da Fazenda



Fonte: Ministério da Fazenda[7]

Quanto à participação do cidadão pela internet, são disponibilizados quatro canais:

- Fale conosco, que curiosamente estava fora do ar durante a análise, mas serve para entrar em contato com a administração do site;
- Ouvidoria online, dividida em três áreas: SisOuvidor (recebe reclamações, sugestões, elogios e denúncias); SIC – Serviço de Informação ao Cidadão (orienta o público quanto ao acesso às informações que não estão disponíveis no site); Simplifique (os

[7] Disponível em: <http://fazenda.gov.br/carta-de-servicos/lista-de-servicos/servicos>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

cidadãos podem sugerir mudanças que ampliem a qualidade e facilitem o acesso e a prestação dos serviços públicos);

- Link para as redes sociais, são eles: Facebook, Twitter, YouTube, Flickr, SlideShare e Soundcloud[8].
- Consulta pública, não tem nenhuma em 2018, mas trata-se de um formulário que o cidadão faz o download, preenche e envia via e-mail para o órgão.

Nas redes sociais é possível verificar a frequência diária de postagens no Facebook e Twitter, sendo que a maioria das postagens são replicadas de outros órgãos, ligados ao Ministério da Fazenda, como Banco Central, Receita Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Já no YouTube, é postado 1 vídeo a cada 3 meses, no caso do Flickr são postadas fotos de eventos do Ministério, o que ocorre uma vez por semana. Aparentemente o Ministério da Fazenda não responde comentários nas redes sociais, no Facebook foi possível perceber que o administrador da página ocultou alguns comentários em postagens e o máximo de interação que ocorre é a curtida de alguns comentários.

Sobre a interface do site, apesar de existir um mapa do mesmo, faltam informações explicativas para os itens constantes no menu, talvez por entenderem que são itens autoexplicativos. A linguagem utilizada no portal ainda é dotada de termos técnicos, o que dificulta a compreensão dos textos, consequentemente, dificultando o acesso total (físico e intelectual) aos serviços e às informações, diminuindo a capacidade comunicacional do site.

No quesito acesso em outros dispositivos, foi possível constatar que no celular, o layout do site é modificado e corta alguns itens do menu, dificultando o acesso a itens de acessibilidade, e acesso rápido. Isto é um problema visto que a maioria dos brasileiros, conforme mencionado anteriormente, utiliza os smartphones para se conectar à internet. Portanto, quando se avalia a legibilidade da programação visual, o portal fica no nível intermediário, como

---

[8] Plataforma online de publicação de áudio gratuita e tem como uma de suas principais qualidades a facilidade de espalhar o conteúdo em redes sociais e blogs. Ele permite que você hospede e compartilhe arquivos sem limite de tamanho (EXTRA, 2015).

pouco compreensível. Ainda é possível encontrar conteúdo no portal nos formatos de áudio, vídeo e texto.

Na seção de recursos tecnológicos do protocolo, foi avaliado que o mecanismo de buscas funcionou corretamente, direcionando para o conteúdo procurado. Foi possível, também, acompanhar, durante toda a navegação, a posição do usuário em relação ao menu principal. O site apresenta o quesito acessibilidade conforme o padrão do Governo Federal, possibilita o contraste das páginas, a navegação pelo teclado, atalhos na página, porém alguns problemas foram verificados: faltam textos descritivos para links, textos alternativos para as imagens e os áudios não possuem transcrição, apesar de serem recomendados pelo documento Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico: “Recomendação 3.6 Fornecer alternativa em texto para as imagens do sítio; Recomendação 5.4 Fornecer alternativa para vídeo; Recomendação 5.5 Fornecer alternativa para áudio” (Brasil, 2014). Ou seja, existem recomendações do Governo Federal para garantir a acessibilidade, porém o que se cumpre é a barra de acessibilidade no cabeçalho dos portais, que provavelmente já é entregue pronto aos órgãos, o que depende da própria organização não é feito. Falta reconhecer a existência de diferentes dificuldades de acessibilidade e promover a adequação dos conteúdos.

Os arquivos para download aparecem com nomes compatíveis ao conteúdo, disponível em 4 formatos PDF e MP3 (programas livres), DOC e ODT (programas que precisam ser baixados). Mais uma vez dificultando o acesso físico à informação.

A usabilidade do site, entendendo como capacidade de integrar conteúdo, design, serviços e interatividade, avaliada em três níveis, foi considerada compreensível, mediana. A navegabilidade, a facilidade de acesso ao conteúdo de maneira eficiente, avaliada em 5 níveis (incompreensível, mal elaborada, regular, bem elaborada e intuitivo), foi considerada como bem elaborada. Já o layout do site também avaliado em 5 níveis foi considerado bom.

4.2. Ministério da Educação

O Ministério da Educação é o segundo portal entre os ministérios mais acessado, com 149.850 milhões de acessos, entre outubro de 2017 e março de 2018. Essa quantidade se deve, provavelmente, por direcionar os usuários a sites como o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio). O maior vestibular do Brasil com mais de 6 milhões de acessos em 2017; SISU (Sistema de Seleção Unificada), o sistema que oferece as vagas públicas de ensino superior a candidatos participantes do ENEM; PROUNI (Programa Universidade Para Todos), o programa concede bolsas de estudo em instituições de ensino superior privadas; FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), o programa financia cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Mesmo com a alta quantidade de acessos, o Ministério da Educação é o quarto ministério em quantidade de pedidos de acesso à informação, com 1.337 pedidos (nos mesmos 6 meses de acesso contabilizados). A porcentagem de acessos que resultou em pedidos de informação é de 0,0009%, porcentagem pequena considerando a importância dos serviços e informações de posse de tal Ministério. O que pode significar maior facilidade dos usuários em encontrar a informação procurada.

Quanto às informações institucionais como: endereços, telefones, estrutura organizacional, horário de atendimento e explicação sobre o que o Ministério faz, as informações estão claras e nas abas correspondentes. Na imagem abaixo é possível constatar essas separações dentro da aba institucional.

Figura 4 - Página Institucional do Ministério da Educação

Fonte: Portal Ministério da Educação[9]

Quanto ao conteúdo publicado, não foi encontrado um FAQ[10] direcionado ao menu de acesso à informação, encontra-se no site o item de perguntas frequentes em abas de projetos e serviços do Ministério, ou seja, o ministério não está de acordo com a LAI. Os contratos do ministério e licitações também têm um problema de acesso, os links contratos celebrados pela Administração Pública e as licitações da transparência pública não abrem.

