UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO" – UNESP

FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO – FAAC

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO ACADÊMICO EM COMUNICAÇÃO - PPGCOM

Emery Sumie Masuko Komono

COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PORTAL ELETRÔNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Bauru – SP
2017

Emery Sumie Masuko Komono

COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PORTAL ELETRÔNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Acadêmico em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP, para obtenção do título de Mestre em Comunicação sob a orientação da Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

BAURU - SP
2017

KOMONO, Emery Sumie Masuko
Comunicação e Informação no Portal Eletrônico da Previdência Social. / Emery Sumie Masuko Komono, 2017
137 f.

Orientadora: Maria Teresa Miceli Kerbauy

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2017

1. Administração Pública. 2. Comunicação Pública. 3. Lei de Acesso à Informação. 4. Governo Eletrônico. 5. Previdência Social. 6. Portal Eletrônico da Previdência Social. I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Bauru

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE EMERY SUMIE MASUKO KOMONO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO - CÂMPUS DE BAURU.

Aos 21 dias do mês de agosto do ano de 2017, às 14:30 horas, no(a) Auditório dos Programas de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY - Orientador(a) do(a) Departamento de Antropologia, Política e Filosofia / UNESP - Faculdade de Ciências e Letras - Câmpus de Araraquara, Profa. Dra. CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO do(a) Departamento de Ciências Humanas / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Prof. Dr. OSWALDO GONÇALVES JUNIOR do(a) Administração Pública / Faculdade de Ciências Aplicadas - UNICAMP, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de EMERY SUMIE MASUKO KOMONO, intitulada **Comunicação e Informação no Portal Eletrônico da Previdência Social**. Após a exposição, a discente foi arguida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: aprovada. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY

Profa. Dra. CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO

Prof. Dr. OSWALDO GONÇALVES JUNIOR

Emery Sumie Masuko Komono

COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PORTAL ELETRÔNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Área de concentração: Comunicação Midiática

Linha de pesquisa: 3 – Gestão e Políticas da Informação e da Comunicação Midiática

Banca Examinadora:

Presidente/Orientadora: Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy
Instituição: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP

Professor 1: Professora Doutora Caroline Kraus Luvizotto
Instituição: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP

Professor 2: Professor Doutor Oswaldo Gonçalves Júnior
Instituição: Universidade de Campinas – UNICAMP

Bauru, 21 de agosto de 2017.

KOMONO, Emery Sumie Masuko. **Comunicação e Informação no Portal Eletrônico da Previdência Social.** 2017. Dissertação (Mestrado em Comunicação – Área de Concentração: Comunicação Midiática) – FAAC – UNESP, sob a orientação da Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy, Bauru, 2017.

AGRADECIMENTOS

A cada dia a vida oferece novos desafios, aceitá-los é acima de tudo tentador, mas implica em assumir compromissos ao longo de uma nova empreitada. A continuidade e a conclusão da jornada requerem muito esforço, foco e perseverança. Assim, são muitos os colaboradores que merecem ser reconhecidos e mencionados.

Acima de tudo agradeço a Deus, o maior e melhor orientador de todos os tempos em todas as áreas do conhecimento humano.

Aos meus pais, Kioshei e Sumie pelos ensinamentos e pela minha formação.

Ao meu marido Athayr pelo carinho, incentivo e confiança.

Aos meus filhos Lívia, Mateus e Taís pela compreensão e admiração recíprocas construídas ao longo dos anos.

Aos chefes Josué, Fátima e Antônio pela confiança e compreensão nos momentos de licença. À colega Patrícia pela compreensão e colaboração, sempre dando conta do serviço.

À minha orientadora Maria Teresa Miceli Kerbauy pela paciência e confiança, pelos esclarecimentos e correções e por todo apoio e suporte dispensado.

Aos professores Carlo José Napolitano e Caroline Kraus Luvizotto pelas orientações valiosas que me foram passadas quando da banca de qualificação, com tanta ética, competência e profissionalismo.

Enfim, muito obrigada a todos os familiares, amigos e professores que sempre me apoiaram e muito contribuíram para conclusão deste trabalho.

A democracia não se pode limitar à simples substituição de um governo por outro. Temos uma democracia formal, precisamos de uma democracia substancial.

José Saramago

KOMONO, Emery Sumie Masuko. **Comunicação e Informação no Portal Eletrônico da Previdência Social.** 2017. Dissertação (Mestrado em Comunicação – Área de Concentração: Comunicação Midiática) – FAAC – UNESP, sob a orientação da Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy, Bauru, 2017.

RESUMO

Os princípios democráticos introduzidos com a Constituição Federal de 1988 contribuíram para remodelação da comunicação pública no Brasil, marcada pela adoção de critérios crescentemente participativos e intermediados por recursos tecnológicos. Assim, tanto a criação do Governo Eletrônico como a aprovação a Lei de Acesso à Informação decorrem de políticas públicas com vistas a aperfeiçoar o atendimento público e incentivar a participação popular numa sociedade amparada por condições de informação e comunicação. A Lei de Acesso à Informação, dentre outras inovações, passou a exigir dos órgãos públicos a disponibilização proativa das informações por meio da Internet em consonância com padrões de acessibilidade e usabilidade. Dentre os direitos sociais previstos pela Constituição, encontra-se a Previdência Social, cujas estatísticas e características demonstram ser detentora de uma expressiva demanda espontânea e emergencial. O presente estudo buscou analisar a disponibilização das informações com o uso dos recursos de acessibilidade e usabilidade pela Previdência Social por meio de seu Portal Eletrônico. A utilização das técnicas de Análise de Conteúdo associada à pesquisa bibliográfica possibilitou mensurar o grau de transparência ativa, acessibilidade, usabilidade e incentivo à participação popular no Portal da Previdência Social. Os resultados da pesquisa mostram que a Previdência Social cumpre os requisitos da Lei de Acesso à Informação, ainda que parcialmente, de modo formal e objetivo; mas evidenciam a necessidade da efetiva otimização no uso dos recursos de usabilidade e acessibilidade para manutenção de um sítio eletrônico fácil, simples, direto, amigável e confiável, com possibilidades de oferecer autoatendimento virtual e aperfeiçoar o processo de interação, conhecimento e reconhecimento das necessidades e interesses dos cidadãos.

Palavras-chave: Administração Pública, Comunicação Pública, Internet, Previdência Social, Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT

The democratic principles introduced with the Federal Constitution of 1988 contributed to the reshaping of public communication in Brazil, marked by the adoption of criteria that are increasingly participatory and intermediated by technological resources. Thus, both the creation of Electronic Government and the approval of the Law on Access to Information stem from public policies aimed at improving public service and encouraging popular participation in a society supported by conditions of information and communication. The Law on Access to Information, among other innovations, required public bodies to proactively provide information through the Internet in line with accessibility and usability standards. Among the social rights provided by the Constitution is Social Security, whose statistics and characteristics show that it has a significant spontaneous and emergency demand. The present study sought to analyze the availability of information with the use of accessibility and usability resources by Social Security through its Electronic Portal. The use of Content Analysis techniques associated with bibliographic research made it possible to measure the degree of active transparency, accessibility, usability and incentive to popular participation in the Social Security Portal. The results of the research show that Social Security meets the requirements of the Access to Information Law, even partially, in a formal and objective way; but demonstrate the need to effectively optimize the use of usability and accessibility resources to maintain an easy, simple, direct, friendly and reliable electronic site, with the possibility of offering virtual self-service and improving the process of interaction, knowledge and recognition of needs and interests of citizens.

Keywords: Public Administration, Public Communication, Internet, Social Security, Law on Access to Information.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Página inicial do Portal Eletrônico da Previdência Social.....93
Figura 2 – Página inicial do Portal Eletrônico da Previdência Social sem rolagem.....118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição percentual da quantidade de benefícios concedidos.....85
Gráfico 2 – Distribuição percentual da quantidade de benefícios emitidos.....85
Gráfico 3 – Índice de transparência ativa do Portal da Previdência Social.....105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Informações a serem divulgadas proativamente.....61

Quadro 2 Requisitos mínimos a serem atendidos pelos sítios oficiais via Internet.....63

Quadro 3 Informações a serem divulgadas proativamente – conforme a Lei nº 12.527/2011 (LAI) e o Decreto nº 7.724/2012.....103

Quadro 4 Resultado dos testes de validação do *AcessMonitor* WCAG 2.0.....106

Quadro 5 Comparativo entre o resultado do *AcessMonitor* e as recomendações do eMAG.....108

Quadro 6 Resultado dos testes de validação do *Markup Validation Service* – HTML.....111

Quadro 7 Resultado dos testes de validação do *CSS Validation Service*.....111

Quadro 8 O público da Previdência Social.....112

Quadro 9 Categorias e recomendações a serem observadas pelos sítios eletrônicos do governo federal.....113

Quadro 10 Categorias e recomendações de usabilidade específicas para o Portal Eletrônico da Previdência Social.....115

Quadro 11 Análise do incentivo à participação popular.....124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Arquitetura da Informação
APG	Administração Pública Gerencial
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CF	Constituição Federal
CGI	Comitê Gestor da Internet
CGU	Controladoria Geral da União
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CND	Certidão Negativa de Débito
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CSS	Cascading Style Sheets – Linguagem de Folhas de Estilo
DATAPREV	Empresa de Informação e Tecnologia da Previdência Social
DEG	Digital Era Governance – Governança da Era Digital
DOM	Document Object Model – Modelo de Objeto de Documento
EC	Emenda Constitucional
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
EGDI	E-Government Development Index - Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico
E-GOV	Governo Eletrônico
E-MAG	Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico
EPI	E-Participation Index - Índice de Participação Eletrônica
E-PING	Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GP	Governança Pública
GPS	Guia da Previdência Social
GTTI	Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
HTML	Hyper Text Markup Language – Linguagem de Marcação de Hipertexto
IAPAS	Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

LAI	Lei de Acesso à Informação
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
MTPS	Ministério do Trabalho e da Previdência Social
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Managment – Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Open Government Partnership – Parceria para Governo Aberto
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PPP	Parceria Público-Privada
PMA	Programa de Melhoria do Atendimento
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SECOM	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SAE	Serviço de Atendimento Eletrônico
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNCAC	United Nations Convention against Corruption - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
UNDESA	Department of Economic and Social Affairs – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
W3C	Consórcio *World Wide Web*
WCAG	Web Content Accessebility Guidelines - Recomendações de Acessibilidade para Conteúdo Web

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....22
2.1 Nova Administração Pública.....23
2.2 Alternativas para a Nova Gestão Pública.....28
2.3 Governança Pública e Governança da Era Digital.....32
3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....36
3.1 Instrumentos de Comunicação na Era da Informação.....42
3.1.1 Arquitetura da Informação Digital.....46
3.1.2 Usabilidade.....48
3.1.3 Acessibilidade.....49
3.2 Políticas para Comunicação Pública.....52
4 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....53
4.1 Lei de Acesso à Informação.....56
4.1.1 Princípio da Máxima Divulgação.....57
4.1.2 Transparência Ativa e Passiva.....58
4.1.3 Tecnologias de Informação e Comunicação.....61
4.1.4 Cultura da Transparência.....64
4.1.5 Desenvolvimento do Controle Social.....67
4.2 Governo Eletrônico.....68
4.2.1 Governo Eletrônico no Brasil.....74
5 PREVIDÊNCIA SOCIAL.....78
5.1 Secretaria de Previdência.....78
5.2 Empresa de Informação e Tecnologia da Previdência Social – DATAPREV.....78
5.3 Instituto Nacional do Seguro Social.....79
5.3.1 Regime Geral de Previdência Social.....81
5.3.2 O Atendimento do INSS.....83
5.4 O Portal Eletrônico da Previdência Social.....86
5.4.1 A Criação.....86
5.4.2 O Desenvolvimento.....87
6 ANÁLISE DO PORTAL ELETRÔNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....95
6.1 Transparência Ativa.....99
6.2 Acessibilidade.....105

6.2.1 Teste de Acessibilidade do *AccessMonitor*.....106
6.2.2 Teste de Validação do W3C.....109
6.3 Usabilidade.....111
6.3.1 Estrutura e Conteúdo da Página Inicial.....116
6.3.2 Conteúdo Acima da Dobra.....117
6.3.2.1 O Conteúdo mais Importante Acima da Dobra.....118
6.3.2.2 Link para Páginas, Seções ou Serviços Mais Utilizados Visíveis Acima da Dobra...120
6.3.3 Acesso a Documentos e Formulários.....120
6.3.4 Buscas e Pesquisas.....121
6.3.5 Navegação Entre as Páginas.....121
6.3.6 Redação e Conteúdo das Informações.....122
6.3.7 Comunicações do Sistema.....122
6.4 Incentivo à Participação Popular.....123
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....127
8 REFERÊNCIAS.....131

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 (CF/88) marca o início de um processo histórico de redemocratização no Brasil por firmar compromissos do Estado para realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, e também por criar um ambiente institucional marcado pelo pluralismo e pela preocupação com o controle do poder do Estado (GOMIDE, SILVA e PIRES, 2014). Dentre os direitos e garantias fundamentais a CF/88 assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (EC nº19/1998) passou a prever também o direito de acesso a registros administrativos e informações sobre os atos de governo para participação do usuário na administração pública, desde que respeitadas as disciplinas impostas pela lei.

No entanto, a referida lei inexistia até 18 de novembro de 2011, quando finalmente a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), foi promulgada. Além de constituir-se em instrumento legal que atende à exigência constitucional de regulamentação do direito à informação; a importância da LAI reside precipuamente no fato de proclamar mecanismos concretos para efetivação da transparência ativa e passiva, criando a obrigatoriedade de divulgação de informações a todos os órgãos públicos da administração direta e indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público.

A Controladoria Geral da União (CGU) explica que o Estado, em sua obrigação de disponibilizar ao cidadão as informações por ele produzidas ou custodiadas, tem basicamente duas formas de dar cumprimento: passiva ou ativamente. A transparência passiva ocorre quando o cidadão tem que apresentar um pedido formal de uma informação pública e somente em razão desta solicitação o órgão ou entidade pública disponibiliza a informação. Ao contrário desta situação, a transparência ativa refere-se ao comportamento de divulgação das informações por iniciativa da própria administração pública: “A Transparência Ativa é entendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer cidadão possa acessá-las diretamente.” (BRASIL, 2015, p. 52)

A LAI determina que os órgãos e entidades públicas utilizem de todos os meios e instrumentos legítimos dos quais disponham para disponibilização das informações, mas como inovação estabelece a obrigatoriedade da divulgação por meio da internet.

A LAI estabelece aos órgãos públicos o dever de divulgar em transparência ativa, no mínimo as seguintes informações: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registro das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

O legislador adota o princípio da máxima divulgação, onde a publicidade é um preceito geral e o sigilo, uma exceção. Sendo assim, presume-se que os itens acima elencados, são imprescindíveis de divulgação ativa, mas outras informações poderão ser solicitadas pelos cidadãos ainda que não estejam compreendidas neste rol.

A acessibilidade refere-se à facilitação quanto aos locais, produtos, serviços e informações “disponíveis ao maior número e variedade possível de pessoas independente de suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais” (BRASIL, 2010c, p. 8). A Lei nº12.527/2011 exige que os portais eletrônicos dos órgãos públicos atendam às seguintes exigências de acessibilidade: conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência nos termos da Lei nº 10.098/2000 e do Decreto Legislativo nº 186/2008.

Usabilidade é outro item que também tem seu foco no usuário, mas não se confunde com a acessibilidade. Conforme definição contida na Cartilha de Usabilidade do Governo

Eletrônico, usabilidade é o “estudo ou a aplicação de técnicas que proporcionem a facilidade de uso de um dado objeto” (BRASIL, 2010c, p. 6). No que se refere às tecnologias de informação e comunicação, o objetivo da usabilidade é assegurar que qualquer pessoa consiga usar um determinado portal eletrônico e que este funcione da forma esperada. No caso dos portais eletrônicos governamentais, o cidadão interage com a administração pública por meio de uma interface, que são as páginas, informações e serviços disponibilizados eletronicamente pelo governo. “Se a interface é fácil de aprender, simples, direta e amigável, a pessoa estará inclinada a fazer uso da mesma” (BRASIL, 2010c, p. 7). Porém, os problemas de usabilidade ocorrem quando as pessoas encontram dificuldades em obter informações ou realizar algo que precisam fazer por meio da interface. Neste caso, pode ocorrer “a perda de dados, diminuição da produtividade, podendo chegar à rejeição total do software por parte dos usuários” (FERREIRA, 2002, p. 10).

A Cartilha de Usabilidade do Governo Eletrônico fornece diretrizes para o desenvolvimento e para aplicação de testes nos portais eletrônicos tendo como foco os interesses do cidadão. A partir da observação concreta de problemas comuns nas páginas de instituições públicas no Brasil, são propostas as seguintes diretrizes: 1) Contexto e navegação; 2) Carga de informação; 3) Autonomia; 4) Erros; 5) Desenho; 6) Redação; 7) Consistência e familiaridade.

A Secretaria de Previdência e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), encontram-se elencados entre os órgãos subordinados ao regime da Lei de Acesso à Informação. Assim, a divulgação das informações de ambos os órgãos na Internet, realiza-se por meio do Portal Eletrônico da Previdência Social.

A Secretaria de Previdência é responsável por administrar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e o INSS é responsável por recepcionar e analisar os pedidos de benefícios dos segurados, trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em situações em que ocorra a perda da capacidade laboral, seja por motivo de doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, maternidade ou reclusão, o INSS é responsável por gerar uma renda substitutiva ao salário do trabalhador ativo. Conforme dados divulgados pela própria autarquia, no mês de outubro de 2016 foram analisados 710,1 mil pedidos de benefícios, dos quais 378,6 mil foram concedidos. O tempo médio de espera para a concessão dos benefícios foi de 54 dias.

Os dados numéricos, que evidenciam a grande demanda da população brasileira pelos serviços do INSS; somados a situação de fragilidade sob a qual o cidadão busca o atendimento do INSS - doença, invalidez, idade avançada, desemprego, gravidez, dentre outras condições emergenciais - justificam a escolha do Portal Eletrônico da Previdência Social para realização da presente pesquisa, com adoção de procedimentos técnicos próprios de um estudo de caso, em relação ao objetivo principal, a fim de verificar a forma como o INSS cumpre os requisitos da Lei de Acesso à Informação por meio do Portal Eletrônico da Previdência Social.

O presente estudo parte da hipótese de que o INSS e a Secretaria de Previdência cumprem os requisitos exigidos pela LAI, mas propõe uma investigação mais aprofundada sobre a necessidade de otimização no uso das novas tecnologias para melhoraria do atendimento e incentivo à participação popular. Pois, conforme o princípio da moralidade administrativa, explanado por Mello (2011, p. 123) não basta à administração pública cumprir a lei estrita e objetivamente, qualquer comportamento “produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos” pode afrontar este princípio constitucional.

Tomando como parâmetro as exigências da LAI, o objetivo geral da pesquisa é analisar o site da Previdência Social quanto a transparência ativa na disponibilização das informações com o uso dos recursos tecnológicos de acessibilidade e usabilidade.

Para tanto, o primeiro objetivo específico é evidenciar a importância da correta e adequada utilização dos recursos tecnológicos para oferecer informações e serviços de forma eficiente e possibilitar o exercício da cidadania.

O segundo objetivo específico é mensurar o uso dos recursos de acessibilidade e usabilidade, tomando como parâmetro as exigências da LAI, os avaliadores automáticos de acessibilidade "AccessMonitor", W3C e as regras contidas na Cartilha de Usabilidade do Governo Eletrônico.

O terceiro objetivo específico é discutir, a partir dos resultados observados na pesquisa, o grau de aperfeiçoamento democrático que o Portal viabiliza e as possíveis e necessárias medidas a serem adotadas nesse sentido.

Mediante pesquisa metodológica bibliográfica foram revistos: a) aspectos políticos e históricos que culminaram com a elaboração da Lei de Acesso à Informação, no Brasil; b) conceitos relacionados ao tema proposto, a saber comunicação pública, transparência ativa na

administração pública e governo eletrônico; c) características e aspectos específicos que identificam a Previdência Social.

A amostra de dados para a pesquisa foi coletada do Portal Eletrônico da Previdência Social, mediante acesso ao endereço www.previdencia.gov.br durante o período de julho a dezembro de 2016.

Para análise e interpretação dos dados foi utilizada a técnica e os procedimentos da Análise de Conteúdo, com a construção e organização de categorias, destacando elementos interdependentes constantes no referencial teórico e no conjunto normativo: LAI, Decreto nº 7.724/2012, Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG), Cartilha de Codificação e Cartilha de Usabilidade.

Os dados brutos foram organizados e classificados de forma sistemática em categorias previamente estabelecidas em função de significados e valores, possibilitando avaliar o Portal Eletrônico da Previdência Social sob quatro diferentes prismas:

- Quanto à transparência ativa – conforme categorias construídas a partir das exigências da LAI e do Decreto nº 7.724/2012.
- Quanto à acessibilidade – conforme resultados objetivos, sistemática e quantitativamente programados pelos testes de validação automática: *AccessMonitor*, *Markup Validation Service* e *CSS Validation Service.*
- Quanto à usabilidade – conforme categorias construídas a partir das diretrizes propostas pela Cartilha de Usabilidade.
- Quanto à interatividade – conforme categorias construídas a partir do referencial teórico para atender exigência da LAI de assegurar o acesso à informação pública incentivando a participação popular.

Para análise dos aspectos estruturais e processuais houve a necessidade de utilização da abordagem qualitativa, que possibilitou interpretar as relações existentes entre as variáveis dos dados quantitativos obtidos. Conforme Flick (2009), pontos essenciais de uma pesquisa podem ser esclarecidos quando se combinam as pesquisas quantitativa e qualitativa “podendo cada uma destas ser apropriada a etapas distintas do processo de pesquisa” (FLICK, 2009, p. 40).

A dissertação foi organizada nas seguintes seções:

- Administração pública (seção 2) – apresentação de relevantes aspectos políticos que interfeririam na conformação do atual modelo de administração pública adotado no Brasil.
- Comunicação Pública (seção 3) – conceituação do termo e demonstração do percurso histórico da comunicação pública diante das variáveis políticas, sociais, econômicas e culturais.
- Acesso à informação pública (seção 4) – relato de fatos históricos e políticos que culminaram com a aprovação da Lei de Acesso à Informação no Brasil; explicando as diretrizes da LAI.
- Governo eletrônico (seção 5) – apresentação de um modelo de administração pública gerado a partir do desenvolvimento tecnológico e sua adaptação às políticas governamentais.
- Previdência Social (seção 6) – conceituação do termo, apresentação e demonstração de aspectos históricos, políticos e culturais que interferem no atendimento da Previdência Social.
- Análise do Portal Eletrônico da Previdência Social (seção 7) – classificação dos dados coletados em categorias, possibilitando: avaliar o site a partir dos resultados obtidos, discutir os resultados em função dos objetivos propostos pela pesquisa.

Os resultados da pesquisa conduzem para demonstração de que a Previdência Social por meio do Portal Eletrônico cumpre parcialmente sua obrigação de disponibilizar informações sob critérios de transparência ativa, utilizando os recursos de acessibilidade e usabilidade para geração de informações, prestação de serviços e incentivo à participação pública.

A pesquisa evidencia aspectos críticos ainda pendentes de saneamento por parte da Previdência Social para que não somente os aspectos legais sejam contemplados, mas efetivamente os interesses cidadãos sejam prioritariamente atendidos.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O tema abordado pela presente pesquisa trata da política democrática de acesso à informação, positivada pelo Estado por meio da Constituição Federal de 1988 (CF/88), regulada pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – conhecida como Lei de Acesso à Informação -, e em processo de implementação pela administração pública brasileira. Aspectos históricos, sociais e políticos que induziram à atual conformação do modelo organizacional da administração pública brasileira serão inicialmente estudados pois amparam, justificam e refletem nas práticas adotadas pelos órgãos públicos para o cumprimento das obrigações impostas pela Lei de Acesso à Informação.

A administração pública é a interface entre o Estado e a sociedade para cumprimento das políticas públicas, devendo de forma concreta, prática, direta, imediata e de certo modo rotineira atender aos cidadãos. Num ambiente democrático, o que dá legitimidade à ação da administração pública é o atributo do interesse público inerente aos atos praticados pelos servidores. Por isso, quando se diz que um governo perdeu a legitimidade é porque as ações praticadas pela sua administração pública desviam-se da finalidade precípua de atender ao interesse público (MELLO, 2011).

Weber (1974), analisando a administração pública sob o prisma da burocracia racional, desenvolveu relevante estudo que apontava para necessidade de separar a política da administração a fim de obter eficiência e justiça no serviço público. Segundo Weber a organização burocrática puramente administrativa e técnica seria capaz de atingir o mais alto grau de eficiência, de forma a cumprir as tarefas administrativas com racionalidade – precisão, estabilidade, rigor de disciplina e confiabilidade (BEHN, 2012).

. A racionalização dos processos administrativos, descrita por Weber, converge para o modelo de administração burocrática weberiana que prima pela eficiência (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011; SECCHI, 2009).

Secchi (2009, p. 352) relata que o modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de profissionalismo entre os trabalhadores das organizações, ao separar claramente as atividades de planejamento e execução. Segundo o autor, a equidade é outro valor implícito à ideia da burocracia, “pois ela é desenhada para dar tratamento igualitário aos empregados que desempenham tarefas iguais”.

Contudo, após a II Guerra Mundial desencadeou-se “uma onda de confrontação intelectual contra o modelo burocrático” (SECCHI, 2009, p. 349, 353).

Conforme relata Behn (1998, p. 15) “o paradigma da administração pública não se demonstrou nem eficiente nem apolítico” como previa Weber. “De fato, ele é muito ineficiente e bastante político”. A divisão do trabalho em tarefas especializadas criou o problema da coordenação, um “fardo insuportável”, sem a qual a organização tende à ineficiência.

Assim, no momento histórico em que os efeitos negativos da administração burocrática tornaram-se visíveis ao interesse público, desponta um novo modelo organizacional, conhecido como New Public Management (NPM), Nova Administração Pública. Em síntese, a NPM preconiza que os princípios gerenciais das empresas privadas passem a ser utilizados pelo Estado no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

2.1 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em 1995, o governo federal brasileiro criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser-Pereira, com o objetivo de introduzir na administração pública burocrática o modelo organizacional da Nova Gestão Pública (NGP). Bresser-Pereira (1996, p. 3) explica e analisa o momento crítico caracterizado pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico, refere-se a uma grande crise, denominando-a como “crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política”. Em seu diagnóstico, Bresser-Pereira (1996, p. 3, 4) relata que, no Brasil a administração pública burocrática ainda não havia se consolidado “porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo” e introduzir o profissionalismo por meio da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos. Com a CF/88 “a crise agravou-se”, a administração pública brasileira passou a sofrer com o “enrijecimento burocrático extremo” associado ao patrimonialismo, como consequência deste quadro sofre devido a um alto custo e uma baixa qualidade de serviços públicos.

Bresser-Pereira (1996, p. 5) argumenta que a expansão do Estado ocorrida no século XX trouxe um número crescente de serviços sociais e de papéis econômicos, evidenciando e

agravando o problema da ineficiência no serviço público brasileiro. Desta forma havia necessidade de reformar a administração pública, adequando-a para garantir a legitimação perante as demandas da cidadania: “É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas”.

Para a Nova Administração Pública no Brasil, Bresser-Pereira (1996, p. 6) destaca os seguintes contornos: 1) descentralização política, transferindo recursos e atribuições para níveis regionais e locais; 2) descentralização administrativa, através de delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; 4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; 5) controle por resultados, ao invés do controle rígido dos processos administrativos; 6) administração voltada para o atendimento do cidadão.

A reforma da NGP, sob as regras republicanas da CF/88, trouxe uma grande responsabilidade para os executores desde a negociação e montagem das propostas como também na proposição de instrumentos democratizantes para o país. Contudo, a principal preocupação dos atores políticos foi na correção dos erros anteriormente cometidos pelo regime militar em detrimento da “necessidade de construir um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios que surgiam no mundo: [...] o olhar mais para o passado do que para o presente/futuro atrapalhou o processo reformista na Nova República” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 54).

Em consonância a essa argumentação, Gomide, Silva e Pires (2014, p. 233) defendem que o gerencialismo, ao focar na eficiência em sentido estrito, colocou em segundo plano os aspectos relacionais essenciais que envolvem a produção de políticas públicas - “a interação entre o governo, os agentes privados e a sociedade civil para realização dos objetivos”. Em contraposição, o ambiente político-institucional criado pela CF/88 ressalta a necessidade de “politizar a administração pública, no sentido de orientá-la para satisfazer as necessidades, as demandas e as expectativas de uma sociedade plural”.

A reforma da NGP no Brasil foi prejudicada por condições políticas, mas também continha “erros de diagnóstico”. Um dos erros relaciona-se com o conceito muito restrito sobre as carreiras estratégicas de Estado. O núcleo estratégico foi delimitado às poucas funções governamentais, basicamente ligadas à diplomacia, finanças públicas, área jurídica e à carreira de gestores governamentais. O projeto da reforma “deixou de incorporar outros setores essenciais da União, fundamentais para que ela atue como reguladora, avaliadora e

indutora do plano das relações intergovernamentais" (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 63).

Outro erro de diagnóstico foi estabelecer uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. Essa visão "etapista" gerou atrito com setores da burocracia estratégica. Ao invés de uma perspectiva dicotômica, em etapas, o movimento reformista deveria ter assumido uma postura mais dialética, em que há simultaneamente a incorporação de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão, possibilitando conquistar mais facilmente os setores da burocracia estratégica para o processo de reformas. Por um lado, o formalismo e a rigidez burocrática merecem ser atacados como males, mas, por outro, alguns alicerces do modelo weberiano podem constituir-se numa "alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e o privado" (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 64, 65)

Apesar dos problemas mencionados, a EC nº 19/1998 – que foi aprovada por força do movimento de reforma da NGP - institui novas regras para aposentadoria dos servidores públicos; passou a exigir um subsídio único para remuneração dos membros do poder, dos cargos eletivos, dos ministros do estado, dos secretários municipais e estaduais; trouxe regras para exoneração dos servidores não estáveis; estabeleceu critérios para redução de 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança. Em relação ao aprimoramento dos serviços públicos, a EC nº19/1998 trouxe também importantes alterações como o direito de reclamação do usuário de serviço público; a adoção de critérios mais rigorosos para aquisição da estabilidade no serviço público; e, a exigência de avaliações periódicas de desempenho para manutenção do cargo estável.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 60) consideram que as medidas propostas pela reforma da NGP, como o teto para os gastos com o funcionalismo, as "alterações no caráter rígido e equivocado do regime jurídico único", a introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direto administrativo e a maior abertura para o controle do Estado pela sociedade; constituem-se em "peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária, de otimização das políticas e democratização da gestão pública".

Numa avaliação mais aprofundada sobre a gestão pública brasileira, Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 65) consideram que houve uma série de ações inovadoras, cujos impactos foram fragmentados e dispersos mas não podem ser considerados menos importantes. O primeiro

destaque seria em relação aos vários avanços ocorridos em torno da questão fiscal, incluindo a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, “com enormes ganhos de economicidade ao Estado brasileiro”. Um segundo ponto relevante seriam as políticas públicas que se desenvolveram em âmbitos estaduais e municipais, caracterizadas pela participação social crescente e por ações mais ágeis. Um exemplo disso seria a expansão dos centros de atendimento integrado, “uma das maiores revoluções na administração pública brasileira contemporânea”.

Em terceiro lugar, destacam-se as políticas públicas vinculadas à área social, com inovações relacionadas aos mecanismos de avaliação, à forma de coordenação administrativa e financeira, ao avanço do controle social, aos programas voltados à realidade local e às ações intersetorias; principalmente voltadas para saúde, educação e recursos hídricos. Ademais, a construção de uma coalisão em torno do Plano Plurianual constitui-se outro avanço, na medida em que deixou de ser realizado numa versão centralizadora e tecnocrática, passando a ser discutido efetivamente como proposta integradora de áreas a partir de programas e projeto (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Na opinião dos autores, a quinta e talvez a mais significativa ação reformista na gestão pública brasileira tenha sido o governo eletrônico:

> Sua disseminação é impressionante. Seus resultados são excelentes em termos de organização das informações. Mais importante ainda, a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais – reduzindo o potencial de corrupção. O ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadão, em prol da maior accountability (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 67).

Bresser-Pereira (1996) considera que a principal medida adotada para promover a mudança institucional foi a criação de agências autônomas e organizações sociais controladas por contratos de gestão. Com essa medida, planejava redefinir as funções do Estado, instaurando mais autonomia e responsabilidade na administração indireta, a fim de obter melhores resultados e provisão de serviços mais eficientes.

Contudo, Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 62, 63) relatam que a maior autonomia às agências, intentada pelos reformadores como inovação político institucional, foi barrada por uma “visão economicista estreita da equipe econômica” do então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), diante do “medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos”. Além desse aspecto, os autores ressaltam que “os parlamentares temiam a

implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas".

Resende (2004) explica que de forma geral, as reformas administrativas são políticas formuladas com o propósito de elevar a performance do aparato burocrático do Estado, com dois objetivos básicos a serem cumpridos: o ajuste fiscal (ou a redução dos gastos do governo) e a mudança institucional (alteração nas estruturas organizacionais, na cultura burocrática). No caso brasileiro, que pretendeu passar a administração pública de uma orientação burocrática para uma orientação gerencial, Resende considera que o MARE falhou devido a cooperação parcial de atores estratégicos - integrantes da Casa Civil na Presidência, do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) - que detinham maior poder de decisão no interior da burocracia governamental. Por um lado houve cooperação desses atores estratégicos em relação ao cumprimento do objetivo de ajuste fiscal; contudo em relação a mudança institucional não houve apoio pois a elevação da performance, proposta pelos reformistas, exigia menos controle sobre as instituições o que foi visto como uma "ameaça à ordem burocrática".

Carneiro e Menicucci (2011, p. 29) consideram que no Brasil, assim como em outros países da América Latina, a reforma da NGP avançou pouco, contemplando privatizações, introdução de mecanismos de controle financeiro e cortes nas despesas com pessoal, "de um modo geral, são iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão".

A reforma da NGP no Brasil, apesar dos avanços mencionados, não teve força suficiente para sustentar uma reforma da administração pública ampla. O segundo mandato do presidente FHC, "mesmo tendo incorporado algumas conquistas da reforma Bresser, começou com a extinção do MARE e foi marcado, na maior parte do tempo, pelo empobrecimento da agenda da gestão pública" (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 65).

A extinção do MARE quatro anos depois de sua criação, evidencia uma mudança de direcionamento na política de reforma do Estado, e traduz como os obstáculos criados por atores estratégicos inibem a implementação de reformadas administrativas (RESENDE, 2004).

Carneiro e Menicucci (2011, p. 65) identificam certo consenso na literatura sobre o "relativo fracasso das reformas levadas a cabo em diferentes contextos nacionais sob a

influência das ideias associadas à NPM". Ressaltam os autores que poucos governos "persistiram de forma mais sustentada no reformismo da NPM" e foram forçados a introduzir "correções de rota e inovações que implicaram redefinições" nos padrões de gestão e no papel do Estado.

Em relação ao desempenho gerencial existem indicações de avanços associados à NPM, mas não há uma avaliação mais sistemática que demonstre incrementos efetivos de produtividade e melhorias na qualidade dos serviços públicos provisionados. Em algumas situações, as reformas apresentaram efeitos negativos tanto para os Estados quanto aos cidadãos:

> Particularmente, as reformas apresentam déficits democráticos e de *accountability*, embora este tenha sido um dos temas enfatizados pela NPM, mas de uma perspectiva reducionista, ao limitar a participação dos cidadãos-clientes à escolha e/ou ao controle dos serviços, sem constituir mecanismos para a formação de preferências e para deliberação (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 66).

Como alternativa para nova gestão pública, diversos modelos organizacionais e relacionais emergem na tentativa de oferecer alicerces para os governos do século XXI, com ênfase na necessidade de ampliação dos instrumentos democráticos, tanto na área política como no âmbito da gestão pública.

2.2 ALTERNATIVAS PARA A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Grau (2005) sugere uma administração pública democrática com a participação cidadã para o exercício do controle social sobre as decisões e atos praticados pelo Estado. Nesse sentido a autora ressalta a necessidade de uma reforma política na administração pública com vistas a adoção de mecanismos que trabalhem para inclusão do cidadão como ator político, dotando-o de vários meios de influência.

Como formas de exercício do controle cidadão, a autora inclui a participação do cidadão nos processos de decisão, a escolha dos serviços e a co-produção pública. Contudo, ressalta que não haverá legítima democratização da administração se na tentativa de sua implementação a produção de bens e serviços públicos de qualidade for prejudicada. Por isso, em seu modelo propõe também a conexão dos três elementos: democracia, controle e eficiência.

Grau (2005) explica que na administração pública muitas vezes o segredo é utilizado para encobrir interesses de particulares, o que seria inaceitável do ponto de vista democrático. Em contraposição, a transparência constitui-se condição básica para configuração da política da cidadania, além de contribuir para potencializar a participação pública.

Bourgon (2010), a despeito das muitas reformas ocorridas nas três últimas décadas, considera que as organizações do setor público ainda não estão alinhadas com o novo contexto global e assim vê a probabilidade de novas reformas, nas quais os governos terão que assumir papéis que extrapolam a posição de tomadores de decisões e de prestadores de serviços aos cidadãos. As novas reformas exigirão o foco em três pontos principais: 1) no papel das organizações públicas em alcançar resultados de elevado valor público e propiciar a evolução dos princípios cívicos; 2) no incentivo governamental para liberar o poder coletivo dos cidadãos para obtenção dos resultados de alto valor público; 3) numa compreensão mais dinâmica sobre governança e administração pública que fomente a construção das capacidades coletivas.

As políticas públicas dependem de normatizações que se iniciam no governo, mas que na maioria das vezes, para serem implementadas e alcançar resultados de elevado valor público dependem de uma imensa rede de atores e organizações, incluindo cidadãos e grupos da sociedade civil. A verdadeira medida do programa governamental de sucesso é a sua contribuição para os resultados sociais e do sistema como um todo. As organizações do setor público têm responsabilidade de agir por meio das contribuições sociais a fim de agregar valores e alcançar resultados cívicos para coletividade ainda que não satisfaçam um determinado indivíduo ou grupo de interesses (BOURGON, 2010).

É possível melhorar os resultados cívicos adotando medidas que removam as barreiras que impedem a cidadania ativa e incentivando a construção de capacidades comunitárias e coletivas. Nesse sentido Bourgon (2010) faz cinco sugestões:

- Transparência e responsabilização (accountability) - Expansão do conceito de responsabilização de um processo de prestação de contas para o exercício de poder dos gestores públicos. Pode assumir a forma de um sistema abrangente de informação/notificação pública, ou de responsabilização compartilhada no qual vários atores estão envolvidos.
- Acesso – Aprimoramento do governo eletrônico para acesso dos cidadãos ao governo (incluindo conhecimentos detidos pelo governo) em seus termos e de acordo com suas

necessidades. Isso contribuiria para o desenvolvimento de uma infraestrutura de conhecimento moderno para facilitar a criação de redes, incentivar a inovação coletiva e permitir que governos e cidadãos formatem e mantenham a inteligência coletiva da nossa sociedade em rede.

- Voz – Integração das "vozes" provenientes dos cidadãos e de suas comunidades sobre aspectos relevantes da administração pública. Isso inclui explorar o potencial para integrar mecanismos de retroalimentação para melhoria do ciclo do programa; a construção de plataformas de comunicação que permitam aos cidadãos ouvir as vozes uns dos outros e dos prestadores de serviços para melhorar os resultados. Implica também remover barreiras dos mais vulneráveis, como analfabetos, pobres, jovens e idosos.
- Escolha – Permissão aos cidadãos e às comunidades do exercício da discricionariedade em seu próprio nome para satisfazer suas próprias necessidades, dentro da lei e respeitando as responsabilizações profissionais e políticas.
- Ação – Incentivo ao papel ativo dos cidadãos e das comunidades como criadores de valores e como agentes ativos na produção de bens públicos, criando soluções para problemas comuns e delineando o futuro que desejam.

Contudo, a participação cidadã "não é uma panaceia", mas deve ocorrer dentro dos princípios legais, e de forma alguma substitui a democracia representativa, a vontade política, as instituições públicas legítimas e a autoridade do governo (BOURGON, 2010, p. 10).

Como alternativa para a nova gestão pública, Denhardt (2012) sugere o novo serviço público, modelo baseado na ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos totalmente engajados àqueles que o servem.

Denhardt (2012, p. 265-268) explica os sete princípios-chave para o novo serviço público:

- Servir cidadãos, não consumidores: os servidores públicos devem responder às demandas dos consumidores, mas principalmente devem concentrar-se na construção de relações de confiança e na colaboração com e entre os cidadãos. A cidadania além de ser detentora de um status legal, deve ser concebida como uma questão de responsabilidade e moralidade. O novo serviço público deve estar sensível às "vozes dos cidadãos" e trabalhar conjuntamente para construir uma sociedade civil.

- Perseguir o interesse público: os administradores públicos têm que contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada, do interesse público. Encontrar soluções rápidas e individualizadas não é o suficiente, é preciso criar interesses e reponsabilidade compartilhados. O administrador público tem que estar atento ao amplo sistema de governança no qual está inserido como ator-chave, desempenhando o papel de garantir que o interesse público prevaleça e que os valores compartilhados sejam alcançados. Isso implica em considerar o propósito do governo fundamentalmente diferente do propósito dos negócios.
- Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo: o interesse público é mais bem servido por cidadãos e servidores públicos que estão comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu.
- Pensar estrategicamente, agir democraticamente: o envolvimento dos cidadãos não se limita a participar do processo de decisão sobre as prioridades, mas as organizações públicas devem estimular o engajamento dos cidadãos em todos os aspectos e estágios do processo de implementação das políticas públicas. No novo serviço público os cidadãos e os servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções.
- Reconhecer que accountability não é simples: accountability democrática no serviço público envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público. É um erro simplificar a accountability democrática a um conjunto estreito de medidas de desempenho que imitam as forças de mercado. O novo serviço público reconhece que ser funcionário público é uma empreitada exigente, desafiadora e, às vezes, heroica, que envolve accoutability a terceiros, conformidade à lei, moralidade, julgamento e responsabilidade.
- Servir em vez de dirigir: os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados em vez de tentar controlar ou dirigir a sociedade para novos rumos.
- Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade: as organizações públicas e as redes de que participam têm mais chance de ser bem-sucedidas a longo prazo se operarem

por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada, com base no respeito a todas as pessoas.

No novo serviço público, diferentemente da NGP - que se constrói sobre conceitos econômicos como maximização do autointeresse - o interesse público transcende a agregação dos autointeresses individuais. O novo serviço público procura valores compartilhados e interesses comuns por meio de um amplo diálogo e do engajamento dos cidadãos. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; ele é motivado por um desejo de servir os outros e de lograr objetivos públicos (DENHARDT, 2012).

2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ERA DIGITAL

Governança Pública (GP) é um movimento que converge ao modelo relacional de abordagem diferenciada por oferecer “conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo” (SECCHI, 2009, p. 349).

A GP pode ser vista como uma alternativa ao modelo burocrático, mas alguns acadêmicos consideram-na uma consequência da Administração Pública Gerencial. Governança é sobretudo, um termo com significados polissêmicos, visto por teóricos da globalização como a queda do modelo onde o Estado-nação desempenhava o papel de ator individual, e a transição para um “modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais” (SECCHI, 2009, p. 358).

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial adotam o termo “boa governança”, segundo a teoria do desenvolvimento, referindo-se a um conjunto de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Nesse entendimento, os países que preenchem os requisitos da “boa governança” devem comprovar boas práticas com melhoria da eficiência administrativa, da accountability democrática e de combate à corrupção (IMF, 2017, p. 1).

No atual contexto, o termo governança tem ganhado um novo sentido, deixando de referir-se às relações entre o setor público e privado para produção de bens e serviços públicos com vistas a maior eficiência para se referir a propostas com aprofundamento democrático:

> [...] a governança está relacionada à participação dos membros da sociedade nos processos decisórios mais amplos e na gestão pública. Governança democrática ou participativa envolve, assim, a constituição de mecanismos democráticos e deliberativos como forma de corrigir déficits democráticos e garantir accountability (GOMIDE, SILVA e PIRES, 2014, p. 69).

Nas ciências políticas e na administração pública, conforme argumenta Secchi (2009, p. 359), governança refere-se a um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados para elaboração de políticas públicas. “Governance” denota pluralismo, no sentido de reconhecer que diferentes atores têm direito de influenciar na construção das políticas públicas. “A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.”

Tratando-se de questões mais práticas, a GP disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos por meio de mecanismos de democracia deliberativa e de redes de políticas públicas. A democracia deliberativa vem sendo utilizada na esfera governamental para melhorar a interação entre atores públicos e privados para solução de problemas coletivos e a redução de elos na cadeia de accountability. O fortalecimento da comunidade na gestão do patrimônio público, bem como os planejamentos e orçamentos participativos e os conselhos deliberativos nas diversas áreas de política públicas são exemplos de democracia deliberativa (SECCHI, 2009).

As redes de políticas públicas também possibilitam a interação entre atores públicos e privados. São redes que se auto organizam, são autônomas e autogovernáveis, desvinculadas da liderança governamental, desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes. Um exemplo dessas redes seria um grupo de empresários que se unem para encontrar soluções de combate à criminalidade (SECCHI, 2009).

A GP também denota a coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo. Nesse sentido, as parcerias público-privadas (PPPs) nas áreas de infraestrutura e proteção ambiental são exemplos básicos, onde há cooperação dos atores temporariamente, desenvolvendo produtos ou serviços mutuamente com riscos, custos e benefícios compartilhados, sob regras de contrato que preveem mecanismos de controle para mensurar resultados e impactos no ambiente econômico e social (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) propõe um olhar mais abrangente e cuidadoso para as reformas da administração pública, lembrando que novos modelos organizacionais não se apresentam como modelos de ruptura e podem compartilhar características com os modelos anteriores.

Sob uma postura mais radical, Dunleavy et al (2005, p. 468) afirmam que "a NPM, em sua essência, está morta", em seu lugar, os autores destacam um novo conjunto de ideias e mudanças caracterizadas pela Tecnologia da Informação que dão origem ao que denominam Governança da Era Digital (Digital Era Governance – DEG).

A introdução das tecnologias da informação mudou consideravelmente a administração pública não somente com inovações digitais em processos administrativos, mas principalmente em termos de relações entre as agências governamentais e a sociedade civil, marcada pelo crescimento da Internet, do uso do e-mail e da web. Governança da Era Digital é um complexo de mudanças que engloba tecnologia da informação mais o manuseio de mudanças a partir deste centro, espalhadas amplamente para outras dimensões. Diferentemente da onda tecnológica anterior, pela primeira vez, a tecnologia faz sentido para caracterizar a ampla extensão de mudanças no regime de gestão pública atual. As novas potencialidades de manipulação de informação fazem uma transição viável para o modo plenamente digital de operar em muitas agências de setores do governo. O advento da era digital é agora a influência mais geral, penetrante, e estruturalmente distinta sobre como os arranjos de governança estão mudando nos países desenvolvidos (DUNLEAVY et al, 2005, p. 478, tradução livre da autora).

Em termos mais específicos, o impacto das práticas da Governança da Era Digital podem ser considerados a partir de três temas principais. Primeiro, reintegrando as partes que a NPM separou a fim de evitar a duplicação de hierarquias, simplificar as redes e transferir de volta ao setor público as atividades que foram deslocadas para o setor privado. O segundo tema é o holismo em função das necessidades, refere-se à simplificação da relação entre as agências e seus clientes, com a reorganização dos processos para eliminar custos e procedimentos desnecessários. Buscando reunir informações para agilizar e unificar o atendimento. O terceiro e último tema foca na adoção dos procedimentos e processos de forma digitalizada, aproveitando os ganhos advindos com o desenvolvimento das tecnologias. Sugere a conversão dos processos tradicionais para uma agência virtual de governo eletrônico, possibilitando aos cidadãos e à sociedade civil conectar-se diretamente com os sistemas estatais e eliminar a participação de intermediários (DUNLEAVY et al, 2005, p. 480, tradução livre da autora).