Apesar de constar um documento com os objetivos, planos e metas, não é possível acompanhar o desempenho deles. Os registros licitatórios e as contas públicas estão divididos entre documentos em PDF publicados no site do ministério e no Portal da Transparência. O catálogo com os serviços do Ministério está publicado no Portal de Serviços do governo, divididos por tipo de público. A lista de salários dos servidores públicos está no Portal da Transparência. Os contratos, o documento com objetivos, planos e metas e a legislação relacionados ao Ministério foram publicados como PDF no site.

---

[9] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/institucional>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

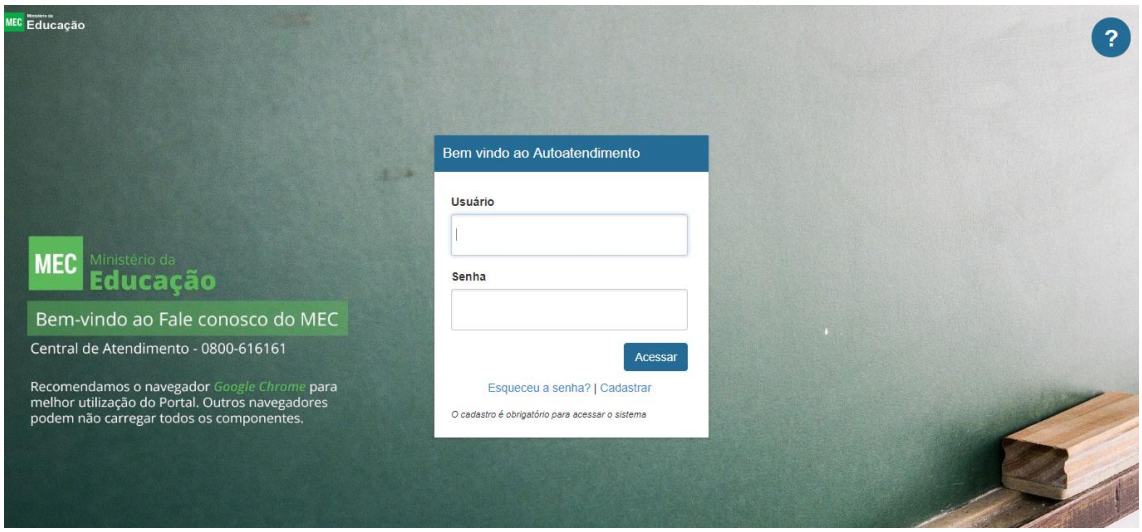
[10] FAQ é a sigla de “Frequently Asked Questions”, expressão que pode ser traduzida para o português como “perguntas frequentes”. É normalmente uma página da internet que traz uma série de perguntas costumeiramente feitas a uma determinada empresa, instituição, portal, site, organização de evento etc (siglaseabreviaturas.com).

Portanto, fica claro que não há uma norma que padronize onde cada conteúdo precisa ser disponibilizado. O próprio Ministério elenca o que fazer e como disponibilizar para o cidadão.

Quanto aos serviços disponibilizados, é possível fazer o download de documentos e formulários, preencher ou reenviar formulários pelo site, fazer inscrição ou matrícula e emitir guias de pagamento. As instruções para a realização de cada serviço são claras e objetivas, facilitando o acesso a eles. No site ainda é possível encontrar informações e material sobre desenvolvimento infantil e alfabetização, que podem ajudar o cidadão.

Quanto à participação do cidadão pela internet, existe um fale conosco no portal feito com cadastro, mas a aplicação tem algumas complicações, por exemplo, não explica que o login é feito com o CPF do cidadão, e não através do e-mail. Foi solicitado, também um e-mail de alteração de senha e apesar de confirmarem o envio, o e-mail nunca chegou (o procedimento foi testado em mais de um cadastro), ou seja, o sistema não funciona. Existe uma nota na aplicação recomendando o uso do Google Chrome como navegador, pois outros navegadores poderiam ter erros de acesso, o que dificulta o acesso do cidadão. Existem também, endereço de e-mail e um telefone 0800 para dúvidas, mas o site coloca preferencialmente o canal Fale Conosco para entrar em contato. Uma vez que o canal só pode ser utilizado após fazer o cadastro, o cidadão pode encontrar muitos obstáculos para fazer o contato. Na análise é possível apontar que o peso da burocracia também recai sobre os portais governo, visto que para tirar uma simples dúvida há exigências de cadastros difíceis de cumprir, como é possível observar na figura abaixo.

Figura 5 - Página Contato do Ministério da Educação



Fonte: Portal do Ministério da Educação[11].

O Ministério disponibiliza link para acesso a cinco redes sociais, Twitter, Facebook, YouTube, Flickr, Instagram e Soundcloud, que são atualizados diariamente. São respondidos somente comentários com dúvidas no Facebook, no YouTube os comentários nos vídeos estão, inclusive, desativados. No portal não foram encontradas consultas públicas, enquetes, fóruns ou votações online.

Quanto à interface, a linguagem do portal foi considerada simples e de fácil entendimento, o portal possui um mapa do site, o que facilita o uso. A legibilidade da programação visual foi considerada compreensível (o nível mais alto entre os três de classificação). O portal funcionou adequadamente em todos os dispositivos, ou seja, é responsivo.

O conteúdo do portal está disponível em texto, vídeo e áudio, sendo que para acessar vídeo e áudio o usuário é direcionado para as plataformas YouTube e Soundcloud, respectivamente.

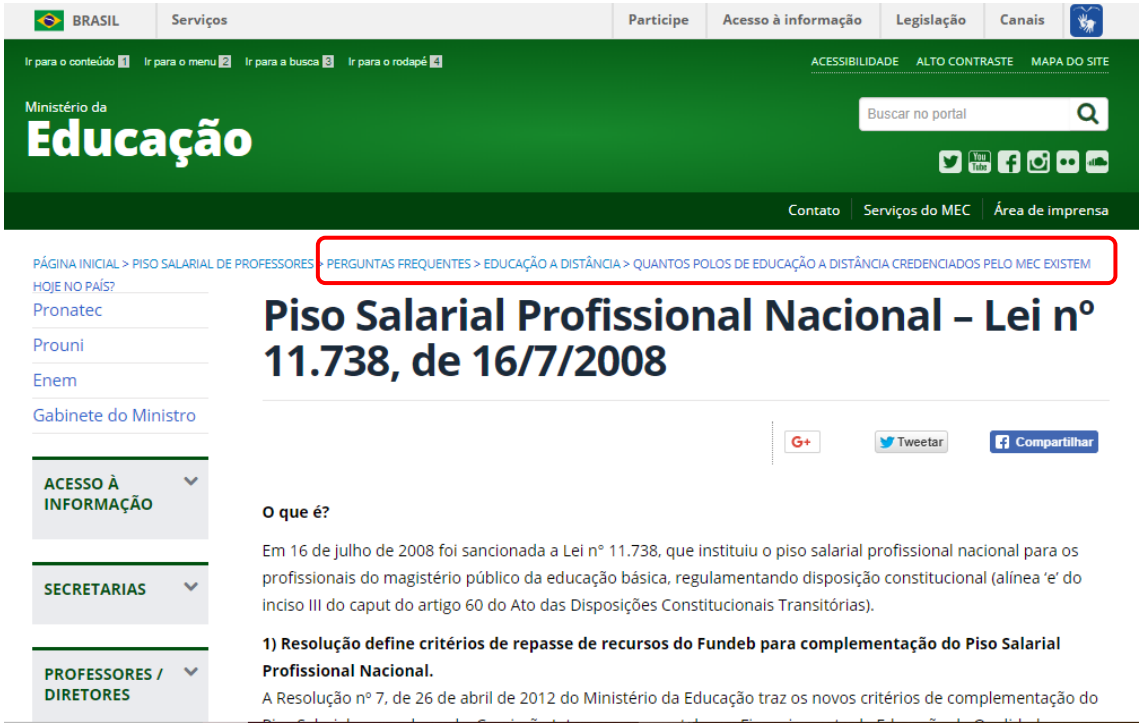
Quanto aos recursos tecnológicos do site, o mecanismo de busca funciona corretamente, mas o portal não indica a posição correta do usuário em

---

[11] Disponível em: <https://mec-cube.call.inf.br/auth-web/login?redirect_uri=http%3A%2F%2Ffaleconosco-mec-cube.call.inf.br%2Fauth%2Fcallback&requested_uri=http%3A%2F%2Ffaleconosco-mec-cube.call.inf.br%2Fsecoes%2F&token_aplicacao=e3lhqm5iVYbcOEfxMMvpBw#/0>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

relação ao menu de navegação principal, em vários momentos indicou o caminho errado de navegação. No caso apresentado pela imagem abaixo, a sequência da navegação original foi: Página inicial > Professores/Diretores >Piso Salarial de Professores. O caminho apresentado pelo site é totalmente diferente.

Figura 6 - Página Piso Salarial de Professores do Ministério da Educação



Fonte: Portal do Ministério da Educação[12]

O portal adota parcialmente as medidas necessárias para garantir a acessibilidade, apesar de seguir as recomendações de acessibilidade do Governo Federal. Não há transcrição dos áudios e só parte dos vídeos possuem legenda.

Os arquivos para download estão com os nomes adequados, na maioria disponível em PDF (programa aberto), mas alguns formulários estão em formato DOC (programa pago), o que pode ser um obstáculo para o acesso.

A usabilidade do site foi considerada intermediária, a navegabilidade como regular e o layout como bom. A consideração mais importante sobre a

---

[12] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/piso-salarial-de-professores>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

experiência de usuário é melhorar o menu do portal, falta uma categorização de assuntos melhor, talvez se seguisse o exemplo do catálogo de serviços, que disponibiliza os assuntos divididos por público, a navegação seria mais intuitiva.

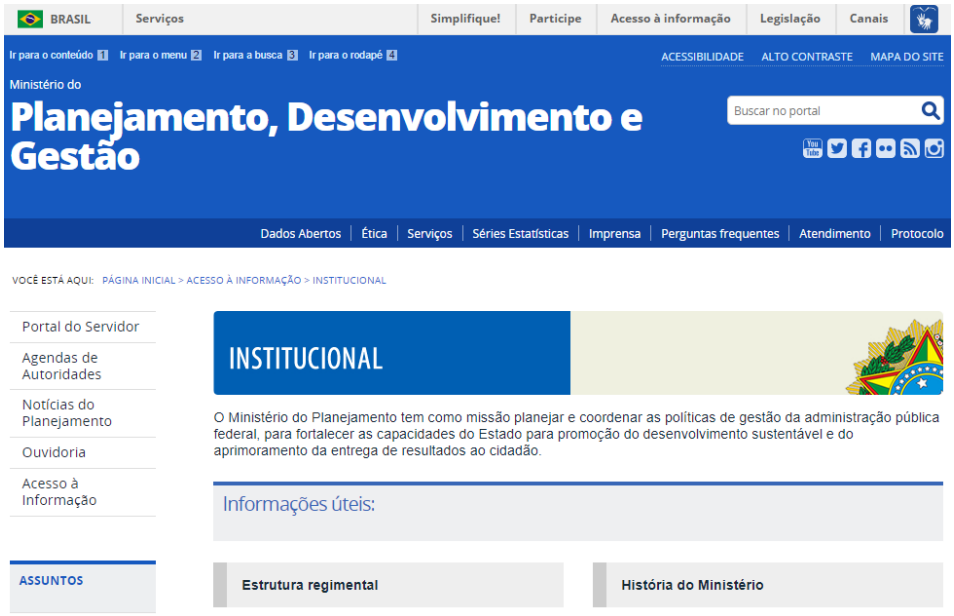
4.3. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é o terceiro portal mais visitado, dos 23 existentes, com 13.850 mil acesos. Além disso, vale ressaltar que ele é o terceiro Ministério com mais pedidos de informação via LAI, com 1.521 pedidos.

O portal oferece informações sobre o orçamento federal, a gestão de pessoas e relações do trabalho no serviço público e pela administração do Patrimônio da União, além de fornecer publicações e estatísticas da gestão pública. O número de acessos, pode se justificar por possuir diversos serviços destinados aos cidadãos, servidores públicos e ocupantes de imóveis federais e terrenos de Marinha.

As informações institucionais do Ministério estão presentes no portal, porém não tem uma explicação do que o órgão faz, como podemos ver na imagem abaixo, só a missão foi publicada, sem muito detalhamento, o que fez avaliar o item como incompleto.

Figura 7 - Página Institucional do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



Fonte: Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[13].

Quanto ao conteúdo publicado, na aba de compras e licitações existe uma confusão entre informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e das outras contas públicas da União, o que gera uma grande dificuldade de compreensão. A organização é confusa. Já a aba de contas públicas, está com erro, impossibilitando o acesso. Apesar do Ministério ter um documento com os objetivos, planos e metas do órgão, não há uma forma de acompanhar os resultados deles em um documento específico. No catálogo de serviços, como é possível observar na imagem abaixo, o órgão só publica os que têm maior procura. O site indica o Portal de Serviços do Governo Federal como forma de acessar o catálogo completo, isto é, o Ministério não disponibiliza a informação. Com exceção do catálogo de serviços, todos os conteúdos estão publicados no próprio website do Ministério.