O governo da era digital em sua forma mais radical envolveria mudanças organizacionais e reengenharia drástica no que se refere às organizações públicas existentes como o mecanismo de apoio a serviços baseados na web “um órgão governamental se tornaria seu website” (MARGETTS, 2010, p. 373).

Contudo, Buchstein (1997) adverte que o uso da Internet deve ser cuidadosamente situado dentro das instituições públicas já existentes, pois a democracia e não a tecnologia é o ponto inicial para qualquer agenda de reforma.

Assim, administração pública continua sendo um assunto bastante controvertido para o qual fluem teorias, estudos, práticas e políticas reformistas. Nesse sentido, Secchi (2009, p. 365) adverte para o fato de que muitas propostas de reforma avançam em autopromoção e retórica, mas não em fatos concretos, por isso, “qualquer verificação empírica sobre reformas da administração pública deve estar atenta aos aspectos incrementais de mudança organizacional”.

No contexto democrático brasileiro permanece o desafio de construir um modelo analítico e interpretativo que identifique as diferenças e as similaridades entre os modelos anteriores, que considere também os fatores de diferentes ordens incidentes sobre os modelos de gestão, e que finalmente indique o caminho e a forma como a administração pública deve perseguir sua tarefa de atender aos interesses sociais com eficiência e civismo.

A comunicação pública constitui-se elemento indispensável e indissociável a qualquer modelo organizacional adotado pela administração pública, pois fornece ferramentas e subsídios que facilitam a implantação e o processo de aperfeiçoamento democrático em suas diversas fases e níveis, entre os diversos atores envolvidos. Além disso, a forma como a administração pública apropria-se ou deixa de fazer uso dos recursos da comunicação pública pode implicitamente determinar qual modelo organizacional está sendo efetivamente enfatizado.

3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Como verificado anteriormente, os modelos organizacionais e relacionais sugeridos para administração pública contemporânea envolvem participação cidadã para o exercício do controle social, fomento à construção de capacidades comunitárias e coletivas visando melhorar os resultados cívicos, administração pública a serviço de cidadãos totalmente engajados, implantação de um governo eletrônico que possibilite a democracia digital, conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. De certa forma, todas as propostas são convergentes e remetem inevitavelmente para adoção de critérios de comunicação crescentemente democráticos e relacionam-se em maior ou menor grau com as estruturas, processos, mídias e produtos constitutivos da comunicação de Estado na Era da Informação.

A expressão comunicação governamental "envolve as relações entre Estado, sociedade e governo", inclui a divulgação de serviços, projetos, políticas públicas, integração social, prestação de contas, promoção dos serviços, criação de espaços de negociação e debate, atendimento e orientação aos cidadãos. Entretanto, comunicação governamental "ficou marcada pela manutenção de políticas públicas de viés autoritário", caracterizada pelo controle da informação, por um sistema de comunicação governamental voltado para propaganda, promoção, controle e censura. "Nesse sentido, comunicação governamental remetia a processo unilateral-vertical-persuasivo a serviço de autoridades e políticas governamentais e acabou ficando com uma forte carga negativa" (DUARTE, 2011, p. 123).

O processo de redemocratização do país e a necessidade de transformação do perfil da sociedade fez crescer a exigência de uma nova forma de comunicação, pois o conceito de comunicação governamental, conforme explica Duarte (2011), além de desgastado, tornou-se inadequado:

> O conceito, entretanto, ficou insuficiente para dar conta do ingresso na arena pública de atores como as organizações não-governamentais (ONGs), da criação de emissoras públicas em todos os poderes, do aumento da participação popular, de mecanismos como conselhos populares, ouvidorias, fóruns de discussão, câmaras técnicas e da popularização da interlocução via internet (DUARTE, 2011, p. 122).

A expressão comunicação pública começou a substituir outras denominações utilizadas tradicionalmente para designar a comunicação feita pelos governos – comunicação

governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política – devido à necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país (BRANDÃO, 2012).

Matos (2011) propõe o entendimento da comunicação pública como um processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, como um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país.

A discussão acadêmica sobre o termo comunicação pública, no Brasil, surgiu no final dos anos de 1990 e está ligada à publicação do livro *La communication publique*, do autor francês Pierre Zémor, em 1995 (BRANDÃO, 2012; DUARTE, 2011). Ao longo do tempo, "a expressão ganhou importância, vivacidade, luz própria" e espalhou-se entre os profissionais e estudiosos na área de comunicação tanto no setor público como na iniciativa privada (DUARTE, 2011, p. 122).

Comunicação pública é um termo que assume diferentes formas, conforme a missão das instituições públicas a que se relaciona, encarregando-se de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A natureza política da comunicação, voltada para o debate público que influi nas decisões governamentais também deve somar-se aos atributos da comunicação pública (ZÉMOR, 2012).

Brandão (2012, p. 1) considera que a expressão comunicação pública vem sendo empregada em múltiplos sentidos, dependendo do país, do autor e do contexto. Sendo assim, não há um conceito claro para a expressão, assim como não há uma área de atuação profissional delimitada: "Pelo menos por enquanto, comunicação pública é uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades e pode-se dizer que é um conceito em processo de construção".

Pesquisando os múltiplos significados que existem para comunicação pública na bibliografia, em sites, em cursos universitários, Brandão (2012) identificou cinco diferentes áreas de conhecimento e atividade profissional.

Em primeiro lugar, a autora observa que a comunicação pública, em muitos países identifica-se com a comunicação organizacional, existente no interior das organizações públicas ou privadas. A comunicação é tratada de forma estratégica e planejada para construir uma identidade institucional e criar relacionamentos com os diversos públicos da organização.

A comunicação pública, segundo Brandão (2012, p.4) identifica-se também com a comunicação científica, envolvendo uma variada gama de atividades com objetivo de integrar a ciência à vida cotidiana dos indivíduos, buscando despertar o interesse público para compreender assuntos que envolvem a natureza, a sociedade, seu semelhante. Um dos aspectos que demonstram a aproximação da comunicação pública com a comunicação científica é o desenvolvimento da Ciência da Informação, com metodologias e estratégias apropriadas de comunicação para divulgação científica no Brasil, especialmente na agricultura e na saúde. Para difusão das pesquisas científicas nessas áreas, o Estado faz o uso pedagógico da comunicação buscando o desenvolvimento do país e de sua população: "É justamente esta identidade pública e o espaço público em que atua que identificam a comunicação científica com a comunicação pública".

A difusão do conhecimento científico incorpora também preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas que conforme Brandão (2012) obriga as instituições de pesquisa a estender a divulgação além do campo científico e acadêmico. Dentre os novos horizontes vislumbrados para o campo científico encontra-se a crescente preocupação com o papel social da ciência; o aumento da competitividade entre equipes e instituições de pesquisa em âmbito nacional e internacional; os vultosos investimentos em dinheiro, tempo e capacitação dos pesquisadores; a premissa de que o acesso às informações de ciência e tecnologia é fundamental para o exercício pleno da cidadania; a necessidade de posicionar a ciência no que se refere a legitimar perante a sociedade as decisões políticas e econômicas do país. Isso implica na obrigação de prestar contas à população buscando a opinião pública sobre os trabalhos científicos desenvolvidos:

> Com esta acepção, a comunicação pública está inserida no âmbito das discussões que dizem respeito à gestão das questões públicas e pretende influir na mudança de hábitos de segmentos de população, bem como na tomada de decisão política a respeito de assuntos da ciência que influenciam diretamente a vida do cidadão (BRANDÃO, 2012, p. 4).

Em terceiro lugar, a comunicação pública relaciona-se com a comunicação do Estado e governamental. Nessa dimensão, o Estado e o governo tem responsabilidade de estabelecer

um fluxo informativo e comunicativo com os cidadãos. Entendida dessa forma, a comunicação promovida pelos governos pode ter a preocupação de despertar o sentimento cívico; informar e prestar contas sobre suas realizações, divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas; motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país; proteger e promover a cidadania, ou convocar os cidadãos para o cumprimento dos seus deveres (BRANDÃO, 2012).

Em quarto lugar, Brandão (2012, p. 6) destaca a identificação existente entre a comunicação pública com a comunicação política, que se faz presente quando os governos e os partidos utilizam a comunicação para expressar publicamente suas ideias, crenças e posicionamentos políticos. Ademais, a comunicação política refere-se à concorrência entre os detentores dos veículos e das tecnologias de comunicação associada ao direito da sociedade de interferir na formação dos conteúdos e nos modos de acesso aos veículos e às tecnologias em busca de seus interesses. "Nesse sentido, diz respeito também à responsabilidade do Estado para gerir as complexas questões sobre políticas públicas de comunicação e telecomunicação", incluindo as questões jurídicas sobre o uso público da infraestrutura tecnológica das comunicações.

Em quinto lugar, Brandão (2012) analisa a relação existente entre comunicação pública e as estratégias de comunicação da sociedade civil organizada, considerando que o Estado democrático traz um novo entendimento sobre as práticas de comunicação, à medida em que os cidadãos tomam consciência de que "as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade" (BRANDÃO, 2012, p. 7). Nessa dimensão, as comunidades organizadas reivindicam direito ao acesso e ao uso de tecnologias de comunicação para gerar informação e estabelecer uma comunicação que leve em consideração suas prioridades, com estética e linguagem adequadas a seus públicos.

Entre os diversos significados apresentados para a expressão comunicação pública, destaca-se como ponto comum o entendimento de um "processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania" (BRANDÃO, 2012, p. 9).

A restauração da democracia e o consequente crescimento de novas formas de vivências democráticas no Brasil, conforme relata Brandão (2012, p. 10), despertaram a necessidade de uma sociedade mais participativa, exercendo direitos e deveres e amparada por condições de informação e comunicação: "A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público".

Weber (2011, p. 99) justifica também a necessidade de uma comunicação pública a partir da construção argumentativa das democracias, fundada na defesa do bem público, do interesse geral, do interesse público. Com base nessa premissa, segundo a autora, o Estado cumpre "os princípios da comunicação pública regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania".

Duarte (2011, p. 123) explica que a comunicação no âmbito dos governos cresceu na década de 1980, com o fim da ditadura militar, dando "origem à liberdade política, de imprensa, da participação popular, ao estabelecimento dos direitos do consumidor e a uma nova Constituição". Ainda nessa década, com a promulgação da CF/88, foram introduzidas mudanças que além de transformar o papel do Estado tiveram outros reflexos:

> Essas mudanças estabeleceram um sistema de participação e pressão social que forçou a criação de mecanismos para atender às exigências de informação e tratamento justo por parte do cidadão em sua relação com o Estado e as instituições, do consumidor com as empresas e entre todos os agentes sociais (DUARTE, 2011, p. 123).

Nessa nova realidade, a comunicação pública coloca o cidadão no centro do processo de comunicação, não apenas para garantir o direito à informação e à expressão, mas também para oportunizá-lo ao diálogo, respeitando suas características e necessidades, fomentando a participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, trata-se de um bem e um direito coletivo, envolve tudo o que se refere ao aparato estatal, às ações governamentais, aos partidos políticos, aos movimentos sociais, às empresas públicas, ao terceiro setor e em certos aspectos às empresas privadas. "Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas" (DUARTE, 2012, p. 61).

Convergente a este entendimento, Brandão (2012, p. 31) refere-se à comunicação pública como sendo aquela que se organiza com a participação de diferentes atores na nova configuração da sociedade, num processo comunicativo "que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país".

Não obstante a comunicação pública exigir a participação da sociedade e de seus segmentos, como atores ativos no processo comunicacional, os principais indutores da comunicação pública ainda são os governos, devido ao compromisso com o interesse público

e o poder de ação, devendo promover políticas públicas, desenvolver uma gestão aberta e qualificar canais, meios e recursos que permitam a viabilização da comunicação de interesse público e propiciem o envolvimento de todos os interessados. Segundo Duarte (2011, p. 128), a comunicação pública pode ser fundamental para:

- Identificar demandas sociais;
- Definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada;
- Promover e valorizar o interesse público nas instituições;
- Qualificar a formulação e implementação de políticas públicas;
- Orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente;
- Garantir a participação coletiva na definição, e na implementação, no monitoramento e no controle, bem como na viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas;
- Atender as necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais em obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público;
- Estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária;
- Melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público;
- Induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos;
- Avaliar a execução das ações de interesse coletivo.

Evidencia-se então, que o papel da comunicação pública não se restringe a fornecer informações, mas deve ser compreendida num sentido mais amplo, incluindo a possibilidade do cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito - inclusive aquela que não busca por não saber que existe - à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo:

> Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento adequado, passando pelo direito a saber como são gastos os recursos públicos, o motivo e o voto de um parlamentar, até a possibilidade de ter participação efetiva nas decisões sobre aquilo que é de interesse público (DUARTE, 2012, p. 64).

Os agentes públicos, em especial os profissionais em comunicação têm obrigação de buscar maneiras de gerar interação em bases adequadas ao usuário e fazer a informação circular, chegando ao interessado. Pois a comunicação pública tem responsabilidade de contribuir para a viabilização das políticas públicas; de qualificar os processos de comunicação da organização; de apoiar o cidadão em sua relação com o Estado e de expressar conceitos e ações de governo (DUARTE, 2011).

Zémor (2005, p. 225) afirma que "a comunicação pública é, ela própria, uma missão do serviço público", devendo ser cumprida com as seguintes exigências: "informar por dever, geralmente na ausência de desejo ou de motivação de compra; assegurar a pedagogia atrelada à uma mensagem complexa; incluir a comunicação no processo de identificação e de entrega do serviço; contribuir para conferir sentido à vida coletiva".

Entretanto, para cumprir os objetivos e requisitos descritos, há necessidade de utilização dos meios e dos instrumentos comunicativos adequadamente, de forma a viabilizar a comunicação pública em uma sociedade transformada pelos avanços tecnológicos.

3.1 INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO NA ERA DA INFORMAÇÃO

Os instrumentos de comunicação devem ser usados a partir do ponto de vista do cidadão, respeitando suas características e necessidades, estimulando a participação ativa, racional e corresponsável em sua plenitude, não somente como consumidor, eleitor e usuário: "Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas" (DUARTE, 2012, p. 61).

Com o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação, marcado principalmente pelo advento e difusão da Internet, inaugurou-se uma nova sociedade, onde as informações podem ser geradas e distribuídas em rede. Castells (2000) refere-se a essa nova configuração social como a Sociedade em Rede na Era da Informação:

> [...} as redes ganharam vida nova em nosso tempo transformando-se em redes de informação energizadas pela Internet. As redes têm vantagens extraordinárias como ferramentas de organização em virtude de sua flexibilidade e adaptabilidade inerentes, características essenciais para se sobreviver e prosperar num ambiente em rápida mutação. É por isso que as redes estão proliferando em todos os domínios da economia e da sociedade, desbancando corporações verticalmente organizadas e burocracias centralizadas e superando-as em desempenho (CASTELLS, 2000, p. 7).

Takahashi (2000) define Sociedade da Informação como uma nova era, em que a informação assume valores sociais e econômicos fundamentais, disseminada em velocidade e em quantidade outrora inimagináveis. Segundo o autor, três fatores foram essenciais para possibilitar essa transformação: o desenvolvimento tecnológico convergindo à representação e ao processamento de qualquer tipo de informação para o formato digital; a dinâmica da indústria que popularizou o preço dos computadores; e, o crescimento e padronização internacional da conectividade via Internet com uso estratégico para o desenvolvimento dos países.

A Sociedade da Informação representa um novo modelo organizacional e econômico gerando reflexos em várias vertentes:

> É um fenômeno global, com elevado potencial transformador das atividades sociais e econômicas, uma vez que a estrutura e a dinâmica dessas atividades inevitavelmente serão, em alguma medida, afetadas pela infra-estrutura de informações disponível. É também acentuada sua *dimensão político-econômica*, decorrente da contribuição da infra-estrutura de informações para que as regiões sejam mais ou menos atraentes em relação aos negócios e empreendimentos. Sua importância assemelha-se à de uma boa estrada de rodagem para o sucesso econômico das localidades. Tem ainda marcante dimensão social, em virtude do seu elevado potencial de promover a integração, ao reduzir as distâncias entre pessoas e aumentar o seu nível de informação (TAKAHASHI, 2000, p. 5).

Castells (2000, p. 220) argumenta que a Internet não é uma mera tecnologia: "É uma ferramenta tecnológica e a forma organizacional que distribui informação, poder, geração de conhecimentos e capacidade de interconexão em todas as esferas de atividade".

Segundo o autor, a Internet por oferecer fácil acesso às informações "permite aos cidadãos ser quase tão bem informados quanto seus líderes". Desta forma, Castells (2000, p. 128) considera a Internet um "instrumento ideal" para promoção da democracia pelos governos, mediante:

- divulgação das informações: todos os registros públicos, bem como um amplo espectro de informação não sigilosa, pode ser disponibilizado online;
- possibilidade de interação: os cidadãos podem solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes.

Kondo (2002) considera que as novas tecnologias de informação e comunicação são responsáveis por muitas transformações que estão ocorrendo no relacionamento entre governos e cidadãos:

> As TICs facilitam a publicidade das regras e critérios que governam as decisões. Os responsáveis por determinadas decisões ou atividades podem ser prontamente identificados. E, ao melhorar os sistemas de contabilidade, monitoramento e auditoria, asseguram que as finanças públicas sejam inteiramente submetidas ao exame minucioso dos níveis mais altos da gerência e à avaliação externa. De modo mais geral, o poder das TICs como um veículo para a informação e a consulta significa que os cidadãos podem ser envolvidos mais plenamente em todos os aspectos do governo, incluindo a formulação de políticas, assim reforçando a criação de uma cultura de confiança e interesse mútuo. (Kondo et al, 2002, p. 16).

Maia (2011, p. 67, 68) ressalta que o início dos anos 90 foi marcado por grande entusiasmo acerca dos recursos provenientes da Internet para aumentar a participação democrática, para fortalecer as organizações da sociedade civil e para revigorar a democracia. Os estudos tendiam a focar nas vantagens potenciais da Internet: acesso mais fácil dos cidadãos aos representantes e aos serviços do governo; ampliação de acesso aos materiais virtuais para aquisição de informações sobre diversos assuntos; novos recursos de conectividade e interação para revigorar a esfera pública, "desde fóruns e salas de bate-papo até conferências transnacional"; possibilidades de aperfeiçoamento nas dinâmicas de organização e atuação devido à facilidade de produção e disseminação de material informativo, "sem as barreiras de custo e as dificuldades de acesso comuns aos medias tradicionais".

Grande parte do entusiasmo, segundo Maia (2011, p. 68), baseou-se na apreciação das características da nova infraestrutura da comunicação digital: "descentralizada, horizontal, imediata, de baixo custo, atingindo simultaneamente inúmeros usuários". Contudo, a autora relata que críticas não tardaram a surgir, sobre a utilização dos recursos digitais também para o fortalecimento de grupos mal intencionados, bem como acerca das barreiras digitais e a criação de novas assimetrias entre os cidadãos, ampliando e aprofundando "algumas das injustiças sociais existentes". Além disso, os obstáculos tradicionais ao exercício da democracia participativa, como a falta de informação, a apatia e a desconexão entre os cidadãos e seus representantes, continuavam a persistir, mesmo com o "amplo acesso e recursos às novas tecnologias".

Maia (2011, p. 70) ressalta que "a Internet não promove automaticamente a participação política e nem sustenta a democracia; é preciso antes, olhar tanto para as motivações dos sujeitos quanto para os usos que eles fazem dela, em contextos específicos".

Marques (2006, p. 182) afirma que "não se pode atribuir à internet a capacidade de, isoladamente, resolver os problemas que inquietam a forma democrática de governo".

Abramo (2002) ressalta que as tecnologias de informação proporcionam apenas os meios e as ferramentas para que as organizações estruturem os dados a serem divulgados de acordo com uma indispensável concepção intelectual:

> [...] as organizações ficam sujeitas periodicamente, toda vez que se fala em informação, atualmente, manda-se chamar a pessoa do departamento de informática (ou TI, tecnologia da informação), a quem se pede que formule sugestões, faça o planejamento e, por fim, implemente as soluções. Contudo, a estruturação de informação não guarda qualquer relação relevante com informática. Se alguém precisa decidir o que dizer durante uma negociação que se dará por teleconferência, jamais lhe ocorreria pedir que a pessoa responsável pela central telefônica apresentasse a solução. No caso em pauta, a situação é idêntica (ABRAMO, 2002, p. 203).

Conforme Abramo (2002, p. 207, 208), os recursos tecnológicos não são o bastante para o processamento eficiente de informações, pois a gestão da informação requer dedicação de tempo e "reflexão inteligente", a fim de relacionar e agregar informações apresentando-as de "modo a ser maximamente útil" ao público.

Duarte (2011) ao elencar os instrumentos de comunicação pública, considera a importância dos recursos advindos com o desenvolvimento tecnológico, mas não descarta os tradicionais; admitindo que algumas ferramentas foram tecnologicamente aprimoradas e sobrepõem-se às já existentes, outras servem para complementar os recursos que já estavam em uso. Mas o autor adverte que a viabilidade da comunicação pública exige meios e instrumentos adequados aos objetivos e ao compromisso com o interesse público. O autor classifica os instrumentos da comunicação pública em duas categorias: instrumentos de informação e instrumentos de interação.

Os instrumentos de informação destacam-se pelo foco em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudando a ampliar o conhecimento sobre um determinado tema. Neste grupo mais fortemente relacionado ao fluxo de informação podem ser incluídas: publicações institucionais, banco de dados, quadros murais, publicidade, malas diretas, fôlderes, folhetos, cartazes, relatórios, iconografia, noticiário da imprensa, internet, banners, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, discursos, eventos simbólicos (DUARTE, 2011, p. 131; DUARTE, 2012, p. 65).

Os instrumentos de diálogo caracterizam-se por estabelecer instâncias de interação no âmbito de cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos, encaminhamento na busca de soluções. Os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da

mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo, coparticipantes nas decisões e nas mudanças e comprometidos com os resultados do esforço. São exemplos de instrumentos mais fortemente ligados ao diálogo: atendimento, fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais, consultas públicas (DUARTE, 2011, p. 131; DUARTE, 2012, p. 65).

A utilização e a adoção dos instrumentos de comunicação pública incrementados pelas novas tecnologias requer previamente a superação de barreiras que impedem ou dificultam o acesso às informações e aos serviços públicos por meios digitais. Assim como os designers das tecnologias anteriores para os serviços postais, o telefone e a televisão tiveram que alcançar o objetivo da usabilidade universal; os especialistas em tecnologia da informação estudam continuamente formas e técnicas para o uso correto e adequado das novas ferramentas a fim de que o acesso e a apropriação das informações e serviços em ambiente digital sejam oferecidos com a máxima facilidade e possibilidade de uso universal.

3.1.1 ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO DIGITAL

O uso crescente da Internet, tanto para divulgar informações como para oferecer serviços, fez surgir novos campos de estudo, como é o caso da Arquitetura da Informação (AI), que busca uma análise mais apurada sobre os comportamentos e as necessidades dos usuários, a partir de pesquisas científicas.

Herranz (2002) define AI como uma disciplina que se ocupa com a criação de sites da Web respeitando um conjunto de conhecimentos, máximas, princípios e técnicas que regem ou que deveriam reger a prática de desenvolvimento e gestão de conteúdos. Desta forma, segundo o autor, a AI é uma disciplina que aglutina teorias de conhecimentos sobre o desenho dos sites, é uma metodologia porque define procedimentos e é também um conjunto de técnicas e práticas a serem aplicadas no desenho dos sites.

Morville e Rosenfeld (2006) comparam a estrutura arquitetônica de um site com a de um edifício e afirmam que a estrutura lógica pode ajudar o usuário a encontrar respostas e realizar tarefas na Web com chances mínimas de frustração. Assim, o objetivo do arquiteto da informação é “propiciar um ambiente virtual agradável onde o usuário consiga completar suas

tarefas e encontrar as informações que precisa" (MORVILLE e ROSENFELD, 2006, p. 13, tradução livre da autora). Além disso, os autores destacam que o estudo AI detém-se em criar sistemas úteis e utilizáveis buscando respeitar e atender os mais diversos públicos.