---

[13] Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

Figura 8 - Página de Serviços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Fonte: Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[14].

Quanto aos serviços públicos disponibilizados no portal, é possível fazer o *download* de documentos e consultar processos administrativos, e não existe um passo a passo de como realizar os serviços. Provavelmente por serem procedimentos muito simples.

Quanto à participação do cidadão pela internet, é possível entrar em contato com o Ministério por meio de uma ouvidoria online chamada “e-ouv”, é uma ouvidoria entre servidor e a Administração Pública; uma central de atendimento online e 0800 (Central SIPEC), que orienta servidores, aposentados, pensionistas e gestores em assuntos relativos à gestão de pessoas; Serviço de Informação ao cidadão (SIC), para solicitação de informação via LAI; e disponibiliza link para as redes sociais. Quando entramos em uma dessas abas de atendimento (imagem abaixo), aparece um aviso do *google* de bloqueio da página por roubo de informações, dificultando o acesso, muitas pessoas podem parar a navegação nesse ponto por desconfiar do site.

---

[14] Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/servicos/>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

Figura 9 - Página e-ouv do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[15].

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disponibiliza links para o Facebook, Twitter, YouTube, Flickr e Instagram. A atualização das postagens do Twitter e Facebook é diária, já o Flickr, o Instagram e o YouTube, são atualizados 3 vezes por mês. Os comentários dos cidadãos nas redes sociais não são respondidos.

Como meio de participação do cidadão, existe uma aba de consulta pública no site, um pouco escondida que apresenta na maioria documentos e informações para consultas públicas presenciais ou via e-mail. Não foram encontrados outros meios de contribuição do cidadão.

---

[15] Disponível em: < https://www.servidor.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

Quanto à interface do site, a linguagem foi considerada técnica, com termos técnicos, dificultando o entendimento. O portal oferece um mapa para a navegação, mas não tem informação explicativa para os itens do menu.

O portal não é responsivo, o menu é cortado em *tablets* e celulares, por esse motivo a programação visual foi considerada pouco compreensível. Já as informações disponíveis estão como texto, áudio e vídeo, sendo que para assistir os vídeos os usuários são direcionados para o YouTube.

Quanto aos recursos tecnológicos, existe um mecanismo de busca que funciona corretamente. Durante a navegação foi indicado, em todas as páginas, a posição do usuário em relação ao menu principal.

Sobre a acessibilidade, o portal segue as recomendações do Governo Federal, como atalhos e alto contraste, mas não há transcrição dos áudios, nem todos os vídeos possuem legenda, nem textos descritivos para imagens, itens do menu e links.

É possível encontrar documentos para download nos formatos PDF, ODS, ZIP, OGG[16] e MP3. Apesar de serem formatos livres, é preciso baixar programas para abrir arquivos zipados (ZIP). Os arquivos possuem nomes compatíveis com o conteúdo do documento.

A usabilidade do site foi considerada confusa, desconexa e inadequada, o pior nível de avaliação. A navegabilidade foi considerada regular, já que a interface muitas vezes prejudicou o acesso à informação ou serviço. O layout do portal foi classificado como regular, uma classificação mediana.

4.4. Análise

Após reunir informações sobre os portais e descrevê-las separadamente, a partir da ajuda do protocolo de coleta e análise, é preciso avaliar os dados coletados para compreender o todo.

---

[16] Ogg Vorbis é um padrão para áudio digital desenvolvido pela Xiph.Org Foundation totalmente open source (isto é, possui código aberto) e livre de patentes. Os arquivos nesse formato, cuja extensão é .ogg, costumam ser um pouco menores e com qualidade igual ou superior aos arquivos em MP3. No entanto, o maior atrativo do Ogg Vorbis é o fato de se tratar de um padrão livre, ou seja, todos podem usá-lo livremente (inforwester.com, 2005).

Foi possível perceber uma falta de padrão na disponibilização das informações nos portais, cada um tinha um critério diferente para categorizá-las. O portal que mais parece reconhecer a presença do cidadão como usuário e pensar na sua navegação, foi o Ministério da Educação, mas, mesmo assim, apresentou complexidade em apresentar o caminho para o acesso da informação.

A publicação de documentos e informações em outros websites ao mesmo tempo que integram os portais do governo, torna ainda mais complexo o acesso. Cada portal apresenta um layout diferente, uma forma diferente de disponibilizar o conteúdo. Ou seja, o cidadão tem de aprender a linguagem de cada uma dessas plataformas para navegar dentro delas. Batista (2010) diz que a liberdade de informação depende de um processo permanente de tradução de informações técnicas para termos acessíveis ao “homem comum”, se essa tradução não ocorre, há na verdade uma falsa liberdade.

Além disso, em todos os portais foram encontrados links e abas com erros de acesso, falta, portanto, uma revisão dos portais. Parece que os órgãos só colocam a informação e não voltam a conferir o acesso, falta uma ferramenta de notificação que permita o cidadão indicar problemas no site. Apesar do Ministério da Fazenda ter a opção de contato com a administração do site, o nome da aba é confuso, já que “fale conosco” remete a uma ouvidoria, além do acesso estar escondido no site, no final da página.

Os ministérios da Fazenda e Educação apresentam um alto número de serviços online, com descrições de passo a passo, emissão de documentos e guias de pagamento. O Ministério da Educação apresenta os serviços separados por áreas de interesse e tipos de público, o que facilita para o cidadão achar o que está procurando. O Ministério da Fazenda apresenta uma linguagem muito burocrática e pouco acessível no site como um todo, o que prejudica o acesso intelectual da informação e a realização dos serviços. A forma como se disponibiliza os serviços, também influi na conclusão dos processos, uma vez que quanto mais intuitiva a navegação, mais fácil é de achar o que se procura. No Ministério da Fazenda, apesar do documento existir no site, o link no menu principal não funciona.

O contato com o cidadão ainda não parece ser uma prioridade dos portais, disponibilizam-se formulários confusos, endereços de e-mails, telefones 0800, ouvidorias, cadastros complexos, links para redes sociais onde falta interação com os cidadãos e o tradicional serviço de acesso à informação. Matos (2011) diz que é necessário compreender a bidirecionalidade da comunicação pública. Existe uma troca de informações que envolve a participação igual de todos os sujeitos envolvidos para ela de fato existir. A iniciativa mais interessante foi o canal Simplifique, que dá ao cidadão a possibilidade de sugerir mudanças nos serviços online. É um canal do Governo Federal como um todo, mas só existe direcionamento para ele no portal do Ministério da Fazenda.

O Ministério da Educação apesar de fornecer uma forma de contato para dúvidas exclusivo, dificultou o acesso com um cadastro obrigatório e acesso confuso na plataforma.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão parece estar mais preocupado com os servidores e aposentados da Administração Pública do que com os demais cidadãos, uma vez que disponibiliza diversos canais de contato para com eles e somente o SIC como canal de interação com o cidadão externo a organização.

Como forma de participação, os Ministérios do Planejamento e Fazenda apresentam consultas públicas, mas parece muito ultrapassado e questionável a consulta via e-mail. Não há fóruns, enquetes e votações online em nenhum dos portais, no portal do MEC não foi encontrada nem a possibilidade de consulta pública.

A interação com o cidadão parece muito mecânica, não é possível um relacionamento com a sociedade. A troca de informações é complexa, extremamente formal, dependente de formulários. O fluxo de comunicação ainda é burocrático dentro dos portais.

Sobre a interface dos portais, ainda que todos os portais tenham um mapa do site, para facilitar o acesso aos conteúdos disponíveis, foi constatado que nenhum deles explicam os itens do menu principal, aparentemente, os órgãos julgaram que são itens autoexplicativos. Parece estranha essa prática,

pois cada portal tem um menu diferente, dividindo as informações por assuntos diferentes. Não pode se esperar que o cidadão compreenda todos os elementos, sem acessar cada um deles.

No que se refere à linguagem dos textos, foram encontradas três realidades diferentes. O Ministério da Fazenda tem uma linguagem lógica, mas dotada de termos técnicos e burocráticos, com textos extensos que podem prejudicar a compreensão da informação. No Ministério da Educação, a linguagem é clara e simples, parece que existiu a preocupação em eliminar os excessos que prejudicam a compreensão. Já o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apresentou uma linguagem confusa, rebuscada, com excesso de termos técnicos e burocráticos com explicações extremamente curtas, dificultando ao máximo o acesso intelectual à informação.

O acesso à informação é garantido pela LAI, mas as autoras Elen Geraldes e Janara Sousa (2013) chamam a atenção para as dimensões comunicacionais da Lei, não se trata só de uma ação ou estratégia de divulgação de informações, é importante reconhecê-la como uma política de comunicação que utiliza a internet como facilitadora. A comunicação não é dada, é construída, do contrário perpetua-se a linguagem burocrática, fazendo dos portais uma extensão dos Diários Oficiais.

O portal do Ministério da Educação foi o único responsivo, funcionando adequadamente em todos os dispositivos acessados, os outros dois ministérios exibiram corte no menu secundário, que fica no topo da página em dispositivos móveis como celular e *tablet*. Pelo mesmo motivo, a programação visual desses portais foi considerada pouco compreensível, pois dificultaram a experiência do usuário.

Todos os portais disponibilizam as informações em áudio, texto e vídeo, inclusive separam no menu principal indicando o tipo de mídia. Somente o Ministério da Fazenda apresenta todos os conteúdos no próprio portal, os outros direcionam para outras plataformas de compartilhamento, como YouTube e SoundCloud. Esse mecanismo de transferir o usuário para outra plataforma pode dificultar o acesso, uma vez que se trata de uma nova

configuração da informação. O correto seria incorporar o conteúdo da plataforma no próprio portal.

Quanto aos recursos tecnológicos, os mecanismos de busca funcionam corretamente em todos os portais, mostrando resultados compatíveis com as palavras procuradas. Já a posição do usuário em relação ao menu principal, exibiu erros no Ministério da Educação, em alguns momentos foi indicado um caminho diferente do que o usuário acessou, provavelmente o portal mostra um caminho padrão para chegar até a aba de acordo com o mapa do site, sem considerar a navegação.

Os portais adotam as exigências do Governo Federal no quesito acessibilidade, como: atalhos de navegação, contraste e navegação sem o uso do mouse. Falta ir além do determinado para de fato se adequar ao quesito acessibilidade, é preciso descrever as imagens, transcrever os áudios, colocar legendas em todos os vídeos, colocar textos descritivos para cada campo de formulário e links. Sem considerar todas essas questões, não se chega ao objetivo de tornar o acesso aos serviços e informações possíveis para todo cidadão.

O único portal que se preocupou em disponibilizar arquivos para download em formato aberto, foi do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, mas mesmo assim, publica documentos em PDF e ZIP que necessitam do download de softwares para a leitura dos documentos. Foram identificados erros na correspondência entre nome e conteúdo de alguns arquivos do Ministério da Educação.

A usabilidade dos portais, como visto no terceiro capítulo está ligada a dificuldade de encontrar a informação desejada dentro de um site, avaliando a conclusão de tarefas, a rapidez no desenvolvimento delas e a satisfação do usuário. Segundo Conrado Vaz, (2008) “ os sites devem ser centrados na experiência do usuário e não na mente do diretor de criação que o concebeu ou no dono da empresa” (VAZ, 2008, p.112).

Para avaliar esse ponto era preciso classificar a usabilidade em uma escala de três níveis: clara, lógica e intuitiva; compreensível e confusa, desconexa e inadequada. Nesse sentido, o portal do Ministério da Fazenda,

que possui alguns erros de acesso e problemas de adaptabilidade em alguns dispositivos, foi avaliado com usabilidade compreensível. O portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão teve os mesmos problemas que o Ministério da Fazenda e ainda apresentou falhas na categorização das informações, deixando a navegação confusa, portanto a sua usabilidade foi considerada confusa, desconexa e inadequada. Já o portal do Ministério da Educação, apresentou alguns erros de acesso e apesar de dividir os serviços por público, existe uma dificuldade em identificar uma lógica para a separação do conteúdo do site. Por esses motivos a usabilidade dele foi considerada compreensível.

A navegabilidade dos portais foi avaliada quanto à capacidade navegar por diversas páginas sem se perder, chegando ao destino com poucos cliques. A classificação foi feita por meio de uma escala de cinco níveis: intuitiva, bem elaborada, regular, mal elaborada e incompreensível. O portal do Ministério da Fazenda teve a navegabilidade avaliada como bem elaborada, os mecanismos de busca e a posição do usuário em relação ao menu principal funcionaram bem, porém, ainda falta uma melhor organização do portal para a navegação ser considerada intuitiva, o mesmo acontece no portal do Ministério da Educação. Já o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apesar de mecanismos de busca terem funcionado e a posição do usuário ter sido apontada corretamente, foi identificado um nível de dificuldade maior para encontrar as informações, nesse sentido a navegação é também um fator que afeta na experiência do usuário, assim, a navegação foi classificada como regular.