Segundo Herranz (2002), a AI trata dos seguintes aspectos:

- A definição do site – todo site tem objetivos a cumprir, que estão relacionados às atividades da organização que o criou e o mantém.
- A gestão dos conteúdos – a base de um site é o seu conteúdo; os usuários acessam-no devido a seus conteúdos; a AI se ocupa em identificar, selecionar, produzir, manter e atualizar os conteúdos do site; os fatores que interferem na produção dos conteúdos são: missão, público, serviços/funcionalidades e características da organização.
- Os sistemas de navegação – é preciso facilitar o acesso aos conteúdos, identificando e atenuando os principais problemas, simplificando a navegação pelo site.
- Os sistemas de rotulação – os conteúdos devem ser representados, descritos e transmitidos de forma sintética, por meio de rótulos, para possibilitar ao usuário a compreensão clara e rápida das informações.
- Os sistemas de busca – o usuário pode acessar um grande número de conteúdos sem ser obrigado a navegar por seções intermediárias, por meio de consultar por palavras usuais que facilitam a exploração, o acesso e a recuperação das informações.

Para explicar sua importância da AI, Morville e Rosenfeld (2006, p.11) fazem o seguinte questionamento: "Qual é o preço da frustração de um usuário devido à precária organização de um website?"

Contudo, Morville e Rosenfeld (2006) argumentam que o design de um site centrado somente no usuário não é o suficiente para resolver todos os problemas, pois as organizações e os gestores de informação também são determinantes. Sendo assim, a AI deve equilibrar as necessidades dos usuários com os objetivos da organização, adequando-as aos demais fatores:

> Muitas decisões devem ser tomadas durante a produção. Esses pedaços de conteúdos são suficientemente pequenos para serem agrupados em uma única página, ou devem permanecer em páginas separadas? Devemos adicionar navegação local a esta seção do site? Podemos encurtar o rótulo desta página? Fique ciente de que, as respostas podem afetar a carga da equipe de produção, bem como a usabilidade do local na rede Internet. Você precisa equilibrar os pedidos de seu cliente contra a sanidade da equipe de produção, orçamento e cronograma, e sua visão para a arquitetura da

> informação do site (MORVILLE e ROSENFELD, 2006, p.328, tradução livre da autora).

AI é uma área complexa e requer um time interdisciplinar: designer gráfico, especialista em software, gestor de conteúdos, engenheiro de usabilidade e outros profissionais. Cada expert avalia o site de acordo com seus critérios; visualiza problemas e diferentes oportunidades: “Os especialistas então comparam as anotações, discutem diferenças, e buscam um consenso. Isso reduz a probabilidade de que a opinião pessoal desempenhe um papel demasiado forte, e cria oportunidade de atrair diferentes disciplinas” (MORVILLE e ROSENFELD, 2006, p. 231 e 240, tradução livre da autora).

3.1.2 USABILIDADE

Dentre as áreas que interferem nos resultados da Arquitetura da Informação Digital, a Engenharia da Usabilidade merece destaque. Os especialistas em usabilidade buscam aprimorar a interação entre homem e computador. Desta forma, o ideal da usabilidade frequentemente apresentado é o “walk up and use” a interface. O que “significa que o usuário não precisa de outras instruções além das que estão na tela, e a interface resulta em sucesso, sem erro, serviço satisfatório” (LANDAUER, 1995, p.162, tradução livre da autora).

Landauer (1995, p.143) adverte para o fato de que muitos sites contém informações úteis mas são difíceis de serem utilizados: “Se houver um problema de usabilidade, não interessa o quanto o programa é útil”.

Nielsen e Loranger (2007, p. 23) afirmam que “o sucesso do usuário é a linha mestra da usabilidade”. Os autores definem usabilidade como uma característica relacionada à facilidade do uso oferecida pelas páginas da Web. Assim, a usabilidade refere-se à rapidez com que os usuários podem aprender a utilizá-la, à eficiência desta utilização, o quanto esta prática pode ser memorizada, o grau de propensão a erros e o reconhecimento dos benefícios deste uso, que impliquem numa prática reiterada e constante.

Shneiderman (2000, p. 85) explica que o entusiasmo dos líderes empresariais e governamentais para o uso generalizado das inovações em rede, demanda dos pesquisadores em computação muito esforço para “lidar com a difícil questão de como as informações e as comunicações podem tornar-se utilizáveis para cada cidadão. Projetar para usuários experientes já é suficientemente difícil, então como projetar para um público mais abrangente”?

Usabilidade universal é a possibilidade de expansão do uso da Internet “para garantir que o público mais amplo possível possa participar” (SHNEIDERMAN, 2000, p. 86, tradução livre da autora). Para que a usabilidade universal baseada em serviços da Web seja alcançada, Shneiderman elenca três principais desafios a serem superados:

- Variedade tecnológica: apoiando uma ampla gama de hardware, software e acesso à rede;
- Diversidade de usuários: acomodando usuários com habilidades, conhecimento, idade, gênero, deficiências, condições de incapacidade;
- Lacunas de conhecimento do usuário: entre o que os usuários sabem e o que precisam saber.

3.1.3 ACESSIBILIDADE

Acessibilidade refere-se à condição de uso dos espaços, mobiliários, equipamentos, serviços de transporte, dos dispositivos, dos sistemas e meios de comunicação e informação, atentando para a segurança e autonomia, total ou assistida para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Henry (2007) explica que acessibilidade na Web é um campo de estudo que busca tornar as interfaces perceptíveis e compreensíveis por pessoas em várias circunstâncias, ambientes e condições, beneficiando não somente pessoas com limitações funcionais, mas também aquelas que possuem limitações situacionais.

De acordo com as Recomendações de Acessibilidade para Conteúdo Web 2.1 (Web Content Accessibility Guidelines – WCAG), a acessibilidade diz respeito às incapacidades em sentido amplo, incluindo limitações visuais, auditivas, físicas, de fala, cognitivas, de linguagem, aprendizagem e neurológicas; além das dificuldades advindas com o processo de envelhecimento. As WCAG são o principal documento internacional sobre acessibilidade, desenvolvido pelo consórcio W3C a partir da criação do WAI (Web Accessibility Initiative), contendo as recomendações de acessibilidade para conteúdo Web. WCAG 2.1 é a versão mais recente, desenvolvida com o objetivo de elaborar um padrão de acessibilidade para o conteúdo da Web, que satisfaça às necessidades das pessoas, das organizações e dos governos, a nível internacional.

Em 18 de janeiro de 2005, o governo federal disponibilizou a primeira versão do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG), que consistia num conjunto de recomendações a serem consideradas para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro fosse conduzido de forma padronizada e de fácil implementação. O e-MAG é uma versão especializada do documento internacional WCAG porém, mais voltado para o governo eletrônico no Brasil, "o e-MAG não exclui qualquer boa prática de acessibilidade do WCAG" (BRASIL, 2014, p. 7).

Em sua primeira versão, o e-MAG foi desenvolvido pelo Departamento de Governo Eletrônico em parceria com a ONG Acessibilidade Brasil, com base em 14 normas internacionais, então existentes sobre acessibilidade digital.

A versão 3.1 do e-MAG, é a mais recente - de abril de 2014 - apresenta recomendações técnicas a serem adotadas nas seguintes áreas: marcação, comportamento (document object model – DOM), conteúdo/informação, apresentação/design, multimídia, e formulário.

O processo de promoção da acessibilidade e a implementação do e-MAG norteia-se por normas e leis vigentes, dentre elas, a Portaria nº 3, de 7 de maio de 2007 – que tornou a observância do e-MAG obrigatória nos sítios e portais do governo brasileiro - ; a Lei de Acesso à Informação e o Decreto nº 7.724/2012 – que regulamentou a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2014, p. 11, 12).

O e-MAG (BRASIL, 2014, p. 13) considera que a construção de um sítio eletrônico com facilidade de acesso permitida a qualquer usuário – respeitando os recursos técnicos, os dispositivos utilizados e as possíveis limitações físicas – depende de vários fatores presentes desde a fase de desenvolvimento até a interação dos conteúdos, devendo observar os seguintes passos: seguir os padrões Web; seguir as diretrizes ou recomendações de acessibilidade; realizar a avaliação de acessibilidade.

Para que o ambiente online seja efetivamente acessível é preciso primeiramente que o código seja criado dentro dos padrões Web internacionais definidos pelo W3C, conjunto de recomendações que visam padronizar o conteúdo Web, para melhores práticas no desenvolvimento dos conteúdos Web. Uma página desenvolvida de acordo com os padrões Web deve estar em conformidade com as normas HTML, XML, XHTML e CSS (Cascading Style Sheets). O CSS é um importante mecanismo, responsável pela adição dos estilos (cores,

fontes, espaçamentos, etc) em um documento Web. Além disso, cada elemento precisa ser utilizado de acordo com um significado apropriado, valor e propósito:

> A conformidade com os padrões Web permite que qualquer sistema de acesso à informação interprete a mesma adequadamente e da mesma forma, seja por meio de navegadores, leitores de tela, dispositivos móveis (celulares, tablets, etc.) ou agentes de software (mecanismos de busca ou ferramentas de captura de conteúdo). Páginas que não possuem um código de acordo com os padrões do W3C apresentam comportamento imprevisível, e na maioria das vezes impedem ou pelo menos dificultam o acesso (BRASIL, 2014, p. 13).

Para fomentar boas práticas em desenvolvimento de portais do governo eletrônico no Brasil, o governo federal estabelece os Padrões Web de Governo Eletrônico (e-PWG) com recomendações de boas práticas agrupadas em cartilhas:

- Cartilha de Codificação;
- Guia de Administração;
- Cartilha de Usabilidade;
- Cartilha de redação Web;
- Cartilha de Desenho e Arquitetura de Conteúdo.

As diretrizes ou recomendações de acessibilidade explicam como tornar o conteúdo Web acessível a todas as pessoas, destinando-se aos criadores de conteúdo Web e aos programadores de ferramentas para criação de conteúdo. Após a construção do ambiente online segundo padrões Web e diretrizes de acessibilidade, é necessário ainda testá-lo. Uma das formas de testar os padrões Web e as diretrizes de acessibilidade é utilizando um validador automático, por meio de um software ou serviço online que ajuda a determinar se o sítio respeitou ou não as recomendações de acessibilidade, gerando um relatório de erros (BRASIL, 2014, p. 14).

Contudo, o teste aplicado pelos validadores automáticos não é capaz de detectar todos os problemas de acessibilidade em um sítio eletrônico. Para verificação dos demais problemas é preciso ainda realizar uma validação humana, manual.

O e-MAG recomenda ainda um teste de validação com usuários reais para verificação da acessibilidade de um sítio eletrônico, a fim de mensurar o grau de compreensão e de usabilidade que o mesmo oferece: “quanto maior e mais diversificado o número de usuários

reais participando da avaliação de acessibilidade, mais eficaz e robusto será o resultado" (BRASIL, 2014, p. 15).

3.2 POLÍTICAS PARA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Além do uso adequado dos instrumentos da comunicação, a operacionalização da comunicação pública requer fundamentalmente a adoção de políticas públicas formais, que podem ser globais ou específicas. As políticas formais consistem no "conjunto integrado, explícito e duradouro de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios norteadores de atuação aplicáveis aos processos de comunicação" (DUARTE, 2012, p. 69).

Contudo, as políticas formais quando globais, mesmo sendo de caráter fundamental, "costumam conduzir a becos sem saída pela dificuldade com a amplitude" e articulação aos interesses divergentes, por isso as políticas globais precisam ser coordenadas com as específicas:

> [...] as políticas específicas carregam traços de agilidade, efetividade e viabilidade. Políticas específicas como de atendimento ao cidadão, de Internet, de publicidade, comunicação interna, qualificação da comunicação, relacionamento com a imprensa, por exemplo, articuladas a uma política global de comunicação, constituem não apenas um indicador de responsabilidade, mas também um avanço enorme no aprimoramento das práticas cotidianas, principalmente quando elaboradas participativamente e complementadas por planejamento, avaliação, capacitação, manuais, regras, legislação e normas (DUARTE, 2012, p. 69).

Duarte (2012, p. 70) adverte para o fato de que "políticas sempre existem". Se não estiverem formalizadas, poderão ser encontradas implicitamente nas leis, nos programas, nas ações, nos discursos institucionais. Porém, desta forma, na prática "costumam significar improvisação e personalismo". Não havendo padrões institucionalizados, os dirigentes podem decidir particularmente em cada caso concreto "segundo pessoais do momento, mas costuma ser pouco eficiente para a organização e, principalmente, para os públicos".

A comunicação pública, mesmo sendo um conceito em construção, pelas características já incorporadas demonstra ser a forma mais adequada para implantação de modelos organizacionais democráticos e participativos na administração pública. Contudo sua operacionalização demanda uma opção política do Estado, pela cidadania e pelo interesse público, suficientemente forte para criar políticas públicas e ser capaz de implementá-las.

4 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A formulação de políticas públicas é um processo que se inicia com a identificação dos problemas sociais e econômicos a serem resolvidos por esforços governamentais. O ciclo completo de uma política pública inclui quatro passos principais: início e definição; formulação e aprovação; implementação; impacto e avaliação (BRYNER, 2010).

No Brasil, o acesso à informação, indispensável para efetivação da democracia, visivelmente teve sua carência identificada pelos congressistas, como um dos problemas a ser priorizado por políticas públicas, quando da promulgação da CF/88, que além de garantir o direito de acesso à informação, firmou muitos compromissos para construção de uma democracia participativa e de controle social. A carta magna reconhece explicitamente a democracia representativa, mas também a participativa, gerando um conjunto bastante significativo de mecanismos por meio dos quais a sociedade pode se expressar, tanto se antecipando a decisões ou iniciativas, quer do Estado, quer do mercado, como reagindo a elas quando são anunciadas/concretizadas em detrimento do interesse da sociedade (HOHLFELDT, 2011).

Dentre as inovações constitucionais encontra-se a garantia de que:

> [...] todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão **prestadas no prazo da lei**, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (CF/88, Art. 5º, inciso XXXIII, grifo nosso).

Entretanto, o grande problema da CF/88 é como concretizar os ordenamentos constitucionais que exigem a existência da uma lei para serem efetivados. Assim, "não se reclamam mais direitos, mas garantias de sua implementação" (BERCOVICI, 1999, p. 46, 47).

Embora previsto no texto constitucional desde sua promulgação, em 1988, o direito de informação carecia de um instrumento legislativo que o regulasse. Nesse sentido, formou-se paulatinamente, um cenário histórico e jurídico, com a incorporação de um amplo rol de direitos que conduziu à elaboração e posterior aprovação da Lei de Acesso à Informação, no Brasil.

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e o dever do Poder Público quanto à gestão e a proteção especial a

documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, acrescentou ao caput do Art. 37 da CF/88 um quinto princípio a ser obedecido pela administração pública, a eficiência. Em seu texto original, já se encontravam previstos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. O princípio da eficiência, conforme Melo (2011, p. 125) não é um simples dever ético ou uma mera aspiração, mas constitui-se em uma das facetas do princípio da boa administração, segundo a qual, a administração pública tem que desenvolver suas atividades da forma mais congruente, oportuna e adequada possível, buscando uma solução excelente.

Outra alteração ocorrida por força da EC nº 19/1998, no Art. 37 da CF/88, foi a inclusão do § 3º, II, onde dispõe que "**a lei disciplinará** as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registro administrativos e a informações sobre atos de governo" (grifo nosso).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e o equilíbrio das finanças do Estado, consagrando princípios constitucionais. Provocou uma radical mudança de comportamento na Administração Pública, fazendo constar em seu texto original a obrigação dos órgãos públicos em efetuar o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas e garantir o acesso público a essas informações.

O Decreto, de 18 de outubro de 2000, do Presidente da República, criou no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão.

O Portal da Transparência do Governo Federal foi criado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em novembro de 2004, com a finalidade de aumentar a transparência da gestão pública e permitir ao cidadão acompanhar como o dinheiro público é utilizado, dando-lhe subsídios para fiscalizar e opinar.

A Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 regulamentou a forma de acesso aos documentos públicos de interesse particular ou coletivo, ressalvando as hipóteses de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, do Presidente da República, promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Estabelece regras para prevenção e erradicação da corrupção como responsabilidade dos Estados signatários, que devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito seja eficazes.

A Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, do Ministro de Estado do Controle e da Transparência e do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, trouxe regras para divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores, *internet*, com fins ao controle social. Estabelece o conteúdo mínimo das informações que os órgãos e entidades públicas devem manter em seus respectivos sítios eletrônicos.

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 – Lei Capiberibe, acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Decreto de 15 de setembro de 2011, da Presidenta da República instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto destinado a promover ações e medidas que deem cumprimento aos seguintes princípios: transparência; prestação de contas e responsabilização (accountability); participação cidadã; e, tecnologia e inovação.

A parceria para o Governo Aberto ou OGP (Open Government Partnership), foi lançada em 2011, por iniciativa internacional para difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. O Brasil assinou a Declaração de Governo Aberto em 20 de setembro de 2011, comprometendo-se com os princípios contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e em outros instrumentos internacionais aplicáveis relacionados aos direitos humanos e à boa governança. De acordo com a Declaração de Governo Aberto da OGP um governo aberto deve buscar alcançar quatro objetivos:

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividade governamentais;

- Apoiar a participação social;
- Implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração;
- Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

4.1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Finalmente, em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), cuja implementação na administração pública federal deu-se por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A LAI 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, todos da CF/88. Com a sanção da Lei de Acesso à Informação Pública, o Brasil tornou-se o 89º país a ter uma legislação específica para regulamentar o assunto; na América Latina, o 19º a adotar esse tipo de lei.

De acordo com Rothberg, Napolitano e Resende (2013, p. 110), "a Lei 12.527/2011 decorre da evolução do arcabouço jurídico-institucional brasileiro, nos passos de um percurso de aperfeiçoamento da democracia que deita suas raízes na Antiguidade".

Muito embora o direito de acesso à informação já estivesse reconhecido e ratificado pela CF/88, a Lei nº 12.527/2011 introduz novos valores no ordenamento constitucional por proclamar mecanismos concretos para efetivação da transparência ativa e passiva, definir para administração pública os meios que deverão ser utilizados para o atendimento ao cidadão, estabelecer procedimentos e parâmetros para as eventuais restrições de acesso, e definir as responsabilidades dos agentes públicos em caso de violação ao acesso à informação pública.

Ficam submetidas às exigências da LAI, todos os órgãos públicos da administração direta e indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público.

A LAI determina que os órgãos e entidades públicas utilizem de todos os meios e instrumentos legítimos dos quais disponham para disponibilização das informações, como inovação estabelece a obrigatoriedade da divulgação por meio da internet. Apenas os municípios com menos de dez mil habitantes excetuam-se da obrigação de utilizar a Internet, ficando mantida para esses a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações

relativas à execução orçamentária e financeira, nos moldes estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal responsável por fiscalizar assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, define informações públicas como todas as informações colhidas, acumuladas e custodiadas pelo Poder Público, como também aquelas que são produzidas pelo próprio órgão, independentemente de referirem-se a particulares ou à gestão e ao funcionamento dos órgãos e entidades públicos (BRASIL, 2015, p. 11).

4.1.1 PRINCÍPIO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO

A LAI contraria a tendência da burocracia estatal em manter sigilo dos seus atos, pois o texto legal contém diretrizes dentre as quais a observância da publicidade é tratada como regra e o sigilo como exceção (Lei nº 12.527/2011, Art. 3º, inciso I).

Mendel (2009, p. 32) defende que um dos princípios a serem observados pelos Estados quando da elaboração de suas leis de acesso à informação é o da máxima divulgação, ou seja, o direito à informação deve ser reconhecido amplamente no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito, presumindo-se também que toda informação é acessível sujeita somente a um sistema estrito de exceções.

Ratificando a adoção do princípio da máxima divulgação, a CGU explica que “uma negativa de acesso é uma exceção”, só podendo ocorrer nos casos que estiverem “de acordo com as possibilidades de negativas previstas na própria LAI” (BRASIL, 2015, p. 23).

Portanto, a princípio, todo documento é acessível gratuitamente, ou copiável pelo preço de custo (Lei nº 12.527/2011, Art. 12). No caso de indeferimento de acesso a informações, é direito do requerente obter o inteiro teor de decisão negativa, por certidão ou cópia (Art. 14). Nesse caso, poderá o interessado interpor recurso no prazo de dez dias a contar da ciência do indeferimento (Art. 15). Esse recurso será analisado por uma autoridade hierarquicamente superior à que indeferiu o pedido inicial, manifestando-se no prazo de cinco dias. Caso o recurso mantenha o indeferimento do pedido de acesso à informação, o requerente poderá recorrer à CGU, que deliberará nos prazos e situações previstas no Art. 16.

A Art. 23 da LAI prevê que o pedido de acesso poderá ser negado em caso de solicitação de informações imprescindíveis para segurança da sociedade ou do Estado. Essas informações, consideradas imprescindíveis para segurança podem ser classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas. Assim, a LAI estabelece prazos máximos de restrição de acesso a essas informações, de acordo com suas respectivas classificações. Os prazos vigoram a partir da data de suas produções, obedecendo ao seguinte:

- ultrassecreta – 25 anos;
- secreta – 15 anos;
- reservada – 5 anos.

Também poderão ser indeferidos os pedidos de acesso a informações sigilosas, conforme dispõe o Art. 25 da LAI. Para tanto, o Art. 27 estabelece uma relação de autoridades competentes para classificar o grau de sigilo das informações, a saber: o Presidente da República; o Vice-Presidente da República; os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; os Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares; os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; e, as autoridades que exercem funções de direção, comando ou chefia.

De acordo com Rothberg, Napolitano e Resende (2013, p. 116) a variedade de situações nas quais o poder público pode impor exceções ao direito de acesso à informação, aliada ao "alto poder discricionário subjacente ao artigo 27, que determina as competências para a classificação do sigilo da informação" constituem-se em obstáculos para aplicação da legislação.

Outra situação em que o pedido de acesso à informação poderá ser negado é no caso de tratar-se de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem. Essas informações terão seu acesso restrito pelo prazo de cem anos a contar da data de produção, independentemente de serem classificadas como sigilosas, conforme dispõe o Art. 31 da LAI.

4.1.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

O inciso II do Art. 3º da LAI apresenta a transparência proativa como outra importante diretriz a ser observada: "divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações".

A Controladoria Geral da União (CGU) explica que o Estado, em sua obrigação de disponibilizar ao cidadão as informações por ele produzidas ou custodiadas, tem basicamente duas formas de dar cumprimento: passiva ou ativamente. A transparência passiva ocorre quando o cidadão tem que apresentar um pedido formal de uma informação pública e somente em razão desta solicitação o órgão ou entidade pública disponibiliza a informação. Ao contrário desta situação, a transparência ativa refere-se ao comportamento de divulgação das informações por iniciativa da própria administração pública: "A Transparência Ativa é entendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer cidadão possa acessá-las diretamente." (BRASIL, 2015, p. 52)

A transparência passiva, por outro lado, depende das solicitações dos cidadãos. Nesse caso, a iniciativa não é do Poder Público e sim do cidadão interessado, mediante apresentação de pedido de acesso à informação, criando uma obrigação ao órgão ou entidade solicitado no sentido de oferecer uma resposta à demanda. Nesse sentido, a CGU adverte que "a reiteração de pedidos de acesso sobre os mesmos temas indica que aquela é uma informação de grande interesse para a sociedade em geral. É portanto, interessante que esse tipo de solicitação seja colocado em transparência ativa". (BRASIL, 2015, p.55)

Darbishire (2011, p. 9) considera que os principais motivos a provocar uma divulgação proativa das informações por parte das instituições governamentais são:

- Necessidade de informar ao público sobre as leis, as políticas e as decisões;
- Demanda de informações para manter a responsabilidade do governo sobre as eleições e entre uma eleição e outra;
- Evolução da participação pública na tomada de decisões para as quais há necessidade de disponibilizar informações;
- Necessidade de informar ao público sobre os serviços que são oferecidos pelos órgãos do governo.