O layout dos portais é parecido, o que muda é a organização dos itens dos menus, cada ministério escolhe quais assuntos entram para os menus e a disposição das informações, mantendo fixos no portal o menu de acessibilidade no cabeçalho dos portais, e a central de conteúdo, sempre presente no menu principal do lado esquerdo do portal. Logo, avaliando como cada portal disponibiliza as informações nos menus, o layout dos portais do MEC e da Fazenda foram classificados como bons e o portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi considerado regular.

A análise mostra que os portais dos ministérios estudados ainda precisam reconhecer o que o público principal da comunicação é o cidadão, não os órgãos de regulamentação. A transparência deve ser trabalhada como uma meta externa à organização, entendendo como objetivo dos portais comunicar e informar a sociedade, recebendo suas demandas e interagindo com os cidadãos.

Considerações finais

A descrição e análise dos resultados coletados nos portais demonstra que os ministérios continuam usando as TICs somente para cumprir as exigências das leis e determinações do Governo Federal. O atendimento ao cidadão é secundário, reconhecendo somente as demandas internas do órgão. Espera-se que o cidadão conheça a organização e sua estrutura.

A realidade brasileira é de uma população com pouco acesso à internet, sem prática de navegação. O conhecimento das estruturas das organizações públicas é muitas vezes uma lacuna, somente uma parte privilegiada da sociedade tem o conhecimento sobre o funcionamento do serviço público. A análise demonstrou que a construção dos sites legitima a concentração de poder das informações da administração pública a essa minoria privilegiada.

O cidadão comum ainda não é reconhecido como ator principal. A quem os portais deveriam atender? Constatamos que, as arquiteturas dos sites permanecem centradas nos próprios órgãos, categorizando a informação como melhor atende os ministérios. Continuamos sendo atores passivos no relacionamento entre Estado e sociedade.

No caso do Ministério da Educação, é possível inferir que existe a necessidade de agilizar o atendimento ao cidadão, melhorando os processos internos da organização, o que contribui para que o órgão disponibilize melhores serviços no portal, categorizando por público. Porém, quando se trata de viabilizar o acesso à informação, não há a mesma estrutura, o cidadão volta a ser passivo na comunicação, falta interatividade, transparência e facilidade no acesso.

O Ministério da Fazenda, a título de aumento da arrecadação e melhora de processos, também oferece uma série de serviços. Mas, da mesma forma, falha em oportunizar o acesso. Os serviços são descritos com linguagem extremamente burocrática e textos longos. Espera-se que o cidadão encontre as informações e serviços, categorizados de acordo com a perspectiva do próprio órgão.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão parece complicar intencionalmente o acesso às informações e existe uma confusão na organização do portal, as informações do próprio Ministério se misturam com informações gerais da União. Os serviços e a comunicação disponibilizados no portal são ofertados quase que exclusivamente aos servidores ativos ou aposentados do Estado.

Como podemos ver, o potencial dos portais não foi aproveitado. A falta de acesso cognitivo à informação, ou seja, a falta de entendimento da informação pela linguagem utilizada, dificulta o acesso físico aos serviços e documentos, impossibilitando a comunicação e interação. Os canais de interação com o cidadão parecem reproduzir sistemas judiciários arcaicos com cadastros e formulários confusos. Ou seja, o objetivo de oferecer serviços, informação e interação 24h por dia em uma única plataforma, de maneira plural, transparente e interativa, não é atingido.

As legislações e recomendações do Governo Federal, com certeza auxiliam e muito no processo comunicativo, mas os órgãos precisam ir além deles para de fato praticarem uma comunicação pública e um diálogo democrático com os cidadãos.

É necessário que os servidores se reconheçam quanto cidadãos, passem a pensar fora das exigências legislativas, considerando as obrigações como guias para de fato chegar a uma comunicação pública que atenda a todos de forma igualitária. Afinal, é preciso que a Administração Pública entenda a informação pública como um direito do cidadão, e que essa interação com a sociedade só tenda a melhorar a gestão de processos, finanças e informações do governo.

Para melhorar a construção desses portais, solucionando tanto a deficiência na interatividade, transparência e o acesso às informações e aos serviços, quanto à experiência do usuário nos portais, é fundamental inserir o cidadão nesse processo. É preciso que organizações externas à administração pública participem da estruturação dos portais por meio de uma força tarefa que selecione grupos ou pessoas interessadas em cooperar, traduzindo processos, melhorando a programação visual e usabilidade, criando guias de

boas práticas de acessibilidade, tornando a navegação mais intuitiva, simplificando a interação entre Estado e sociedade. Além disso, é essencial fornecer ferramentas de opinião nas abas dos portais para auxiliar a correção de erros de navegação e avaliar a linguagem. Sobretudo, é preciso ouvir o cidadão. É preciso consulta-lo, ouvir sua opinião e entender quais processos comunicacionais podem ser construídos para os diferentes públicos.

A comunicação pública é estruturada em um fluxo de comunicação e informação, nada mais justo que a construção dela seja feita por uma união entre Estado e cidadãos, dando assim o caráter plural, transparente e interativo aos portais.

Como forma de integrar os sistemas do governo e eliminar o excesso de cadastros e formulários a serem preenchidos, sugerimos um único acesso de identificação do cidadão, assim, a integração de processos e o compartilhamento de informações entre sistemas, departamentos e esferas governamentais seria possível, além de reunir todas as informações do cidadão e prever as suas preferências, seus hábitos de vida, oferecer caminhos para serviços e informações que lhe interessem.

As categorias de assuntos, informações e serviços, precisam ser repensadas, estruturadas de outra forma. É importante simplificar o processo e pensar numa abordagem centrada no ser humano, no usuário, no cidadão. Se as informações fossem separadas por assuntos ou momentos de vida, o cidadão comum, sem conhecimento técnico-legislativo, conseguiria acessar com maior facilidade o que procura, além de facilitar o contato com os órgãos e a participação da população em consultas públicas, por exemplo.

A fim de ilustrar melhor as soluções dadas listaremos dois exemplos. Primeiro vamos pensar em Luísa, estudante de tecnologia da informação, que tem um projeto incrível sobre acessibilidade. Ela criou um guia fácil de tradução visual de sites para pessoas cegas. Luísa fica sabendo que abriu uma bolsa do governo para projetos que auxiliem na melhoria de acessibilidade para portais do governo, ela pretende se inscrever, pois isso poderá ajuda-la a entrar para o mestrado mais tarde, além de conhecer outros profissionais da área.