Darbishire (2011, p. 16, 39-41) pontua também que os níveis de transparência ativa podem variar muito, entre os órgãos públicos se não houver um padrão mínimo exigido pelo governo. A autora identifica e estabelece um rol mínimo de informações, que considera imprescindíveis de serem divulgadas proativamente por um governo democrático: informação institucional; informação organizacional; informação operacional; decisões e atos; informação dos serviços públicos; informações sobre orçamento; informações subsidiárias; informação

sobre aquisição pública; tomada de decisão e participação pública; informação sobre reuniões abertas; listas, registros e base de dados; informações sobre publicações; informação sobre quais informações armazena; informação sobre o direito de informação.

Adicionalmente, a Organization of American States (OAS), por meio do Departamento de Lei Internacional divulgou o Modelo de Lei Interamericana de Acesso à Informação, elaborado por Especialistas em Acesso à Informação, sob a premissa de que os órgãos públicos devem divulgar informações acerca de suas funções de forma proativa e rotineira, assegurando ainda que as mesmas sejam acessíveis e inteligíveis.

O Modelo apresenta um esquema, contendo as seguintes classes de informações mínimas a serem divulgadas proativamente pelas autoridades públicas: descrição da estrutura organizacional; qualificação e salários dos chefes; resultados internos e externos, relatórios e mecanismos de monitoramento relevantes para autoridade pública; orçamento e plano de gastos para cada ano fiscal; procedimentos de aquisição, orientações e política, contratos de concessão; escalas de salários de todos os níveis e subníveis de servidores; detalhes relevantes sobre quaisquer serviços prestados diretamente ao público; qualquer pedido direto ou mecanismos de reclamação disponível para os membros do público sobre atos, ou omissão, por aquela autoridade pública; uma descrição dos poderes e tarefas dos chefes; arquivos contendo interpretações, práticas ou precedentes relativos à alteração da autoridade pública de suas funções; quaisquer mecanismos ou procedimentos pelos quais os membros do público podem ser representados; guia simples contendo informação adequada sobre os sistemas de manutenção dos arquivos; lista de pedidos recebidos e reportagens gravadas sobre a Lei de Acesso à Informação; lista completa de providências subsidiárias da autoridade pública; informação frequentemente requisitada; qualquer informação adicional considerada apropriada pela autoridade pública (OAS, 2010, p. 16, 17).

O caput do Art. 8º da LAI evidencia também uma postura de transparência proativa ao determinar que: “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”. Em seguida, o § 1º do Art. 8º apresenta um rol de informações mínimas a serem divulgadas proativamente pelos órgãos e entidades públicas, conforme quadro a seguir:

Quadro 1. Informações a serem divulgadas proativamente

Incisos § 1º do Art. 8º
I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
II – registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
III – registros de 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 e obras de órgãos e entidades;
VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

FONTE: Elaborado pela autora a partir da LAI

4.1.3 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Para assegurar o direito de acesso à informação, o inciso III do Art. 3º indica mais uma diretriz a ser obedecida pelos órgãos e entidades públicas: "utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação".

As inovações tecnológicas trouxeram para administração pública, recursos que permitem aprimorar o atendimento ao cidadão. Darbishire (2011) argumenta que a disponibilização proativa de informações sobre os serviços públicos ganhou novo impulso na década passada com os avanços das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), os procedimentos da lenta burocracia transformaram-se em uma simples transação com documentos e orientações acessíveis por um click no mouse.

Ruediger (2002, p. 9) explica que "desenvolver políticas públicas que observem a oportunidade digital é um elemento fundamental de desenvolvimento com justiça, mas pode ser também um vetor de eficiência".

Darbishire (2011) ressalta que uma das vantagens oferecidas pela tecnologia é a velocidade com que um documento recém elaborado pode chegar ao público; mas adverte também para o fato de que os recursos oferecidos pelo governo eletrônico podem não ser tão úteis em países onde a utilização da internet ainda não esteja amplamente disseminada. Dessa forma, a autora considera que haverão de persistir os modos de divulgação dos atos governamentais pelas formas tradicionais: quadro de avisos, folhetos informativos, rádio, televisão, encontros públicos, ou o uso do telefone celular, se for o caso.

De acordo com os resultados divulgados pela Pesquisa Brasileira de Mídia 2015, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, a crescente penetração das novas mídias na sociedade fica clara quando se analisam os dados da pergunta sobre qual meio de comunicação o entrevistado utiliza mais. A internet foi apontada por 42% dos brasileiros. Por esses critérios, ela ficaria atrás da televisão (93%) e, por uma pequena diferença, do rádio (46%):

> No Brasil, as características sociodemográficas da população têm um grande impacto no uso da internet, principalmente se comparada aos outros meios de comunicação. Renda e escolaridade criam um hiato digital entre quem é um cidadão conectado e quem não é. Já os elementos geracionais ou etários mostram que os jovens são usuários mais intensos das novas mídias. Os dados mostram que 65% dos jovens com até 25 anos acessam internet todos os dias. Entre os que têm acima de 65 anos, esse percentual cai para 4%. Entre os entrevistados com renda familiar mensal de até um salário mínimo (R$ 724), a proporção dos que acessam a internet pelo menos uma vez por semana é de 20%. Quando a renda familiar é superior a cinco salários mínimos (R$ 3.620 ou mais), a proporção sobe para 76%. Por sua vez, o recorte por escolaridade mostra que 87% dos respondentes com ensino superior acessam a internet pelo menos uma vez por semana, enquanto apenas 8% dos entrevistados que estudaram até 4ª série o fazem com a mesma frequência. (SECOM, 2014, p.49).

Muito embora, a exclusão digital não seja o foco da presente pesquisa, é importante ressaltar que não somente os problemas de infraestrutura - número reduzido de computadores, limitações de conexão à Internet - interferem e podem reduzir a participação de alguns públicos, mas conforme relato da ONU (2012, p. 99), também "as ferramentas e as habilidades para acessar as informações e usá-las para criar novos conteúdos e unir-se a outros cidadãos com o objetivo de melhor atender às suas necessidades e aspirações" são questões a serem estudadas e atendidas por meio de reformulação das políticas públicas.

O § 2º do Art. 8º da LAI, explicitamente refere-se à obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas em utilizar "sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)" para promover a divulgação de informações de interesse coletivo. Esta regra demonstra a preocupação do legislador em exigir da administração pública a modernização e a utilização dos recursos tecnológicos mais avançados para divulgação das informações públicas. No entanto, deixa clara a prioridade na ampla divulgação e acesso às informações públicas quando prevê a utilização de "todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem". Mais adiante, o Art. 9º amplia a exigência, estabelecendo que os órgãos e entidades públicas deverão criar serviço de informações ao cidadão, em local com condições apropriadas para

atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos; protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e também para realização de audiências ou consultas públicas, com fins a incentivar a participação popular ou para promover outras formas de divulgação.

Da análise conjunta dos Art. 8º e 9º depreende-se que a LAI busca aprimorar o sistema utilizado pelos órgãos públicos para divulgação das informações, estabelecendo que o atendimento deve ocorrer em local físico e específico para esse fim, com o uso dos instrumentos tradicionais, mas adicionalmente exige que sejam oferecidos em ambiente virtual. Tais exigências demonstram a percepção do legislador em relação às limitações e desafios a serem superados com a adoção de política pública para a inclusão digital no Brasil. Ademais, o § 3º do Art. 8º apresenta um rol de requisitos mínimos de acessibilidade a serem respeitados pelos órgãos e entidades públicas para disponibilização das informações via Internet, conforme quadro abaixo:

Quadro 2. Requisitos mínimos a serem atendidos pelos sítios oficiais via Internet

Incisos do § 3º do Art. 8º
I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto de modo a facilitar a análise das informações;
III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do Art. 17 da Lei nº 10.198/2000, e do Art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186/2008.

FONTE: Elaborado pela autora a partir da LAI

4.1.4 CULTURA DA TRANSPARÊNCIA

Como quarta diretriz a ser observada pelos órgãos e entidades públicas no cumprimento da Lei de Acesso à Informação, o inciso IV do Art. 3º estabelece o "fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública".

Sobre a cultura do sigilo, Mendel (2009, p. 34) adverte que "na maioria dos países, existe uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes há muito estabelecidas". Assim, o autor entende que o direito à informação ainda que prescrito por lei, depende da mudança da cultura "já que é praticamente impossível forçar os servidores públicos a se mostrarem abertos". Por isso, para implementação das leis de acesso à informação os funcionários precisam ser convencidos de que a abertura não é apenas uma obrigação mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada: "Um leque de medidas promocionais pode ser necessário para tratar da cultura do sigilo e assegurar que a população esteja ciente do direito à informação e de suas implicações" (MENDEL, 2009, p. 35).

Faria (2016) explica que a cultura burocrática brasileira, mais intensa no período de 1964 a 1985, foi dominada pela prática da proteção e resguardo da informação em poder do Estado. Por isso, a postura inversa, a cultura da transparência esbarra naturalmente na resistência construída com base na cultura burocrática de proteção da informação – até como reserva do poder:

> [...] transparência nas ações pode significar problema. Publicar dados que podem revelar a má aplicação de recursos públicos por motivos políticos, ou por decisões administrativas equivocadas, é algo a se evitar por parte de certos decisores políticos e administrativos de alto escalão, já que isso pode ameaçar sua manutenção no cargo (FARIA, 2016, p. 96).

Assim, a CGU (BRASIL, 2011b, p. 12) considera que a implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios, vencer essa cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública: "teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos" (BRASIL, 2011b, p. 3). Os servidores tem um papel fundamental para a mudança cultural, pois lidam cotidianamente com a informação pública, sua produção e seu arquivamento.

Na cultura do segredo, a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa um risco. Isto favorece a criação de obstáculos para disponibilização das informações. Em contraposição, na cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível para atendimento eficaz das demandas da sociedade (BRASIL, 2011b).

A CGU (2011, p. 13), descreve o fluxo de informações na cultura de acesso, caracterizando-o num círculo virtuoso:

- A demanda do cidadão é vista como legítima;
- O cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa;
- São criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade;
- São estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das informações;
- Os servidores são permanentemente capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação.

A CGU (2011b, p. 22-24) considera as seguintes palavras e expressões como integrantes da cultura de acesso à informação:

- Acessibilidade – a informação pública deve estar acessível a todos, inclusive aos portadores de deficiências;
- Controle social – é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da administração pública; favorecendo à correta aplicação dos recursos, prevenindo da corrupção e fortalecendo a cidadania;
- Dados abertos governamentais – publicação e disseminação das informações do setor público na Web, compartilhadas em formato bruto e aberto, compreensíveis logicamente, de modo a permitir a reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade.
- Documento – unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- Governo eletrônico – uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) com intuito de democratizar o acesso à informação pública, ampliar e dinamizar a prestação de serviços.

- Informação – são dados processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- Linguagem cidadã – a administração pública deve utilizar uma linguagem clara e objetiva para garantir a leitura fácil de informações e dados;
- Princípio da publicidade – um dos princípios constitucionais a serem obedecidos pela administração pública, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência;
- Transparência ativa – a administração pública deve divulgar informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de solicitações;
- Transparência passiva – a administração pública deve divulgar informações solicitadas pela sociedade.

Mendel (2009) argumenta que uma importante ferramenta para enfrentar a cultura do sigilo é estabelecer penalidades para os servidores que de alguma maneira, intencionalmente, obstruírem o acesso à comunicação, inclusive pela destruição de registros ou inibição do trabalho do órgão de supervisão.

Nesse sentido, o Art. 32 da LAI descreve as condutas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar, dificultando o cumprimento do direito de acesso à informação, ou divulgando as informações excepcionadas pela LAI (sigilosas ou pessoais). As penas a serem aplicadas aos servidores são as contidas no Art. 127 da Lei nº 8.112/1991, dependendo da gravidade dos atos praticados ou omitidos, e podem ser: suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada.

O Art. 33 da LAI estabelece também penalidades às pessoas físicas ou entidades privadas que detendo informações públicas deixarem de observar o direito de acesso aos mesmos quando solicitados. As penalidades previstas, para esses casos, são as seguintes: advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

4.1.5 DESENVOLVIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

A quinta e última diretriz a ser respeita pelos órgãos e entidades públicas, de acordo com o Art. 3º da LAI, é o "desenvolvimento do controle social da administração pública".

Embora o Art. 70 da CF/88 determine que a fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta seja atribuída aos órgãos de controle externo e interno; com o processo de democratização brasileiro, o conceito de controle social foi ampliado e fortalecido, passando a ser reconhecido como possível combatente à corrupção e como propulsor da qualidade na administração pública.

A garantia de acesso à informação busca promover uma mudança de paradigma com consequente diminuição do poder por parte daqueles que detém o monopólio das informações, democratizando seu acesso à população:

> O acesso a esses dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais". Na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão (BRASIL, 2011b, p. 8).

O direito de acesso à informação tem como objetivo munir o cidadão de informações detidas pelo Estado, para que seja possível, entre outas coisas, o exercício do controle social (BRASIL, 2015).

Se por um lado, o direito de acesso à informação pública não garante a efetiva participação cidadã e o exercício do controle social, a falta de acesso à informação pública é justamente um, dentre os diversos fatores que podem motivar a persistência de comportamentos pré-burocráticos, remanescentes de uma administração patrimonialista (LOPES, 2007).

Loureiro et al (2012) destacam entre os papéis da CGU na democracia brasileira o de órgão indutor e fortalecedor do controle social, através de várias iniciativas, como a formação técnica de conselheiros e a iniciativa da organização de conferências sobre controle social: "Institucionalmente, é a primeira vez que uma agência estatal de controle busca uma articulação tão forte com a sociedade para legitimar a agenda de promoção da transparência e do combate à corrupção" (LOUREIRO et al, 2012, p. 55).

No Brasil, as políticas públicas para o acesso à informação relacionam-se também com as ações de governo eletrônico que se iniciaram com o processo de Reforma do Estado associado à emergência no uso da TIC.

4.2 GOVERNO ELETRÔNICO

A expressão “governo eletrônico”, utilizada em português, é a tradução do termo “electronic government”, em inglês. Comumente utiliza-se o termo simplificado “e-gov”, tanto em português como em inglês, para designar governo eletrônico.

Governo eletrônico ou e-gov abrange e incorpora praticamente todas as plataformas de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Mas a Internet pode ser reconhecida como a principal condutora do governo eletrônico, devido ao acesso de informações que disponibiliza para toda sociedade (UNITED NATIONS, 2002, p. 5).

De acordo com a OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), é possível definir governo eletrônico de diversas formas. As diferenças podem ser semânticas, mas podem refletir também as prioridades governamentais. Primeiramente, é possível definir governo eletrônico como a prestação de serviços e outras atividades por meio da Internet. Por outro prisma, governo eletrônico pode referir-se ao uso das TIC pelo governo, não somente para prestação de serviços, mas extensivamente pode englobar os demais aspectos das atividades governamentais. Finalmente, governo eletrônico pode ser definido como uma nova forma de governo, construído em torno das TIC, geralmente ligado ao uso da Internet com o objetivo de alcançar um governo melhor (OECD, 2003, p. 63).

Para Silva (2012, p. 181) governo eletrônico abarca muito mais do que simplesmente a disponibilização das informações em páginas de órgãos públicos, “abrange uma série de processos interativos como a relação contribuinte-fisco, bem como a acessibilidade do cidadão a todo e qualquer dado que o Estado tenha arquivado sobre ele”.

Segundo Matheus e Janssen (2016), governo eletrônico consiste no uso de TIC para melhorar a prestação de serviços para empresas e cidadãos, aprimorar a elaboração de políticas públicas e o processo democrático.

Ferguson (2002, p. 104, 105) considera que a definição de governo eletrônico necessariamente deve incorporar a prestação de serviços governamentais por meio eletrônico bem como a questão da governança eletrônica (e-Governance). Segundo o autor, a prestação

eletrônica garante os serviços governamentais por meios digitais, mas a governança eletrônica vai além do fornecimento de serviços, pois nela os cidadãos unem-se como representantes legais para participar "junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos. Nesse sentido, governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica".

Assim, qualquer definição de governo eletrônico e análise de seus progressos tem que abranger esses dois componentes, "já que a combinação dos serviços e prioridades do governo está intimamente ligada ao processo de governança propriamente dita" (FERGUSON, 2002, p. 105). Ambos os componentes – prestação de serviços e governança – dependem da construção de relações entre as pessoas e as organizações, e podem ser enriquecidos pela aplicação das TIC.

Ruediger (2002) considera o governo eletrônico responsável por promover relações em tempo real e de forma eficiente com a sociedade, por meio das TIC. O autor acrescenta que o governo eletrônico pode promover boas práticas de governança e, potencialmente, ser catalisador de mudanças estruturais profundas, proporcionando mais eficiência, transparência, desenvolvimento e provimento democrático de informações para decisão. Contudo, o autor adverte para o fato de que este potencial poderá ou não ser efetivado, dependendo das decisões e desenhos de diversas políticas de médio e longo prazo delineadas para esse campo.

Para Ruediger (2002, p. 2) governo eletrônico é um provedor de serviços online e governança eletrônica é sobretudo "uma ferramenta de capacitação política da sociedade e vetor de aumento de eficiência para o governo". Por isso acredita que governo eletrônico pode até transformar-se em governança eletrônica, desde que se politize e passe a não só prover os serviços públicos, mas efetivamente promova preferências democráticas na sociedade:

> Teríamos assim, um desenvolvimento de governança eletrônica se o desenho concebido do governo eletrônico ousasse exprimi-lo como uma instância republicana no plano virtual, e não apenas uma agência de serviços, logrando assim, pelo provimento menos custoso de informações, a diminuição da "falha de governo" e consequente estabelecimento de um campo público de discussão, que por beneficiar a sociedade, poderia ampliar as chances de, em última instância, prover uma melhor performance do governo (RUEDIGER, 2002, p. 5).

Ferguson (2002) explica que a base para o desenvolvimento da governança eletrônica é a infraestrutura construída a partir das TIC, aplicada e utilizada no atendimento público por meio do serviço eletrônico.

Ricart e Ubaldi (2016, p. 34) ressaltam que as tecnologias digitais, quando usadas estrategicamente, podem ser ferramentas poderosas a subsidiar mudanças expressivas nas relações entre o governo e a sociedade: “Elas podem ajudar a aumentar a transparência e a prestação de contas, melhorar o acesso e a qualidade de serviços públicos, e facilitar processos de tomada de decisão”.

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) argumenta que muitos dados e informações são disponibilizados pelos órgãos públicos para simples visualização, no entanto conservam barreiras técnicas e algumas vezes políticas, que não permitem ser reutilizados pela sociedade na criação de novos projetos e serviços. Isso ocorre porque os dados não são “abertos”, pois “dado aberto é um dado que pode ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer um” (BRASIL, 2011a, p. 13). A definição de dados abertos apresenta alguns pontos importantes:

- Disponibilidade de acesso: inteiramente disponível, oferecendo facilidade de reprodução, de preferência por download na Internet; precisa estar também em formato conveniente e modificável.
- Reuso e redistribuição: fornecido em condições de reuso e redistribuição, inclusive com possibilidade de cruzamento com outros conjuntos de dados.
- Participação universal: todos podem usar, reutilizar, redistribuir, sem discriminação ou restrição.
- Completos: disponibilizados sem restrições de privacidade, segurança ou outros privilégios.
- Primários: apresentados da forma como foram colhidos da fonte, sem agregação ou modificação.
- Atuais: publicados o mais rápido possível.
- Acessíveis: disponibilizados para a maior quantidade possível de pessoas.
- Compreensíveis por máquina: estruturados em formatos que facilitem o processamento por softwares e sistemas.
- Não discriminatórios: disponíveis sem necessidade de cadastro ou outro procedimento similar.

- Não proprietários: nenhuma entidade ou organização deve ter controle exclusivo sobre os dados disponibilizados.
- Livres de licenças: não devem estar submetidos a copyrights, patentes, marcas registradas ou regulações de segredo industrial.

O CGI (2011) ressalta que a importância da divulgação de dados abertos está na interoperabilidade que esses dados permitem, ou seja, a capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem juntas para construir grandes e complexos sistemas. Assim, quando o núcleo dos dados é constituído de material "aberto", é possível misturá-lo com outros materiais "abertos" para construir produtos e serviços que beneficiem o governo e a sociedade de forma ampla.

Como exemplo de benefício gerado a partir de dados abertos, o CGI cita a criação do projeto Alagamentos (alagamentos.topical.com.br) que organiza dados públicos sobre incidências de alagamentos na cidade de São Paulo para gerar entendimento e conscientização aos cidadãos acerca do problema. O sistema informa por redes sociais – Twitter e Facebook – onde podem aparecer novos pontos de alagamento, ajudando o usuário a evitar vias congestionadas ou perigosas em dias de chuva.

Outro exemplo de serviço brasileiro criado e desenvolvido voluntariamente por programadores independentes, é o CMSP (cmsp.topical.com.br) que apresenta uma visualização das prestações de contas da Câmara Municipal de São Paulo, a partir das informações que antes só podiam ser encontradas após consultar várias listas e tabelas disponibilizadas pelo município de São Paulo. O novo sistema permite visualizar e comparar as contas dos diversos vereadores por meio de gráficos e listagens interativas (BRASIL, 2011a).

Nesse sentido, Ricart e Ubaldi (2016, p. 38) entendem que o uso eficiente e estratégico das TIC pelo governo possibilita não somente melhorar o desempenho das tarefas internas e a prestação de serviços, mas também envolver atores externos, com conhecimentos específicos sobre gestão e projetos de TIC, a partir do uso de dados abertos para "formulação de políticas, avaliações, análise e mineração de dados".

Gomes (2011, p. 27, 28) refere-se à democracia digital como qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smart phones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos inerentes

às práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos gerando benefício democrático à comunidade política.

Gomes (2011, p. 37) explica que a Internet possibilita diversas ações. Num primeiro grupo encontram-se algumas ações que servem para orientar o indivíduo a participação política e para aparelhar o grupo a um eventual envolvimento na vida pública: “acompanhar o noticiário político online, ler blogs de político, ver vídeos de política no Youtube”. Muito embora tais ações possam até gerar uma participação imediata como consequência das informações acessadas, por outro lado, essas ações por si só não podem ser consideradas literalmente como participação política. Um segundo grupo de ações mais significativo em termos de participação política seria escrever um blog de política, fazer uma campanha online, escrever petições eletrônicas, manifestar-se num fórum eletrônico ou numa consulta orçamentária digital, postar vídeos políticos.

As ações do primeiro grupo merecem ser valorizadas no sentido de favorecer a construção de uma ação política, pois são fundamentais para habilitar e qualificar uma possível participação futura: “As pessoas precisam de meios para participar tanto quanto precisam de liberdade e de informação que os habilitem a tanto” (GOMES, 2011, p. 37).

Gomes (2011, p. 38) argumenta que numa democracia saudável não é indispensável que as pessoas participem massivamente, mas é necessário que “todos os concernidos pelas decisões que afetam a comunidade política possam se tornar participantes, se e quando quiserem e ainda, no que queiram”.

A elaboração de qualquer iniciativa de democracia digital deve basear-se realisticamente num adequado encadeamento de meios, oportunidades e motivos capazes de “lidar com um indivíduo que, porque livre e capaz, pode se recursar a tomar parte” (GOMES, 2011, p. 41).

Diante das muitas pesquisas contemporaneamente realizadas para mensurar a participação política por meio da Internet, Gomes (2011, p. 40) ressalta que “há muito ou pouca vida política, a depender dos métodos de aferição adotados”.

A informatização dos serviços governamentais e da governança por meio eletrônico ultrapassa o campo instrumental limitado por uma visão restrita aos meios e à prestação do serviço público eletronicamente. Contudo, as estratégias de implementação efetiva da governança eletrônica envolvem normas culturais que incidem significativamente como um dos fatores determinantes e variáveis entre os Estados. Conforme observa Ferguson (2002),

nos países onde existe uma forte tradição de participação democrática surgem mais mecanismos de consulta virtual.

O Departamento de Economia e Assuntos Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) tem publicado pesquisas sobre governo eletrônico desde 2001. Em sua nona edição/2016, analisa o uso progressivo do governo eletrônico nos 193 Estados Membros da ONU a fim de verificar como as TIC estão sendo usadas para transformar a administração pública e apoiar o desenvolvimento sustentável. A pesquisa mensura a efetividade do governo eletrônico na prestação de serviços nos setores de educação, saúde, trabalho e emprego, finanças e bem-estar social.