O segundo exemplo é Maria, ela tem 2 filhos, uma criança de 2 anos e um adolescente de 17. Seu marido acabou de falecer. Maria precisa procurar uma creche, fazer a inscrição do filho mais velho no Enem e iniciar o processo de inventário do marido. Ao entrar no portal do Ministério da Educação para fazer a inscrição do filho no Enem, o sistema reconhece a isenção da taxa, pois o sistema já tem a informação da renda familiar. No fim da inscrição, a aplicação pergunta se Maria deseja realizar mais alguma tarefa, sendo direcionada para um menu correspondente a cada membro da família, em seguida ela faz a matrícula na creche municipal do filho mais novo e solicita informações para iniciar o processo de inventário do marido.

São processos mais complexos, mas que no fim, vão ajudar a administração pública, em termos de: arrecadação e dados sobre a população, eliminação de processos repetitivos e desnecessários, otimização de gastos, maior melhora na transparência e qualidade dos serviços e informações.

Porém, existe mais um fator limitador do acesso: o acesso físico à tecnologia. É indispensável a construção de mais telecentros no país, com o intuito de disponibilizar o acesso à internet e também auxiliar a população nesse acesso, diminuindo o analfabetismo virtual. Aumentar a cobertura da internet livre em espaços públicos para além do centro das cidades, adentrando a periferia. Dar oportunidades iguais de acesso causaria um grande impacto da oferta desse serviço à população, sobretudo na promoção de cidadania.

As discussões teóricas e a análise dos portais permitiram perceber que a comunicação pública nos portais da internet não acontece separada do espaço em que foi criada. Portanto, para que de fato a internet cumpra o seu objetivo e suas potencialidades comunicativas, é preciso uma mudança cultural e organizacional das instituições públicas. Trata-se de um processo de entendimento tanto do Estado quanto da sociedade que a informação e a comunicação são inerentes ao homem e o acesso à informação e participação do cidadão na gestão pública é pré-requisito para garantir que o poder emane do povo, não só no período eleitoral, mas também como forma de controle social.

Referências

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: entre o acesso e a apropriação social. 2010. Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BATISTA, Carmem Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. Transinformação, v. 22, n. 3, 2012.

BECCARIA, César. Dos delitos e das penas. Bauru: Edipro, 2001.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. (8ª reimpressão).

BEZERRA, Heloisa Dias. Atores políticos, informação e democracia. Opinião Pública, v. 14, n. 2, p. 414-431, 2008.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 29 de maio de 2017.

BRASIL. Lei nº 6.991, de 27 de outubro de 2009. Institui o Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades - Telecentros.BR, no âmbito da política de inclusão digital do Governo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6991.htm>. Acesso em: 03 de maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm>. Acesso em: 1 de maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

BRASIL. Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão. Governo Digital: Cidades digitais. 2016. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/inclusao-digital/cidades-digitais>. Acesso em: 11 de abril de 2018.

BRASIL. Proposta de política de governo eletrônico para o poder executivo federal. Gt novas formas eletrônicas de interação decreto de 3 de abril de 2000, Brasília, p. 2-19, set. 2000. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/e15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf>. Acesso em: 07 de abril de 2018.

CETIC.BR. Universalização do acesso. Panorama setorial da internet, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 1-10, jul. 2016. Disponível em: <http://www.cetic.br/publicacao/ano-viii-n-1-universalizacao-do-acesso/>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2018.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Org). Glossário de Comunicação Pública. Glossário produzido por alunos da disciplina Instrumentos de Comunicação Pública, do curso de pós-graduação em Assessoria de Comunicação Pública do Instituto de Ensino Superior de Brasília (Iesb). Brasília: Casa das Musas, 2006.

DUARTE, Jorge. (Org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, Jorge. Os Desafios da Comunicação Pública. In: PAULINO, Fernando Oliveira (Org.). Lusocomum: Transparência, Governança Accountability e Comunicação Pública. Brasília: Casa das Musas, 2009. p. 51-59.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora, p. 121-134, 2011.

EXTRA. Gratuito, o SoundCloud é uma plataforma online de música bem simples de usar. 2015. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/celular-e-tecnologia/gratuito-soundcloud-uma-plataforma-online-de-musica-bem-simples-de-usar-2871464.html>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 2013.

HUMANOS, Declaração Universal Dos Direitos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

INFOWESTER.COM. Formato Ogg Vorbis. 2005. Disponível em: <https://www.infowester.com/oggvorbis.php>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística. Ed. FTD, 1997.

LEMOS, André, et al. Cidade, tecnologia e interfaces. Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. Revista Fronteiras -estudos midiáticos, v. 6, n. 2, 2004.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo: Editora 34, 1999.

Netlingo: the internet dictionary. Disponível em: <https://www.netlingo.com/dictionary/i.php>. Acesso em: 1 de maio de 2018.

NOBRE, Heloiza Helena Matos E; GIL, Patrícia. Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública. Eptic online, v. 15, n. 2, p. 12-27.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de metodologia da pesquisa científica. Atlas, 2010.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor De; CHAGAS, Gleison José Do Nascimento. Desafios para a inclusão digital no brasil. Perspectivas em ciência da informação, v. 13, n. 1, p. 67-94, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pci/v13n1/v13n1a06.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2018.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. Comunicação pública, sociedade e cidadania, v. 1, p. 39-59, 2011.

MCTIC - Ministério da ciência, tecnologia, inovações e comunicações. PNBL - desoneração de smartphones. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/setel/deban/desoneracao_smartphones/desoneracao-de-smartphones.html>. Acesso em: 10 de abril de 2018.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás De Aquino. O estágio do governo eletrônico no brasil em relação ao contexto mundial. Revista do serviço público, v. 55, n. 1 e 2, p. 49-66, jan./jun. 2004.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. Comunicação Pública, p. 34-46, 2007.

UNESCO. Um mundo e muitas vozes: Comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

URUPÁ, Marcos. Sociedade da Informação, Direitos Humanos e Direitos à Comunicação. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de et al (Org.). O Direito Achado na Rua V. 8: Introdução Crítica ao Direito à Comunicação e à Informação. Brasília: Fac Livros, 2017. p. 100-110.

PAC – Ministério do Planejamento. Cidades digitais. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/cidades-digitais>. Acesso em: 11 de abril de 2018.

PIMENTA, Marcelo Soares et al. A (in) acessibilidade de sites governamentais. In: V SYMPOSIUM ON HUMAN FACTORS IN COMPUTER SYSTEMS (IHC2002). 2002.

SIGLAS E ABREVIATURAS. FAQ. Disponível em: <https://www.siglaseabreviaturas.com/faq/>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

VAZ, Conrado Adolpho. Google Marketing-O Guia Definitivo de Marketing Digital. Novatec Editora, 2008.

XAVIER, Vitor Cesar Silva; CUNHA FILHO, Márcio Camargo. Lei de Acesso à Informação: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

WINCKLER, Marco; PIMENTA, Marcelo Soares. Avaliação de usabilidade de sites web. Escola de Informática da SBC SUL (ERI 2002) ed. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação (SBC), v. 1, p. 85-137, 2002.

APÊNDICE I

Protocolo de análise de conteúdo dos portais

I – Quanto a disponibilização de informações no portal

1. Informações Institucionais

	Possui	Incompleta	Não possui
Endereços			
Telefones			
Estrutura organizacional			
Horário de atendimento ao público			
Sobre			

2. Tipo de Conteúdo publicado

	Possui	Incompleta	Não possui
Legislação			
Perguntas frequentes (FAQ)			
Contas públicas ou prestação de contas			
Compras, licitações ou compras eletrônicas			
Lista de salários dos servidores públicos			
Contratos			
Catálogo de serviços públicos			
Documentos com objetivos, planos e metas			
Documentos com os resultados dos objetivos, planos e metas			

2.1. Como são publicados os conteúdos

2.1.1. Legislação

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

2.1.2. Contas públicas ou prestação de contas

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

2.1.3. Compras, licitações ou compras eletrônicas

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

2.1.4. Lista de salários dos servidores públicos

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

2.1.5. Contratos

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

2.1.6. Catálogo de serviços públicos

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

2.1.7. Documentos com objetivos, planos e metas

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

2.1.8. Documentos com os resultados dos objetivos, planos e metas

a) Publica no próprio website
b) Publica no website de outro órgão público
c) Ambos
d) Não publica

II – Quanto aos Serviços Públicos disponibilizados

3. É possível:

☐ Fazer download de documentos ou formulários

☐ Preencher ou enviar formulários pelo site

☐ Consultar processos administrativos ou judiciais em andamento

☐ Fazer emissões de documentos como licença, certidões, permissões e outros documentos

☐ Fazer inscrição ou matrícula ex: concurso, curso, escola

☐ Emitir boletos de tributos ou outras guias de pagamento

☐ Informações de interesse público

☐ Realizar agendamentos para consultas, atendimentos, serviços, entre outros.

4. Existe um passo a passo de como realizar os serviços?
   a) SIM, com explicação clara.
   b) SIM, com explicação confusa.
   c) PARCIAL, faltam informações e documentos.
   d) NÃO.

III – Quanto a Participação do cidadão pela Internet

5. Tipo de contato com o cidadão no próprio portal
   - ☐ Endereço de e-mail
   - ☐ Fale conosco
   - ☐ Ouvidoria on-line
   - ☐ Formulário eletrônico
   - ☐ Serviço de solicitação de acesso à informação
   - ☐ Denúncia on-line
   - ☐ Atendimento on-line em tempo real como chat
   - ☐ Link para redes sociais

6. Redes sociais on-line
   - ☐ Facebook
   - ☐ Twitter
   - ☐ Vídeo - YouTube ou Vimeo
   - ☐ Foto - Flickr ou Instagram
   - ☐ Blogs
   - ☐ Linkedin
   - ☐ Outros.

     Qual? _____

6.1. Qual a frequência de atualização e postagens?

	Todos os dias	1x por semana	3x por semana	1x por mês	3x por mês	1x a cada 3 meses	1x por ano	Nunca
Facebook								
Twitter								
Vídeo								
Foto								
Blogs								
Linkedin								
Outros								

6.2. Os comentários e dúvidas da população são respondidos?

a) Sim

- ☐ Comentários positivos
- ☐ Dúvidas
- ☐ Comentários negativos
- ☐ Não foi possível identificar padrão

b) Não responde

7. Disponibiliza participação do cidadão

a) Sim

- ☐ Enquete
- ☐ Consulta pública
- ☐ Fóruns ou comunidades de discussão pela internet
- ☐ Votação on-line
- ☐ Canal próprio de sugestões

b) Não possui

IV – Interface

8. O portal oferece informação explicativa para cada um dos itens constantes no menu?
   a) SIM, para alguns
   b) SIM, para todos
   c) NÃO

9. A linguagem utilizada no portal é simples e de fácil entendimento?
   a) SIM
   b) NÃO
   c) PARCIALMENTE

10. O portal apresenta mapa do site?
    a) SIM
    b) NÃO

11. O portal é acessível, de fácil leitura e funciona adequedamente nas seguintes plataformas e dispositivos?
    ☐ Desktop
    ☐ Notebook
    ☐ Netbook
    ☐ Ultrabook
    ☐ Tablet
    ☐ Celular

12. Com relação à programação visual, a legibilidade é:
    a) Incompreensível
    b) Pouco compreensível
    c) Compreensível

13. As informações disponíveis no portal estão disponíveis em que tipos de mídia?
    - ☐ Texto
    - ☐ Vídeo
    - ☐ Áudio
    - ☐ Outros

V – Recursos tecnológicos

14. Existe mecanismo de busca para o conteúdo das informações localizadas no portal?
    a) SIM
    b) NÃO

    14.1. Se sim, o mecanismo funciona corretamente?
        a) SIM, encontrei o que procurava.
        b) PARCIALMENTE. Me mostrou informações diversas, sem conexão com a palavra-chave.
        c) NÃO. Não apresentou nenhum resultado.

15. A posição do usuário, em relação ao menu de navegação principal é indicada em todas as páginas anteriores?
    a) SIM
    b) NÃO

16. O portal adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade?
    a) SIM
    b) Indica, mas não adota
    c) NÃO
    d) PARCIALMENTE

17. Os arquivos para download estão disponíveis em quais formatos?
    - ☐ PDF
    - ☐ DOC ou DOCX
    - ☐ XLS ou XLSX
    - ☐ PPT ou PPTX
    - ☐ XML
    - ☐ ODT
    - ☐ CSV
    - ☐ RDF
    - ☐ Outro. Qual? _____

18. Os nomes dos arquivos disponíveis para download estão de acordo com o conteúdo do documento?
    a) SIM
    b) NÃO

19. Como você avalia a usabilidade do site (entendendo este conceito com a capacidade de integrar conteúdo, design, serviços e interatividade em busca da experiência completa do usuário?
    a) Confusa, desconexa e inadequada.
    b) Compreensível.
    c) Clara, lógica e intuitiva.

20. Como você avalia a navegabilidade (entendendo tal conceito como a capacidade da interface do site em facilitar o acesso ao seu conteúdo de maneira eficiente)?
    a) Incompreensível
    b) Mal elaborada
    c) Regular
    d) Bem elaborada
    e) Intuitivo

21. Como você avalia o layout do site?
    a) Péssimo
    b) Ruim
    c) Regular
    d) Bom
    e) Excelente