Para apuração dos resultados, a pesquisa adota o EGDI (E-Government Development Index - Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico). A construção do EGDI é tripartite considerando equitativamente as seguintes dimensões: adequação da infraestrutura de telecomunicações, capacidade dos recursos humanos em promover e utilizar as TICs, e, disponibilidade e conteúdo dos serviços online.

A metodologia para a coleta dos dados baseia-se nos seguintes parâmetros:

- Índice de Infraestrutura de Telecomunicação, com dados fornecidos pela International Telecommunications Union;
- Índice de Capital Humano, dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO);
- Índice de Serviços Online, dados obtidos por meio de pesquisa/questionário realizado sob supervisão do UNDESA (Department of Economic and Social Affairs) nos 193 países incluindo abordagens completas sobre o governo, dados do governo aberto, participação eletrônica, prestação de serviço multicanal, serviços de telefonia móvel, uso e aceitação, divisão digital e parcerias inovadoras por meio das TICs.

Sob os critérios acima descritos, o Brasil classificou-se em 51º lugar, sendo considerado um país com alto nível de desenvolvimento do governo eletrônico. Entre os países americanos (América do Norte, América Central e América do Sul), o governo eletrônico do Brasil classifica-se como 6º colocado.

Outro foco de análise da pesquisa realizada pela ONU refere-se ao grau de participação eletrônica dos cidadãos. A participação eletrônica é definida como um processo de engajamento político dos cidadãos por meio das TIC, na tomada de decisões e na prestação

de serviços, tornando-as mais participativas, inclusivas e deliberativas (UNITED NATIONS, 2016, p. 49, tradução da autora).

Conforme o relatório da pesquisa, a análise da participação eletrônica dos cidadãos nos diferentes países, forneceu dados que demonstram uma tendência das sociedades para esse tipo de participação e uma interdependência entre informação eletrônica, consulta pública virtual e influência eletrônica na tomada de decisão.

A pesquisa classificou a participação eletrônica dos cidadãos nos 193 países com base no EPI (E-Participation Index – Índice de Participação Eletrônica). A construção do EPI considera como indicadores, a disponibilização das seguintes ferramentas nos portais governamentais:

- Informação eletrônica – prestação de informação públicas via Internet;
- Consulta pública eletrônica – realização de consultas públicas online;
- Tomada de decisão eletrônica – envolvimento direto dos cidadãos nos processos de decisão.

Sob os critérios acima descritos, a participação eletrônica do e-Gov do Brasil classificou-se em 37ª colocação.

A avaliação classifica o desempenho do governo eletrônico dos países reconhecendo que cada um deve decidir sobre o nível e a extensão das iniciativas do seu governo eletrônico em consonância com suas próprias prioridades de desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2016, tradução da autora).

4.2.1 GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

O uso da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na administração pública brasileira iniciou-se em 1960, com a adoção de estruturas informatizadas para planejamento e coordenação de atividades por empresas estatais; mas somente no final da década de 1990, o desenvolvimento tecnológico possibilitou o crescimento dos serviços eletrônicos e a abertura das informações públicas para sociedade (GIL-GARCIA e LANZA, 2016). As políticas e ações de governo eletrônico iniciaram-se no Brasil com o processo de Reforma do Estado associado à emergência no uso da TIC, conforme relatam Laia et al (2011).

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) foi criado pela Portaria Interministerial nº 147, em 1995, para coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços de Internet no país.

Em dezembro de 1999, foi instituído no Brasil o Programa Sociedade da Informação, com o objetivo de viabilizar a nova geração da internet e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira (BRASIL, 2000).

O decreto presidencial de 03 de abril de 2000, criou o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), com a finalidade de analisar e propor políticas, diretrizes e leis relacionadas às novas ferramentas de TIC. O GTTI concentrou seus esforços em três frentes do programa: universalização de serviços públicos, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada.

Após dois meses, o GTTI apresentou um relatório de diagnóstico da situação da infraestrutura e serviços do governo federal, as aplicações existentes e desejadas e a situação da legislação sobre o assunto. O principal objeto da pesquisa foi propor uma nova política de interação eletrônica do governo com a sociedade civil organizada. Em 20 de setembro de 2000, o GTTI apresentou a Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal. Este documento deu origem ao Decreto-lei de 18 de outubro de 2000, que institucionalizou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico.

Ainda no ano de 2000, foi criado o portal do governo eletrônico (www.redegoverno.gov.br), posteriormente alterado para www.brasil.gov.br.

Em 2001, foi lançada a Política de Governo Eletrônico no Brasil, com as seguintes linhas de ação:

- Oferta na internet de todos os serviços prestados ao cidadão, com melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso;
- Ampliação do acesso a informações pelo cidadão, em formatos adequados, por meio da internet;
- Promoção da convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos;

- Implantação de uma infraestrutura avançada de comunicações e de serviços, com padrões adequados de segurança e serviços, além de alto desempenho;
- Utilização do poder de compra do Governo Federal para a obtenção de custos menores e a otimização do uso de redes de comunicação;
- Estimulação do acesso à internet, em especial por meio de pontos de acesso abrigados em instituições públicas ou comunitárias; e
- Concorrência para o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia.

O conceito de governo eletrônico apareceu no Brasil no início da década de 2000, porém limitava-se à prestação de serviços eletrônicos, em geral, por meio de portais na Internet (BRASIL, 2002).

O Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, regulamenta o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e dispõe sobre o modelo de governança da Internet. As atribuições do CGI são elencadas no Art. 1º do Decreto nº 4.829/2003, dentre elas, destacam-se: estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil; estabelecer diretrizes para organização das relações entre o Governo e a sociedade; propor programas de pesquisa e desenvolvimento relacionados à Internet, visando a manutenção da qualidade técnica e inovação no uso, bem como a disseminação em todo território nacional; promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos, operacionais, para a segurança das redes e serviços de Internet; articular ações relativas à proposição de normas e regulamentação das atividades inerentes à Internet; ser representado nos fóruns técnicos nacionais e internacionais sobre Internet; adotar procedimentos administrativos e operacionais para gestão da Internet no Brasil, segundo padrões internacionais.

Em 07 de julho de 2004, através do Decreto nº 5.134, foi criado o Departamento de Governo Eletrônico, com atribuições de coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico; coordenar as atividades relacionadas à integração da prestação de serviços públicos por meios eletrônicos na Administração Federal; normatizar o desenvolvimento de ações de governo eletrônico na Administração Federal; e sistematizar e disseminar informações relacionadas às ações de governo eletrônico da Administração Federal.

Também no ano de 2004, a CGU criou o Portal da Transparência, canal por meio do qual o cidadão pode acompanhar e fiscalizar a execução financeira dos programas

governamentais, possibilitando o exercício do controle social. Esse Portal disponibiliza ainda informações sobre recursos públicos transferidos pelo Governo Federal aos estados, municípios e ao Distrito Federal, bem como os gastos realizados em compras e contratações de obras e serviços. Os dados divulgados no Portal da Transparência são de responsabilidade dos ministérios, respectivos executores dos programas de governo. A CGU recepciona, reúne e disponibiliza informações sobre a aplicação dos recursos no portal. As atualizações dos dados sobre a execução financeira dos programas e ações do Governo Federal são efetuadas mensalmente com dados advindos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil.

Em 13 de julho de 2005 o governo federal lançou a primeira versão do documento intitulado Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING), definindo um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas para utilização das TIC na interoperabilidade de Serviços de Governo Eletrônico.

As regras contidas no e-PING tornaram-se obrigatórias a partir de 24 de dezembro de 2014 por meio da Portaria SLTI/MP nº 92, para os órgãos da administração pública federal. As áreas cobertas pela e-PING estão subdivididas em: interconexão, segurança, meios de acesso, organização e intercâmbio de informações e áreas de integração para governo eletrônico.

A implementação da política de acesso à informação por meio do governo eletrônico depende ainda da atuação dos servidores públicos, que em observância às normas legais, são responsáveis pela concretização das políticas: “Por um lado, servidores públicos devem obedecer às regras; mas, por outro, também devem inovar e fornecer políticas públicas (serviços) às pessoas” (MATHEUS e JANSSEN, 2016, p. 85).

Cada órgão da administração pública federal possui uma parcela de responsabilidade na implantação e no uso do governo eletrônico, e consequentemente tornam-se atores efetivos para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Apesar de estarem submetidos aos mesmos regramentos e atuarem de forma compartilhada em diversos pontos de interoperabilidade, disponibilizados pelo Estado, a governança eletrônica pode apresentar diferentes resultados nos diversos órgãos, dependendo de fatores relacionados ao contexto organizacional, à missão específica, às estratégias adotadas e à infraestrutura em que atuam.

5 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os seguintes direitos: à saúde, à previdência social e à assistência social (CF/88, Art. 194, caput). O direito à Previdência Social encontra-se positivado e elencado pela CF/88 dentre os direitos sociais no Art. 6º.

No Brasil, de acordo com a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, a Previdência Social é composta por três instituições: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA); Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Fazenda; e, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, vinculada ao Ministério da Fazenda. Cabe a essas organizações, em conjunto, gerenciar o sistema de previdência social brasileiro, supervisionando e normatizando a previdência dos regimes próprios dos servidores, bem como garantindo o funcionamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

5.1 SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

A Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda é responsável por administrar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) também denominado Regime de Previdência dos Servidores Públicos. De acordo com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal devem ser organizados em regimes próprios de previdência social. Nesses regimes, os servidores contribuem compulsoriamente para os entes federativos que os tenham instituído, com tetos e subtetos definidos pela Emenda Constitucional nº 41/2003. Estão excluídos do RPPS os empregados de empresas públicas, agentes públicos, servidores temporários e detentores de cargo de confiança. Esses são filiados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

5.2 EMPRESA DE INFORMAÇÃO E TECNOLOGIA DA PREVIDÊNCIA – DATAPREV

A Dataprev é uma empresa pública, que tem como missão fornecer soluções de tecnologia da informação e da comunicação para a execução e o aprimoramento das políticas sociais do Estado Brasileiro. Possui sede em Brasília e Unidades de Desenvolvimento de

sistemas em cinco estados: Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Conta também com três data centers, localizados no Distrito Federal, no Rio de Janeiro e em São Paulo.

A Dataprev desenvolve tecnologia para os programas estratégicos e sociais do governo, envolvendo capacidade computacional e logística para hospedar, manter, gerir, proteger informações e sistemas; analisar e qualificar dados, antecipar demandas de parceiros, prestar serviços de consultoria, apoiar a elaboração e a realização de projetos. Entre outros serviços é responsável pelo processamento do pagamento mensal de cerca de 32 milhões de benefícios previdenciários e pela aplicação online para liberação do seguro-desemprego. A empresa processa informações previdenciárias provenientes do sistema da Receita Federal do Brasil e responde pelas funcionalidades dos programas utilizados nas estações de trabalho do INSS e do Sistema Nacional do Emprego (SINE).

Ademais, a Dataprev processa e trata grandes volumes de dados, como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) - banco de dados que abriga informações necessárias à garantia de diversos direitos trabalhistas e previdenciários no Brasil, permitindo inclusive o reconhecimento automático de alguns benefícios previdenciários. O CNIS contém informações de pessoas físicas e jurídicas, vínculos, remunerações e recolhimentos dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 2010a). Atualmente, o CNIS está organizado sob a forma de condomínio, com informações provenientes do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Ministério do Trabalho, Ministério da Fazenda.

5.3 INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi criado pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, mediante a fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS): regulamentado pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990.

Em 1990, quando da sua criação, o INSS foi vinculado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, com a finalidade de promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais e demais receitas destinadas à Previdência Social, gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social; conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários; executar as atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador.

Em 13 de maio de 1992, por meio da Lei nº 8.422 o governo federal alterou a vinculação do INSS para o Ministério da Previdência Social (MPS).

Com o decreto nº 3.081, de 10 de Junho de 1999 o INSS deixou de ser vinculado ao MPS e passou para o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), tendo sua finalidade alterada para: promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Previdência Social, na forma da legislação; e promover o reconhecimento, pela Previdência Social, do direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Em 2 de abril de 2003, com a aprovação do Decreto nº 4.660, o INSS volta a vincular-se ao Ministério da Previdência Social (MPS), sem alteração de suas finalidades.

A Medida Provisória nº 222, de 4 de outubro de 2004, convertida na Lei nº 11.098/2005, criou a Secretaria da Receita Previdenciária, no âmbito do MPS transferindo-lhe a competência de arrecadar, fiscalizar, lançar e normatizar o recolhimento, em nome do INSS, das contribuições sociais e das contribuições instituídas a título de substituição. Em 16 de março de 2007, com a aprovação da Lei nº 11.457, a Secretaria da Receita Previdenciária foi extinta e a Secretaria da Receita Federal do Brasil tornou-se competente para planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais e das contribuições instituídas a título de substituição.

O Decreto nº 5.257, de 27 de outubro de 2004, alterou a finalidade do INSS, limitando-a a promover o reconhecimento do direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

A Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016, extinguiu o MPS e vinculou o INSS ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). A Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016, vinculou o INSS ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

O INSS é uma autarquia federal, com estrutura regimental regulamentada pelo Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011, tendo como missão: Garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social.

Mediante atuação do INSS o governo federal dá cumprimento ao estabelecido no Art. 201 da CF/88, que prevê a organização de um Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

5.3.1 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem sua política executada pelo INSS, conforme as regras estabelecidas pela Lei nº 8.213/1991. Devem obrigatoriamente contribuir para o RGPS os empregadores, empregados assalariados, empregados domésticos, trabalhadores autônomos (na condição de contribuintes individuais) e os trabalhadores rurais. A Lei nº 8.213/1991 permite também a contribuição facultativa de maiores de 16 anos desde que não exerçam atividade remunerada. Excluem-se do RGPS os servidores públicos, de quaisquer esferas, desde que amparados por Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Em 2014, o RGPS possuía 54,7 milhões de contribuintes. Considerando que a população residente no Brasil, para o mesmo ano era estimada em cerca de 203 milhões de habitantes, pode-se destacar que, aproximadamente 27% da população brasileira era contribuinte do RGPS e consequentemente potencial usuário dos serviços do INSS.

Em situações em que ocorra a perda da capacidade laboral, dos trabalhadores vinculados ao RGPS, seja por motivo de doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, maternidade ou reclusão, o INSS é responsável por recepcionar, analisar e gerar uma renda substitutiva ao salário do trabalhador ativo, mediante a prestação dos seguintes serviços:

- Aposentadoria por invalidez: benefício de prestação continuada, pago mensal e vitaliciamente ao segurado que comprova incapacidade ao trabalho perante a perícia médica do INSS e cumulativamente preenche os demais requisitos da lei. Excepcionalmente pode ser cessado se o segurado curar-se da doença que originou o mesmo.
- Aposentadoria por idade: benefício de prestação continuada, pago mensal e vitaliciamente ao homem que completar 65 anos de idade e à mulher que completar 60 anos de idade. Cumulativamente o filiado deverá comprovar tempo de contribuição de 15 anos, no mínimo.

- Aposentadoria por tempo de contribuição: benefício de prestação continuada, pago mensal e vitaliciamente ao homem que completar 35 anos de contribuição e à mulher que completar 30 anos de contribuição.
- Aposentadoria especial: benefício de prestação continuada, pago mensal e vitaliciamente. Possui características similares à aposentadoria por tempo de contribuição, mas como diferencial, é concedido somente para empregados que comprovadamente trabalharam sob condições consideradas especiais de acordo com a lei, e desta forma, adquirem o direito de aposentar com tempo de contribuição reduzido.
- Auxílio-doença: benefício temporário, pago mensalmente enquanto o segurado comprovar incapacidade para o trabalho perante a perícia médica do INSS.
- Salário-família: valor pago juntamente com o benefício previdenciário para os contribuintes das categorias de empregado (inclusive o empregado doméstico) desde que tenham filhos menores de catorze anos ou inválidos e, cumulativamente possuam salário que não ultrapasse o limite máximo estabelecido anualmente em Portaria Ministerial.
- Salário-maternidade: benefício temporário, pago mensalmente por 120 dias a contar da data do nascimento da criança, ou da adoção, ou do afastamento médico (exceção que ocorrem quando a gestante tem que afastar-se do trabalho até 28 dias antes do parto).
- Auxílio-acidente: indenização paga mensal e vitaliciamente ao segurado que comprovar perante a perícia médica que adquiriu capacidade laboral reduzida devido a uma sequela permanente. Cumulativamente deverá cumprir os demais requisitos da lei.
- Pensão por morte: benefício de prestação continuada, pago mensalmente aos dependentes do segurado falecido. Este benefício pode ser vitalício, mas pode ter duração variada, conforme a quantidade de contribuições que o segurado realizou em vida e em conformidade com a idade e a categoria do dependente.
- Auxílio-reclusão: benefício temporário, pago mensalmente aos dependentes do segurado, enquanto permanecer recluso ou detido em regime fechado ou semiaberto. Assim como no benefício de Salário-família, para que o dependente tenha direito a este benefício, o último salário do segurado – antes da reclusão - não pode ultrapassar o limite máximo estabelecido anualmente pela Portaria Ministerial.

5.3.2 O ATENDIMENTO DO INSS

A rede de atendimento do INSS é composta pelos seguintes canais: mais de 1500 pontos de atendimento (fixos e móveis), centrais de atendimento telefônico (135) e o Portal Eletrônico da Previdência Social, na internet.

As centrais de atendimento telefônico (135) são três: em Salvador, Palmas e Caruaru. São serviços totalmente terceirizados com capacidade de até 3.000 teleatendimentos simultâneos, de segunda à sábado, das 7:00 às 22:00h.

Além dos usuários contribuintes do RGPS, o INSS atende em muitos casos, os dependentes dos contribuintes falecidos – beneficiários da Pensão por Morte -, bem como os dependentes dos contribuintes reclusos – beneficiários do Auxílio-Reclusão.

O governo federal atribui também ao INSS, o atendimento a usuários não-contribuintes da Previdência Social, que são beneficiários de amparos sociais. O INSS é responsável então por recepcionar os requerimentos, analisar o direito, conceder e manter os amparos sociais previstos na Lei nº 8.742/1993 (conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS):

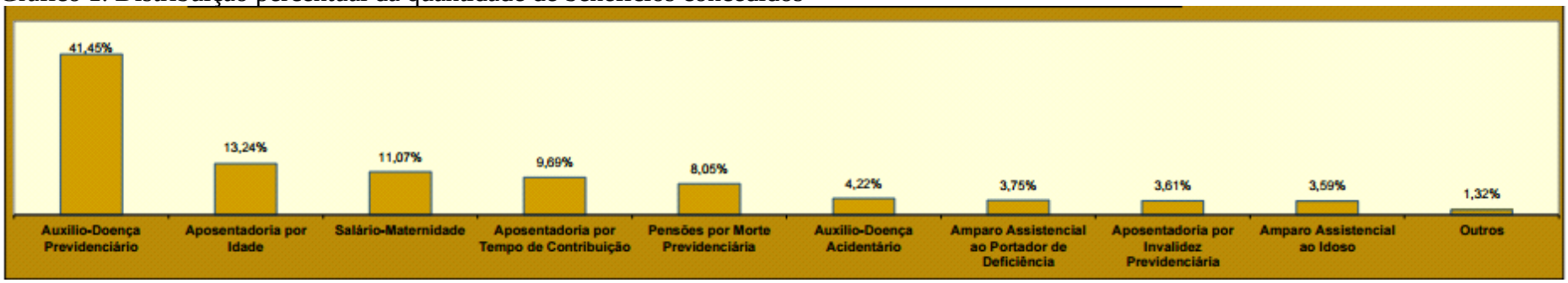
- Amparo Social ao Idoso: amparo assistencial vitalício, pago mensalmente no valor de um salário mínimo ao idoso que completar 65 anos de idade e não possuir renda suficiente para manter a si mesmo e à sua família, conforme os critérios da LOAS.
- Amparo Social à Pessoa com Deficiência: amparo assistencial, pago mensalmente no valor de um salário mínimo ao cidadão que comprovar perante a perícia médica do INSS deficiência física, mental, intelectual ou sensorial que o impossibilite de participar plena e efetivamente da sociedade, em condições de igualdade. Cumulativamente deverá comprovar que não possui renda familiar suficiente para manter-se, conforme os critérios da LOAS.

Ambos benefícios assistenciais (Amparo Social ao Idoso e Amparo Social à Pessoa com Deficiência) independem de contribuições para o RGPS.

De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, no mês de outubro de 2016, o INSS recebeu 710,1 mil requerimentos de benefícios em todo o Brasil, dos quais 378,6 mil foram concedidos e 296,9 mil foram indeferidos. Os demais requerimentos permaneceram em análise. O tempo médio, gasto para concessão dos benefícios no mês de outubro/2016 foi de 54 dias.

O benefício mais concedido no mês de outubro de 2016 foi o Auxílio-doença previdenciário, com 41,45%, conforme Gráfico 1.

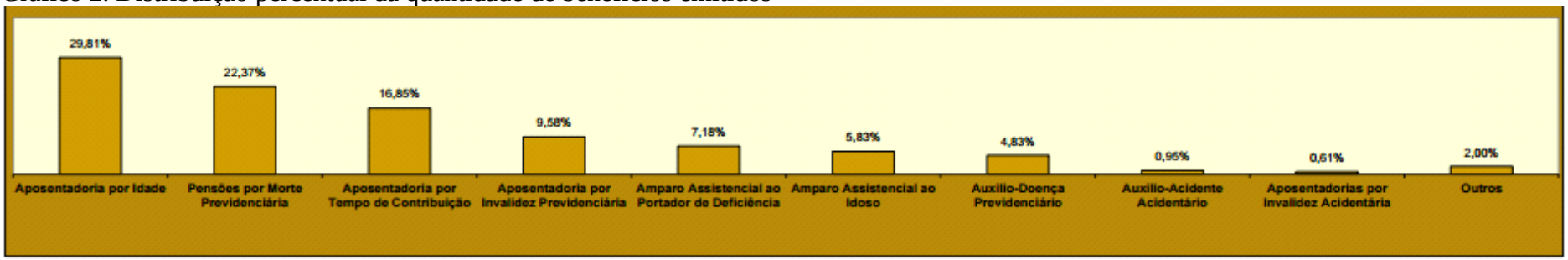
Gráfico 1. Distribuição percentual da quantidade de benefícios concedidos



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Vol. 21 Nº 10 – Outubro/2016

Além dos 378,6 mil novos benefícios concedidos no mês de outubro de 2016, o INSS já contava com 33,7 milhões de benefícios em manutenção (benefícios emitidos) – inclui os benefícios de prestação continuada (aposentadorias, auxílio-acidente, pensões e amparos) mais os benefícios temporários (auxílio-doença, auxílio-reclusão e salário maternidade) que já estavam sendo pagos, conforme distribuição percentual demonstrada no gráfico abaixo.

Gráfico 2. Distribuição percentual da quantidade de benefícios emitidos



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Vol. 21 Nº 10 – Outubro/2016

5.4 O PORTAL ELETRÔNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A criação do sítio eletrônico da Previdência Social deu-se em grande parte em virtude das medidas e exigências advindas com a adoção do modelo organizacional da Nova Gestão Pública (NGP) para os órgãos da administração pública federal, sobretudo à necessidade de eficiência na prestação dos serviços públicos. Com o passar do tempo, a incorporação de novos recursos tecnológicos possibilitaram à Previdência Social ofertar uma variedade maior de serviços e informações por meio da Internet.

Com o advento da Lei de Acesso à Informação, o Portal da Previdência Social passa a constituir-se também no meio pelo qual seus órgãos (INSS e Secretaria de Previdência) dão cumprimento aos requisitos legais de disponibilizar as informações com transparência, mediante o uso de recursos que garantam acessibilidade e usabilidade.

5.4.1 A CRIAÇÃO

Em 1997, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado com objetivo principal de retomar a "capacidade de governança do Estado, fundamentada na introdução de metodologias de modernização da gestão pública, na revisão do sistema jurídico/legal e das formas de propriedade do Estado" (BRASIL, 1997, p. 12). Dentre as novas orientações, a implantação do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública "foi destacada como importante instrumento para a eficiência do aparelho estatal, aliada imprescindível para a melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão" (BRASIL, 1997, p. 12).

Segundo as diretrizes estratégicas do programa de Qualidade e Participação, os órgãos da administração pública federal deveriam implantar e conduzir de forma descentralizada e internamente suas ações de Qualidade, dentro das premissas estabelecidas pelo MARE (BRASIL, 1997, p. 33).

O Ministério da Previdência Social - ao qual o INSS encontrava-se então vinculado – instituiu, por meio da Portaria nº 4.508, de 23 de junho de 1998 o Programa de Melhoria do Atendimento (PMA) com finalidade de rever o atendimento e atender à necessidade de "agilidade na prestação de seus serviços, comodidade de seus usuários e ampliação do controle social" (BRASIL, 1998).

Dentre as prioridades estabelecidas pelo PMA, encontravam-se: o autoatendimento; a integração de sistemas e bases de dados; o acesso a informações e serviços por meio da utilização de redes públicas de comunicação; controle social exercido pelo direito de queixa.

Para implantação do PMA foi criada a seguinte estrutura colegiada: Coordenação-Executiva; Coordenação de Estudos e Projetos; Coordenação de Recursos Tecnológicos; Coordenação de Recursos Logísticos; Coordenação de Recursos Humanos; Coordenação de Comunicação Social.

Para criação do Portal Eletrônico da Previdência Social (www.mpas.gov.br), no ano de 1999, as seguintes coordenações atuaram decisivamente em suas respectivas atribuições:

- A Coordenação de Estudos e Projetos: competente para ofertar informações e serviços por meio da utilização de redes públicas de comunicação; e ampliar o controle social pelo direito de queixa.
- A Coordenação de Recursos Logísticos: competente para promover articulação entre os órgãos do Ministério incumbidos de providenciar o suporte administrativo necessário à implementação do programa.
- A Coordenação de Recursos Tecnológicos: competente para desenvolver os projetos de gestão dos recursos de informação e informática a serem utilizados no atendimento ao usuário, com previsão de ofertar serviços por meio de redes públicas de comunicação.
- A Coordenação de Comunicação Social: competente para estabelecer a padronização da linguagem, inclusive visual, nos instrumentos de comunicação impressa e tecnológica, como publicações, quiosque de autoatendimento, internet, vídeo institucional e telemarketing.

5.4.2 O DESENVOLVIMENTO

Dando continuidade ao PMA, no ano seguinte à criação do Portal, foi aprovado o Plano Anual de Ação do INSS, pela Resolução INSS/DC nº 21, de 24 de abril de 2000, estabelecendo, dentre as metas, a implantação dos sistemas informatizados para melhoria do controle gerencial, bem como apresentando um projeto de ampliação de 30% da prestação de serviços por intermédio de mecanismos de autoatendimento (Internet, quiosques e telefone).

Ainda no ano de 2000, a partir de agosto, os requerimentos de Salário Maternidade para seguradas empregadas passaram a ser disponibilizados via Internet, no site www.mpas.gov.br, com posterior envio de documentação ao INSS pelo correio, conforme determinações contidas na Instrução Normativa INSS/DC nº 33, de 31 de julho de 2000. A partir de janeiro de 2001, com a Orientação Interna INSS/DIRBEN nº 46, os requerimentos de Pensão por Morte para dependentes de segurado beneficiário tornaram-se possíveis também através da Internet. Os requerimentos de benefício de Auxílio-Doença foram disponibilizados pela Internet, a partir de 15 de março de 2001, contudo, mantendo a necessidade do comparecimento pessoal à perícia médica e apresentação dos documentos solicitados nesta data.

A partir de maio de 2001, a Portaria MPAS nº 847/2001 dispôs sobre a obrigatoriedade do titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais comunicar pela Internet, ao INSS o registro dos óbitos ocorridos no mês imediatamente anterior, diminuindo desta forma a fragilidade do sistema previdenciário para cessação do pagamento de benefícios quando do falecimento de seus titulares.

A partir de janeiro de 2002, o INSS passou a disponibilizar a inscrição e o pagamento via Internet aos cidadãos interessados em contribuir com a Previdência Social na categoria de Facultativo ou Contribuinte Individual (antigos autônomos). As explicações e esclarecimentos quanto aos direitos e às obrigações passaram a constar no Portal Eletrônico (alterado para www.previdenciasocial.gov.br ou www.mps.gov.br – ambos endereços referentes a um mesmo site), juntamente com orientações – passo a passo – para preenchimento da inscrição, cálculo da contribuição e opção de pagamento mediante débito automático em conta corrente.

Com a Instrução Normativa nº 1, de 8 de agosto de 2002, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o INSS assim como os demais órgãos da administração pública federal passaram a divulgar eletronicamente as informações sobre compras e contratações, registrando e divulgando os valores praticados, tanto na Imprensa Nacional como na Internet, por meio do site www.comprasnet.gov.br. A partir de 1/1/2005, a Previdência Social passou a divulgar as referidas informações também no Portal da Previdência.

A partir de meados de 2003, a Previdência Social criou mecanismos possibilitando, via Internet:

- Cálculo e impressão da Guia da Previdência Social (GPS) para recolhimento, inclusive em atraso, para contribuintes das categorias de Facultativo, Individual, Doméstico e Segurado Especial;
- Cadastramento e inscrição, gerando um Número de Inscrição do Trabalhador (NIT) para os cidadãos que ainda não estivessem inscritos - geralmente jovens ou trabalhadores atuantes no mercado de trabalho informal.

Em maio de 2003, o então Ministro da Previdência Social, divulgou pelo Portal Eletrônico da Previdência Social, uma lista referente aos 176 maiores devedores do INSS em cumprimento à determinação do então vigente Art. 81 da Lei nº 8.212/1991:

> O Instituto Nacional do Seguro Social-INSS divulgará, **trimestralmente**, lista atualizada dos devedores das contribuições previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do art. 11, bem como relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida (grifo nosso).

Com esta medida, foram divulgados os nomes e os valores das dívidas, bem como um relatório com explicações técnicas sobre os procedimentos e os entraves para a cobrança – existência de sigilos, dificuldades operacionais para localização de bens dos devedores, tramitação de processos de execução fiscal, brechas legais que dificultam o reconhecimento dos devedores e dos responsáveis solidários. Em outubro do mesmo ano, o Ministro divulgou novamente pela Internet, a lista atualizada dos devedores, excluindo os titulares que já haviam aderido ao parcelamento especial e aqueles com exigibilidade suspensa por meio de depósito.

Não obstante ao ordenamento da Lei nº 8.212, vigente desde 1991, até 2003 não há registros de divulgações de devedores do INSS, com tamanha amplitude. Contudo, a referida divulgação rendeu para o INSS inúmeras ações de dano moral por parte das empresas devedoras que tiveram suas informações divulgadas. Além disso, a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, revogou o Art. 81 da Lei nº 8.212/91.

Ainda no ano de 2003, a Previdência Social criou um link para possibilitar ao cidadão a consulta ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) – relatório que contém todos os vínculos empregatícios e contribuições vertidas ao RGPS, incluindo nome do empregador, salários, período trabalhado – mediante informação do PIS ou NIT e senha. Esse acesso possibilita ao empregado verificar se as empresas para qual trabalha (ou trabalhou) estão repassando para o INSS suas contribuições corretamente; bem como permite aos contribuintes individuais e facultativos monitorar suas contribuições previdenciárias.

Em abril de 2003, quando a Previdência Social por meio do INSS ainda era responsável por promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais, foi criado o "Programa Baixa de Empresa Web", possibilitando às empresas as seguintes ações via Internet:

- Consultar sua situação perante o INSS;
- Emitir uma Certidão Negativa de Débito (CND), se não houvesse impedimento;
- Dar baixa da empresa em tempo real;
- Acessar e imprimir um relatório discriminativo nos casos em que houvessem as restrições de impedimento a concessão automática da CND.

Em meados de 2005 iniciou-se o Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE) do INSS, possibilitando aos cidadãos agendar atendimento com hora marcada em quaisquer Agências da Previdência Social, via Internet. Contudo, para propagação desse serviço, inicialmente foi preciso fazer convênios com entidades representantes de empresas para que os requerimentos de auxílio-doença de seus empregados, que representam grande demanda ao INSS, passassem a ser agendados pela Internet (DATAPREV, 2013, p. 39).

Até o ano de 2005 verifica-se o incremento do Portal Eletrônico da Previdência Social com os seguintes serviços do INSS:

- Requerimento de benefício de Auxílio-Doença e agendamento da perícia médica;
- Envio da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT);
- Acompanhamento no andamento de pedidos iniciais de benefício e de revisão;
- Atualização de endereço, consulta à forma de cálculo e ao extrato dos pagamentos, para benefícios já concedidos;
- Programação de contribuição mensal com débito automático em conta corrente.

O INSS avalia que apesar de todos os esforços, os avanços obtidos com a modernização da Previdência Social não foram capazes de solucionar grande parte dos problemas da autarquia relacionados ao atendimento dos segurados "marcado por períodos de grandes dificuldades, desorganização e, em alguns casos situações caóticas" (INSS, 2008, p. 1).

Em junho de 2006, o INSS implantou o Plano de "Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social", com objetivo de direcionar expressiva parcela do

atendimento presencial para os canais remotos – Internet e Central de Teleatendimento 135. Conforme a Diretoria de Atendimento do INSS, a intensificação no uso da tecnologia permitiu que cerca de 18 milhões de segurados passassem a utilizar o Teleatendimento e o Portal da Previdência Social a cada mês, antes de comparecerem presencialmente a uma Agência da Previdência Social. Uma parcela desses cidadãos necessita apenas de informações básicas, cujo atendimento remoto é suficiente. Outros usuários têm necessidade de comparecer pessoalmente a uma Agência da Previdência Social, contudo, os canais remotos possibilitam que este usuário faça o prévio agendamento, e orientam-no sobre os documentos a serem apresentados na data agendada. Para esses casos, o Atendimento Programado do INSS contribuiu para o "combate às filas no horário de abertura das unidades" (INSS, 2008, p. 2).

A partir de 2008, a Lei Complementar nº 128 passou a permitir ao INSS utilizar as informações do CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) para concessão de benefícios, dispensando a obrigatoriedade de apresentação de documentos físicos por parte dos cidadãos. Isso tonou possível o reconhecimento automático de direitos para os filiados que já possuem seus vínculos, remunerações e contribuições em relação a todo o período contributivo registrado no CNIS. O reconhecimento automático passou a permitir ao filiado "que ele não só requeira a sua aposentadoria por meio da internet como também a simule e, conhecendo o resultado da simulação, decida por confirmar o pedido ou postergá-lo para momento mais oportuno" (BRASIL, 2013, p. 64).

A Previdência Social estima que as Agências Eletrônicas, ou seja, o Portal Eletrônico da Previdência Social, em 2013 já recebia mais de 1 milhão de acessos por mês. Os links mais visitados eram: Guia da Previdência Social, Agendamento Eletrônico, Auxílio-Doença, Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Simulador de Aposentadoria, Extrato Previdenciário e consultas às decisões das Câmaras e Juntas de Recursos da Previdência Social (BRASIL, 2013, p. 13).

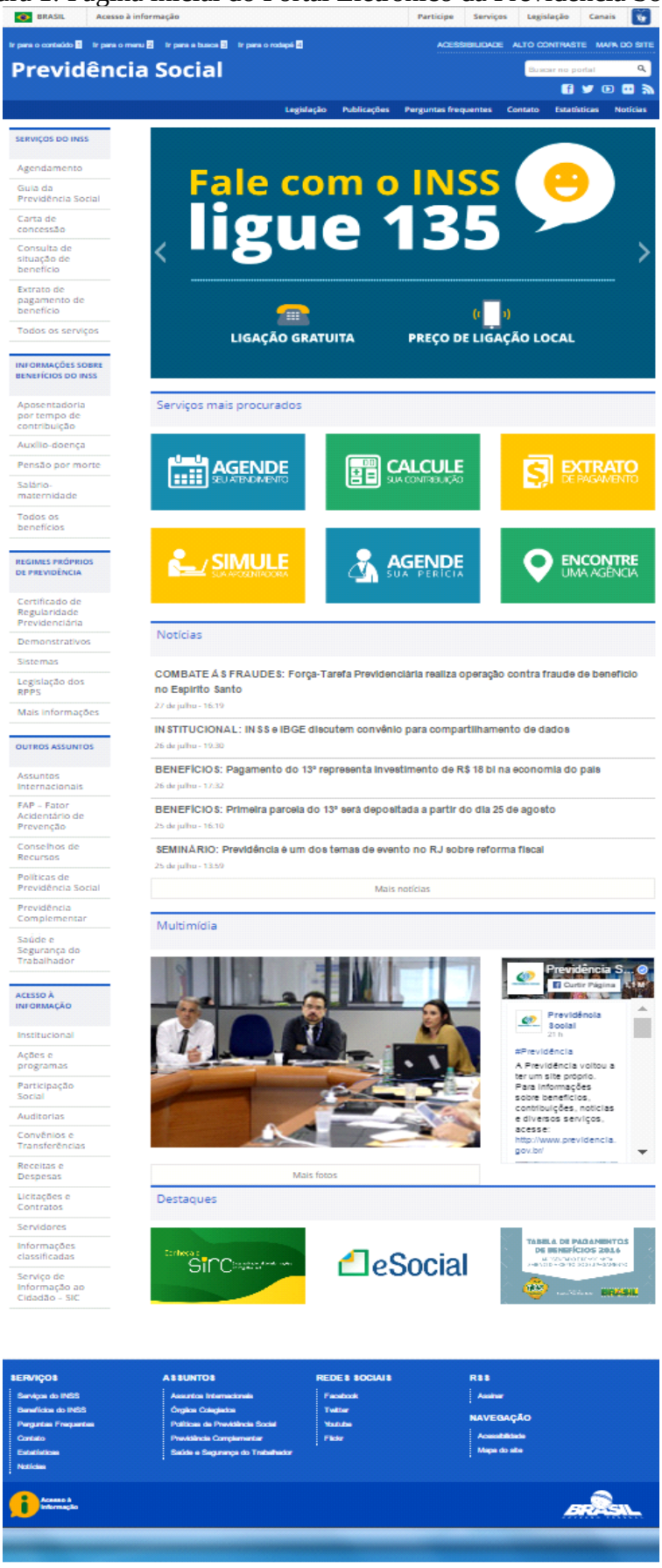
O Portal Eletrônico da Previdência Social, criado no ano de 1999, www.previdencia.gov.br, abriga atualmente informações sobre o INSS, a Secretaria de Previdência e sobre outros assuntos afins.

O público alvo potencial, a ser considerado para o Portal Eletrônico da Previdência Social é formado por cidadãos vinculados ao RGPS (ativos e inativos): cerca de 55 milhões de contribuintes filiados ao RGPS e 33,5 milhões de beneficiários.

Também os gestores e administradores dos Regimes Próprios de Previdência Social provenientes dos diversos órgãos públicos constituem público para o Portal da Previdência Social. Mas as informações específicas sobre os diversos regimes próprios de previdência, dos servidores públicos (municipais, estaduais e federais), bem como as informações sobre os benefícios dos regimes próprios não são divulgados no Portal da Previdência Social, pois cada um dos regimes próprios mantém tais informações nos sites de seus respectivos órgãos públicos. Por isso, os servidores públicos e os beneficiários dos RPPS não constituem o público alvo do Portal da Previdência Social.

Algumas informações sobre saúde e segurança do trabalhador podem ser encontradas no Portal da Previdência Social, mas o site específico para esse tema é o Portal do Ministério do Trabalho. Da mesma forma, informações sobre Previdência Complementar podem ser obtidas diretamente no Portal Eletrônico da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), que trabalha com Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por órgãos públicos ou empresas privadas, de caráter privado e facultativo e por isso não se confunde com a previdência social, de caráter obrigatório. Desta forma, os públicos interessados em informações e serviços acerca dos temas Trabalho e Previdência Complementar, não são considerados alvo para o Portal da Previdência Social.

Figura 1: Página inicial do Portal Eletrônico da Previdência Social



Fonte: www.previdencia.gov.br em 28 de julho de 2016

O menu lateral à esquerda, oferece os seguintes serviços e informações:

- Serviços do INSS: Agendamento; Guia da Previdência Social; Carta de concessão; Consulta de situação de benefício; Extrato de pagamento de benefício; Todos os serviços.
- Informações sobre benefícios do INSS: Aposentadoria por tempo de contribuição; Auxílio-doença; Pensão por Morte; Salário-maternidade; Todos os benefícios.
- Regimes Próprios de Previdência: Certificado de Regularidade Previdenciária; Demonstrativos; Sistemas; Legislação dos RPPS; Mais informações.
- Outros assuntos: Assuntos internacionais; FAP (Fator Acidentário de Prevenção); Conselhos de Recursos; Políticas de Previdência Social; Previdência Complementar; Saúde e Segurança do Trabalhador.
- Acesso à Informação: Institucional; Ações e programas; Participação Social; Auditorias; Convênios e transferências; Receitas e Despesas; Licitações e Contratos; Servidores; Informações classificadas; Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Com as exigências introduzidas pela Lei de Acesso à Informação os sites governamentais deixam de ser meras ferramentas que possibilitam aprimorar o atendimento público. Passa-se a exigir dos órgãos públicos uma postura de transparência ativa, disponibilizando informações, via Internet, independentemente de requerimento. Além disso, a LAI exige a utilização de mecanismos que garantam a divulgação das informações dentro de padrões de acessibilidade e usabilidade.

Contudo, quando da adaptação do sítio eletrônico para efetivo cumprimento da LAI podem ocorrer desvios ou falhas que levem a resultados diferentes ou distorcidos dos inicialmente propostos pelo legislador quando da elaboração da LAI. Assim sendo, para verificar a qualidade da transparência ativa de um sítio eletrônico, com a aplicação dos recursos tecnológicos e adoção de critérios de acessibilidade e usabilidade a presente pesquisa propõe uma investigação, com adoção de metodologia específica.

6 ANÁLISE DO PORTAL ELETRÔNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, criou para os órgãos da administração pública federal obrigação de disponibilizar ao público, via Internet, todas as informações por eles produzidas ou custodiadas, ressalvadas as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. A LAI ressalta que os procedimentos nela previstos devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e dentre as diretrizes a serem observadas, o desenvolvimento do controle social da administração pública encontra-se elencado pelo legislador. A LAI prevê que o acesso a informações públicas será assegurado mediante realização de "audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação" (Art. 9º, II).

Contudo, as leis são gerais e abstratas e concorrem para prestigiar os valores de impessoalidade e de igualdade. Os regulamentos destinam-se à execução das leis e não podem extravasar os termos das mesmas, mas servem para aclarar a compreensão, explicitar o conteúdo, dando interpretação, explicação, desenvolvimento ou pormenorização ao texto regulamentado. Além dessas normas, a pirâmide jurídica aloja em nível inferior ao regulamento, os atos subalternos que podem ser expedidos por autoridades hierarquicamente inferiores. Se o regulamento não pode ultrapassar os limites criados pela lei, tampouco as normas infra-regulamentares poderão fazê-lo, mas são criadas justamente quando há necessidade de esclarecer pontos relevantes, para possibilitar a efetiva aplicação da lei em casos concretos. Desatender à lei implica em inconstitucionalidade, assim também todo o conjunto de normas infralegais estabelecem regras coercitivas para os cidadãos e para administração pública (MELLO, 2011).

A Lei de Acesso à Informação estabelece as regras gerais e abstratas a serem obedecidas pelos órgãos da administração pública para divulgação de suas informações. Quanto à acessibilidade, estabelece os requisitos a serem respeitados pelos sítios eletrônicos e determina a adoção de medidas referidas na Lei nº 10.098/2000 e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007), Art. 8º § 3º inciso VIII da LAI.

O Decreto nº 7.724/2012 regulamenta a LAI para os órgãos da administração pública federal, apresentando detalhes e interpretações que o chefe do poder executivo julgou pertinentes, sem contudo ultrapassar sua competência.

O Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG), foi desenvolvido pelo Departamento de Governo Eletrônico, a fim de apresentar diretrizes para promoção da acessibilidade nos portais do governo federal. A primeira versão do e-MAG foi elaborada em 2005 – antes da aprovação da LAI, mas em função do Governo Eletrônico -, e a Portaria nº 3 de 7 de maio de 2007 - do secretário de logística e tecnologia da informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - tornou seu uso obrigatório para os órgãos da administração pública federal.

Em 2014 foi elaborada a versão atual do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG 3.1/2014), cuja elaboração foi norteada pelas seguintes normas: Lei nº 10.098/2000, Decreto nº 7.724/2012, Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007), Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2014, p. 11).

A Cartilha de Codificação em Governo Eletrônico 2.1/2010 foi elaborada pelo Departamento de Governo Eletrônico com o objetivo de detalhar recomendações em codificação, segundo os padrões Web para sítios, portais e serviços de governo eletrônico, a fim de torná-los identificáveis, portáveis, relevantes, acessíveis e efetivos à população (BRASIL, 2010b).

A Cartilha de Usabilidade em Governo Eletrônico 1.2/2010 foi também elaborada pelo Departamento de Governo Eletrônico e apresenta 67 diretrizes a serem obedecidas pelos portais eletrônicos dos órgãos da administração pública federal, com o objetivo de "assegurar que qualquer pessoa consiga usar o sitio e que este funcione da forma esperada pela pessoa" (BRASIL, 2010c, p. 6).

Todas as normas acima elencadas numa hierarquia jurídica - Lei de Acesso à Informação, Decreto Regulamentador nº 7.724/2012, e-MAG, Cartilha de Codificação e Cartilha de Usabilidade do governo eletrônico – foram conjuntamente entendidas e adotadas para a formação das categorias, pois estabelecem regras, desde gerais até detalhes específicos e sistemáticos a serem obedecidos para que as informações sejam disponibilizadas nos portais eletrônicos do governo federal dentro dos padrões de acessibilidade e usabilidade.

Entretanto, a LAI requer ainda a adoção de medidas que incentivem a participação popular. O referencial teórico abordado no capítulo 3 demonstra também que os diversos modelos organizacionais contemporaneamente propostos para administração pública no Brasil compartilham de uma preocupação crucial: a necessidade de fomentar e aprimorar o processo de participação cidadã para garantir uma administração pública democrática.

Segundo Duarte (2011), a comunicação pública pode garantir não somente informações, mas também o direito à expressão e a oportunidade de diálogo. Gomes (2011) considera a Internet importante e útil para que as pessoas obtenham informações, pois estas são fundamentais para uma possível participação futura. Contudo, é fundamental que existam meios de participação para que "os concernidos pelas decisões que afetam a comunidade política possam se tornar participantes se e quando e ainda no que queiram" (GOMES, 2011, p. 37).

Duarte (2011) apresenta uma lista exemplificativa de instrumentos mais fortemente ligados ao diálogo, capazes de estimular o exercício da cidadania ativa: atendimento, fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais, consultas públicas.

O presente estudo por meio de uma pesquisa de campo apresenta observações sobre como de fato a Previdência Social utiliza o Portal Eletrônico no que tange à efetiva aplicação dos recursos tecnológicos de acessibilidade e usabilidade para dar cumprimento às exigências de transparência ativa, com incentivo à participação popular.

Para o presente estudo, a Lei de Acesso à Informação, o Decreto nº 7.724/2012, o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico, a Cartilha de Codificação e a Cartilha de Usabilidade, tiveram suas regras conjuntamente adotadas para construção dos parâmetros que possibilitam avaliar o Portal da Previdência Social quanto à transparência ativa, acessibilidade e usabilidade.

Com base nos referenciais teóricos foram estabelecidos os parâmetros que possibilitam a avaliação do Portal da Previdência Social em relação à obrigação de incentivar a participação popular.

O INSS, que já vinha utilizando o Portal Eletrônico da Previdência Social para melhoria do atendimento ao público; a partir de 2012, passou a utilizá-lo também para dar cumprimento à LAI. Atualmente, embora vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o INSS continua a utilizar o Portal da Previdência Social. Os serviços e informações disponibilizados pela Secretaria de Previdência (do Ministério da Fazenda) neste mesmo endereço eletrônico são também analisados na presente pesquisa. Na coleta de dados

não houve distinção entre informações e serviços provenientes de um ou de outro órgão, considerando que ambos compõem a Previdência Social atualmente, muito embora vinculados a diferentes ministérios.

A amostra de dados para a presente pesquisa foi coletada nos meses de julho a dezembro de 2016 a partir de observações e captura de telas do Portal Eletrônico da Previdência Social, no endereço eletrônico www.previdencia.gov.br.

A contextualização dos dados ocorre em função da obrigatoriedade do cumprimento das regras legais, sob padrões objetivos e formais, bem como em função da obrigatoriedade dos órgãos públicos em atender ao princípio da moralidade, segundo o qual os atos e procedimentos adotados pela administração pública não podem confundir, dificultar ou minimizar o exercício dos direitos – informações, serviços e oportunidades democráticas – dos cidadãos. A contextualização relaciona-se também ao perfil do público alvo e ao tipo de informações e serviços que demandam. Reconhecendo que a forma como os recursos de acessibilidade e usabilidade são administrados podem construir uma linguagem para mediação simbólica que possibilita a participação da sociedade em maior ou menor grau.

Para leitura e interpretação dos dados coletados, foi adotado o método da análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2009) consiste num conjunto de técnicas de análise, com adoção de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Segundo a autora, a análise deve ser realizada em etapas que envolvem:

- Pré análise - definição do corpus da pesquisa, ou seja, do conjunto de documentos que envolvem e relacionam o tema problematizado com a fundamentação teórica, os dados coletados e a investigação proposta.
- Exploração do material – tratamento e separação do material coletado em categorias que condensam e fornecem uma representação simplificada dos dados brutos.
- Tratamento dos resultados – inferência e interpretação do material coletado e organizado.

Bauer e Gaskell (2002) definem análise de conteúdo como um método para análise de textos, relatando que muito embora a maior parte das análises de conteúdo culminem com descrições numéricas sobre características do texto, o foco de atenção desta metodologia está nos tipos, qualidades e distinções encontradas no texto, acima de qualquer quantificação.

Para a presente pesquisa o método de análise de conteúdo, possibilitou a organização dos dados em categorias e a aplicação de processos técnicos em perspectiva quantitativa, com verificação da frequência de ocorrências determinantes que indicam os resultados. A base de dados quantitativos, com a indicação das categorias presentes ou ausentes, fornece elementos a serem investigados qualitativamente a fim de interpretar pontos essenciais que interferem nos resultados da pesquisa de forma complementar.

As categorias utilizadas na análise foram construídas e organizadas, destacando elementos interdependentes constantes no referencial teórico e no conjunto normativo: LAI, Decreto nº 7.724/2012, e-MAG, Cartilha de Codificação e Cartilha de Usabilidade. Com base no referencial teórico foram criadas categorias para possibilitar uma avaliação do Portal Eletrônico da Previdência Social quanto ao uso de ferramentas que estimulam a participação dos indivíduos e da sociedade.

Após a coleta, os dados brutos foram organizados e classificados de forma sistemática a partir de significados e valores a fim de serem avaliados sob quatro diferentes prismas:

- Quanto à transparência ativa – conforme categorias construídas a partir das exigências da LAI e do Decreto nº 7.724/2012.
- Quanto à acessibilidade – conforme resultados objetivos, sistemática e quantitativamente programados pelos testes de validação automática: *AccessMonitor*, *Markup Validation Service* e *CSS Validation Service.*
- Quanto à usabilidade – conforme categorias construídas a partir das diretrizes propostas pela Cartilha de Usabilidade.
- Quanto à interatividade – conforme categorias construídas a partir do referencial teórico para atender exigência da LAI de assegurar o acesso à informação pública incentivando a participação popular.

6.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA

O § 1º do Art. 8º da LAI apresenta seis incisos que correspondem às informações mínimas que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos independentemente de requerimentos:

> 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.

O § 2º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012 apresenta nove incisos que correspondem às informações mínimas que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos independentemente de requerimentos:

> I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
>
> II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
>
> III - repasses ou transferências de recursos financeiros;
>
> IV - execução orçamentária e financeira detalhada;
>
> V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
>
> VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, **jetons** e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
>
> VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
>
> VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e
>
> IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

O § 8º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012 determina que as informações referentes ao inciso IX serão de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego para divulgação em seu respectivo sítio eletrônico. Assim, este inciso não foi considerado no estudo, deixando de constar sua exigência no rol de categorias para análise da transparência ativa.

Para possibilitar a análise da transparência ativa no Portal da Previdência Social, forma criadas 5 categorias que sintetizam as exigências do § 1º do Art. 8º da Lei de Acesso à

Informação e do § 3º do Art. 7ª do Decreto nº 7.724/2012. A seguir, cada uma das categorias foi desmembrada em subcategorias que permitem uma análise pormenorizada sobre os aspectos críticos e satisfatórios do Portal em relação à obrigação de divulgar cada um dos itens subcategorizados proativamente.

A primeira categoria, "estrutura dos órgãos públicos", sintetiza as exigências contidas no inciso I do § 1º do Art. 8º da LAI e no inciso I do § 3º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012. Nesta categoria foram analisadas as informações disponibilizadas sobre a estrutura do INSS e da Secretaria de Previdência, por serem estes os dois órgãos da Previdência Social que utilizam o Portal Eletrônico da Previdência Social. A partir desta categoria foram criadas 7 subcategorias: 1) Estrutura organizacional, 2) Competências, 3) Legislação aplicável, 4) Principais cargos e seus ocupantes, 5) Endereço das unidades, 6) Telefone das unidades, 7) Horário de atendimento ao público.

A segunda categoria, “ações relacionadas à atividade-fim”, sintetiza as exigências de transparência ativa contidas no inciso V do § 1º do art. 8º da LAI e no inciso II do § 2º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012. Essa categoria foi desmembrada em outras 7 subcategorias, numeradas no quadro 1 de 8 à 14 para possibilitar uma análise detalhada acerca dos seguintes subitens: 8) Programas, 9) Projetos, 10) Ações, 11) Obras e atividades, 12) Metas, 13) Resultados, 14) Indicadores de resultado e impacto.

Na terceira categoria, “administração dos recursos financeiros”, estão contidas as exigências dos incisos II, III e IV do § 1º do Art. 8º da LAI e dos incisos III, IV e V do § 2º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012, que tratam sobre a obrigatoriedade dos órgãos públicos disponibilizarem proativamente informações sobre suas despesas. Essa categoria foi subdividida em outras 7 subcategorias, numeradas de 15 a 21 no quadro 1: 15) Repasses ou transferências, 16) Execução orçamentária e financeira, 17) Editais e anexos de licitações realizadas, 18) Editais e anexos das licitações em andamento, 19) Resultados de licitações, 20) Contratos firmados, 21) Notas de empenho emitidas.

A categoria 4, “aplicação dos recursos financeiros com pessoal”, sintetiza os gastos com quaisquer espécies remuneratórias, conforme as determinações contidas no inciso VI do § 2º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012. Essa categoria foi desmembrada em 5 subcategorias que, no quadro 1 foram numeradas de 22 a 26: 22) Remuneração e subsídio dos servidores, 23) Graduação, 24) Função e emprego público do ocupante de cargo, 25) Auxílios, ajudas de custo, jetons e outras vantagens pecuniárias dos servidores, 26) Proventos de aposentadoria e pensões dos servidores que estão na ativa.

A quinta e última categoria a ser analisada para verificação da transparência ativa é “atendimento às demandas da sociedade”, e possibilita analisar o cumprimento das exigências contidas no inciso VI do § 1º do Art. 8º da LAI e no inciso VII do § 2º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012. Essa categoria foi dividida nas seguintes subcategorias: 27) Perguntas e respostas, 28) Contato da autoridade máxima dos órgãos (INSS e Secretaria de Previdência), responsável pelo cumprimento da LAI, 29) Telefone do serviço de informações ao cidadão, 30) Correio eletrônico do serviço de informações ao cidadão.

Os dados coletados no Portal Eletrônico da Previdência Social foram confrontados com cada uma das subcategorias e analisados conforme os seguintes critérios de avaliação para transparência ativa:

1. Informação encontrada – o Portal disponibiliza por meio de acesso fácil e claro a devida informação conforme a exigência normativa.
2. Informação encontrada, porém desatualizada – o Portal disponibiliza por meio de acesso fácil e claro uma informação que se refere à exigida pelas normas, mas o conteúdo da mesma encontra-se desatualizado.
3. Informação não encontrada – o Portal não oferece acesso fácil e claro, mas apresenta temas e assuntos relacionados à informação exigida pelas normas, com opções de navegação que aparentemente levarão à mesma. Contudo, após consultar as páginas internas do site, a informação não foi encontrada.

QUADRO 3 – Informações a serem divulgadas proativamente - conforme a Lei nº 12.527/2011 (LAI) e o Decreto nº 7.724/2012

Nome das categorias	Sub categorias	Avaliação
1 – Estrutura dos órgãos públicos	• Estrutura organizacional	2
	• Competências	2
	• Legislação aplicável	2
	• Principais cargos e ocupantes	1
	• Endereço das unidades	1
	• Telefone das unidades	3
	• Horário de atendimento ao público	1
2 – Ações relacionadas à atividade-fim	• Programas indicando a unidade responsável	2
	• Projetos indicando a unidade responsável	2
	• Ações indicando a unidade responsável	2
	• Obras e atividades indicando a unidade responsável	3
	• Metas	2
	• Resultados	3
	• Indicadores de resultado e impacto	3
3 – Administração dos recursos financeiros	• Repasses ou transferências	1
	• Execução orçamentária e financeira	1
	• Editais e anexos de licitações realizadas	1
	• Editais e anexos de licitações em andamento	1
	• Resultados de licitações	1
	• Contratos firmados	1
	• Notas de empenho emitidas	3
4 – Aplicação dos recursos financeiros com pessoal	• Remuneração e subsídio dos servidores	1
	• Graduação	3
	• Função e emprego público de ocupante de cargo	1
	• Auxílios, ajudas de custo, jetons e outras vantagens pecuniárias dos servidores	3
	• Proventos de aposentadoria e pensões dos servidores que estão na ativa	3
5 – Atendimento às demandas da sociedade	• Perguntas e respostas	1
	• Contato da autoridade máxima dos órgãos, responsável pelo cumprimento da LAI	1
	• Telefone do Serviço de Informações ao Cidadão	1
	• Correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão	1

FONTE: Elaborado pela autora

Os resultados obtidos levam a observação de que 50% das subcategorias que devem ser disponibilizadas pelos órgãos da Previdência Social espontaneamente, ou seja, em transparência ativa, atendem plenamente à LAI.

Para 23,33% das exigências há cumprimento parcial, pois as informações estão desatualizadas:

- Estrutura organizacional, competências e legislação aplicável - o portal não oferece tais informações institucionais sobre a Secretaria de Previdência. Essas informações são disponibilizadas somente em relação ao INSS. Esse aspecto foi considerado como

desatualização, não omissão, considerando que a Secretaria de Previdência foi criada em junho de 2016.

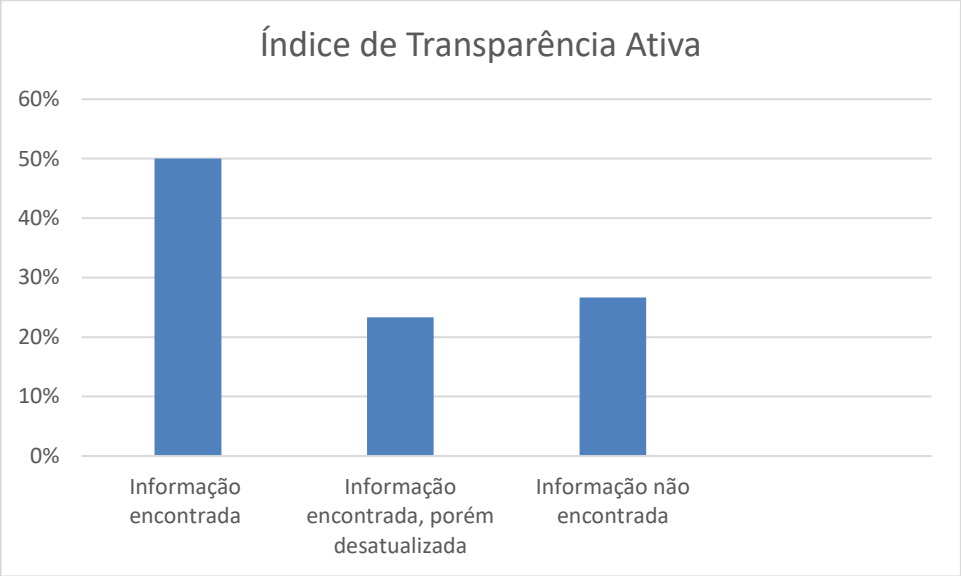
- Programas, projetos, ações e metas - a página inicial oferece link para *Programas e Ações*, que conduz à página interna onde existe informação sobre os Planos Plurianuais 2012-2015, Plano de Ação Integrado até 2015, Mapa Estratégico da Previdência para o período de 2012-2015, Força Tarefa da Previdência com balanço das operações até 2014. Essas informações foram consideradas desatualizadas.

Em 26,66% das subcategorias as informações exigidas pelas normas não foram encontradas:

- Telefone das unidades - a página inicial oferece o link *Institucional* que possibilita acessar todas as unidades (agências) da Previdência Social, mediante consulta pelo nome da cidade, contudo não há informação do telefone para nenhuma das agências do INSS. Para a Secretaria de Previdência o Portal informa somente o telefone do Ministério da Fazenda, em Brasília. Desta forma, o sítio eletrônico não foi considerado satisfatório quanto a esta exigência.
- Graduação dos servidores – a consulta sobre os *Servidores* remete ao Portal da Transparência do Governo Federal, onde é possível consultar diversas informações sobre todos os servidores da Previdência Social, contudo, dentre as informações disponibilizadas não se encontra a graduação.
- Auxílios, ajudas de custo, jetons e outras vantagens pecuniárias dos servidores; Proventos de aposentadoria e pensões dos servidores que estão na ativa – a consulta sobre os *Servidores* remete ao Portal da Transparência do Governo Federal, onde é possível acessar o contracheque dos servidores da Previdência Social, com informações sobre remuneração e gratificações, mas não foram encontradas informações sobre outros pagamentos; tampouco proventos de aposentadoria e pensões.
- Obras e atividades indicando a unidade responsável, Resultados, Indicadores de resultado e impacto, Notas de empenho emitidas sobre as licitações – para essas subcategorias não há opção de link no menu da página inicial e tampouco a ferramenta de busca retorna um resultado satisfatório, desta forma, tais informações não foram encontradas.

De acordo com os resultados obtidos e suas respectivas análises descritivas, o índice de transparência ativa para o Portal da Previdência Social pode ser assim representado:

Gráfico 3. Índice de transparência ativa do Portal da Previdência Social



FONTE: Elaborado pela autora com base nas avaliações apuradas no quadro 3

6.2 ACESSIBILIDADE

O Departamento de Governo Eletrônico define eMAG como “uma versão especializada do documento internacional WCAG (Web Content Accessibily Guidelines: Recomendações de Acessibilidade para Conteúdo Web) voltado para o governo brasileiro” (BRASIL, 2014a, p. 7). Os criadores do eMAG ressaltam também que todas as recomendações de boas práticas de acessibilidade do WCAG foram integralmente observadas pelo governo federal quando da elaboração deste documento de acessibilidade (eMAG).

Para garantir a acessibilidade de um ambiente online, é necessário testá-lo de acordo com os padrões Web e as diretrizes de acessibilidade:

> No caso dos padrões Web, há validadores automáticos. No que diz respeito às diretrizes de acessibilidade, é necessário realizar, inicialmente, uma validação automática, que é realizada através de softwares ou serviços online que ajudam a determinar se um sítio respeitou ou não as recomendações de acessibilidade, gerando um relatório de erros (BRASIL, 2014a, p. 14).

As Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG) 2.0, foram elaboradas por especialistas e abrangem um vasto conjunto de recomendações com o objetivo de tornar o

conteúdo Web mais acessível. A importância em cumprir o conjunto de Diretrizes WCAG 2.0 reside no fato de que essas orientações farão com que o conteúdo se torne acessível a um maior número de pessoas com incapacidades, incluindo cegueira e baixa visão, surdez e baixa audição, dificuldades de aprendizagem, limitações cognitivas, limitações de movimentos, incapacidade de fala, fotossensibilidade bem como as que tenham uma combinação destas limitações. A observância a estas diretrizes contribuirá também para que o Portal Eletrônico se torne mais usável aos cidadãos em geral.

6.2.1 TESTE DE ACESSIBILIDADE DO *ACCESSMONITOR*

Para testar a acessibilidade do Portal Eletrônico da Previdência Social, quanto à observância das Diretrizes WCAG 2.0, foi utilizado o validador automático *AccessMonitor*, nos meses de julho à dezembro de 2016.

O teste de avaliação realizado pelo *AccessMonitor* atribui índice de avaliação, de zero a dez para a página testada, de acordo com a quantidade de erros encontrados. A planilha abaixo apresenta a quantidade de erros, avisos e o índice de avaliação obtido pelo Portal Eletrônico da Previdência Social nos meses de julho a dezembro de 2016 conforme relatório *AccessMonitor*:

Quadro 4. Resultados dos testes de validação do *AccessMonitor* WCAG 2.0

Mês	**Erros**	**Avisos**	**Índice de Avaliação**
Jul/2016	5	10	6,4
Ago/2016	6	11	5,9
Set/2016	6	11	5,9
Ou/2016	6	11	5,9
Nov/2016	6	11	5,9
Dez/2016	7	11	5,6

FONTE: Elaborado pela autora

A seguir, os erros enumerados no Quadro 4, aparecem detalhados (no Quadro 5, abaixo), com as seguintes informações:

- Tipos de erros encontrados conforme descrição do *AccessMonitor*;
- Explicação e detalhamento do erro, conforme descrição do *AccessMonitor*;
- Recomendação que deixou de ser observada, conforme eMAG 3.1/2014;
- Síntese da recomendação, conforme descrição do eMAG 3.1/2014; e,

- Meses em que os erros se repetiram.

Quadro 5. Comparativo entre o resultado do *AccessMonitor* e as recomendações do eMAG

Tipos de erros	Explicação/detalhamento do erro	Recomendação eMAG que deixou de ser observada	Síntese da Recomendação eMAG	Mês de ocorrência do erro
1. Marcação de cabeçalhos	Foi encontrado 1 caso em que os cabeçalhos não respeitam a cadeia hierárquica	1.3 - Utilizar corretamente os níveis de cabeçalho (WCAG 2.0 Critérios de Sucesso 1.3.1 e 2.4.10)	Os níveis de cabeçalho devem ser utilizados de forma hierárquica, pois organizam a ordem de importância e subordinação dos conteúdos, facilitando a leitura e compreensão.	Julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro
2. Marcação de Links, menus e texto dos links	Foi encontrado 1 link em que o conteúdo é composto apenas por uma imagem não legendada	3.6 - Fornecer alternativa em texto para as imagens do sítio (WCAG 2.0 Critério de Sucesso 1.1.1 - técnica G95)	Deve ser fornecida uma descrição para as imagens da página, utilizando-se para tanto o atributo alt.	Agosto, dezembro
3. Marcação de Links, menus e texto dos links	Foram localizados 22 links (em julho, agosto, outubro e novembro), 10 links (em setembro) e 24 links (em dezembro) com o mesmo texto que apontam destinos diferentes	3.5 - Descrever links clara e sucintamente (WCAG 2.0 Critérios de Sucesso 2.4.4 e 2.4.9)	Deve-se identificar claramente o destino de cada link. É preciso tomar cuidado para não utilizar a mesma descrição para dois ou mais links que apontem para destinos diferentes.	Julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro
4. Links para contornar blocos de informação	Constatou-se que o primeiro link da página não nos conduz até à área do conteúdo principal	1.5 - Fornecer âncoras para ir direto a um bloco de conteúdo (WCAG 2.0 Critério de Sucesso 2.4.1)	Devem ser fornecidas âncoras, disponíveis na barra de acessibilidade, que apontem para links relevantes presentes na mesma página. Para o governo federal são recomendados atalhos para o menu principal, para o conteúdo e para a caixa de pesquisa.	Julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro
5. Marcação de formulários	Foi identificado 1 controlo de formulário sem etiquetas associadas e sem o atributo title	6.2 - Associar etiquetas aos seus campos (WCAG 2.0 Critério de Sucesso 1.3.1)	As etiquetas de texto (elemento LABEL) devem estar associadas aos seus campos (elementos INPUT, SELECT e TEXTAREA, à exceção do elemento BUTTON) correspondentes no formulário, através dos atributos for do label e id do input, os quais deverão ter o mesmo valor.	Julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro
6. Elementos e atributos de apresentação/obsoletos	Localizados 5 elementos ou atributos de HTML que estão a ser usados para controlo da apresentação visual do texto	4.3 - Permitir redimensionamento sem perda de funcionalidade (WCAG 2.0 Critério de Sucesso 1.4.4)	A página deve continuar legível e funcional mesmo quando redimensionada para até 200%. Assim, é preciso garantir que, quando a página for redimensionada, não ocorram sobreposições nem o aparecimento de uma barra horizontal.	Julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro
7. Standards W3C: (X)HTML + CSS	Foram encontrados 31 erros (em setembro, novembro e dezembro), 29 erros (em outubro) de validação na linguagem de marcação.	1.1 - Respeitar os Padrões Web (WCAG 2.0 Critérios de Sucesso 4.1.1 e 4.1.2)	Os Padrões Web são recomendações do W3C, destinadas a orientar os desenvolvedores para o uso de boas práticas que tornam a web acessível para todos, permitindo que os desenvolvedores criem experiências ricas, alimentadas por um vasto armazenamento de dados, os quais estão disponíveis para qualquer dispositivo e compatíveis com atuais e futuros agentes de usuário (ex: navegadores).	Setembro, outubro, novembro, dezembro

FONTE: Elaborado pela autora

Os resultados apresentados no quadro 5 indicam repetição dos seguintes erros para todo o período analisado:

- *Marcação de cabeçalhos* (1);
- *Marcação de Links, menus e texto dos links* (3), variando apenas a quantidade links: 22 (em julho, agosto, outubro e novembro), 10 (em setembro) e 24 (em dezembro);
- *Links para contornar blocos de informação* (4);
- *Marcação de formulários* (5);
- *Elementos e atributos de apresentação/obsoletos* (6).

O *AccessMonitor* oferece possibilidade de detalhamento do erro clicando em "ver na página". Com este recurso foi possível visualizar cada um dos erros acima mencionados, em suas respectivas localizações no Portal da Previdência Social, sem alterações para todo o período da análise, exceto as variações de quantidade ocorridas com o erro de *Marcação de Links, menus e texto dos links.* Disto infere-se que a Previdência Social, durante o período de julho a dezembro de 2016 não providenciou solução para os erros acima relatados.

O erro de *Marcação de Links, menus e texto dos links* (2) foi relatado nos testes de validação dos meses de agosto e dezembro, referindo-se a uma imagem não legendada. A ocorrência deste erro no mês de agosto, deixando de constar nos relatórios de setembro, outubro e novembro indicam que o problema em relação àquela imagem foi resolvido, pois o mesmo tipo de erro foi relatado em dezembro, contudo, associado à outra imagem.

O tipo de erro *Standards W3C: (X)HTML + CSS* (7) foi constatado pelo validador a partir do mês de setembro e continuou a ser relatado para os meses subsequentes: outubro, novembro e dezembro. No entanto, verifica-se nos relatórios *AccessMonitor* dos meses de julho e agosto, que esse erro não se encontrava na listagem do validador para verificação, o que justificaria o fato de não ter sido relatado nesses meses. Essa categoria de teste (*Standards W3C*) remete ao resultado dos testes de validação automática do *Markup Validation Service*, que tem seu uso recomendado pela Cartilha de Codificação em governo eletrônico.

6.2.2 TESTE DE VALIDAÇÃO DO W3C

World Wide Web Consortium (W3C), é um consórcio de âmbito internacional que tem por finalidade desenvolver especificações, guias e ferramentas para Web. O eMAG

ressalta que para se criar um ambiente online efetivamente acessível é necessário, primeiramente, que o código esteja dentro dos padrões Web internacionais definidos pelo W3C. Esses padrões formam um conjunto de recomendações a serem observados no desenvolvimento de páginas da Web:

> Uma página desenvolvida de acordo com os padrões Web deve estar em conformidade com as normas HTML, XML, XHTML e CSS, seguindo as regras de formatação sintática. Além disso, é muito importante que o código seja semanticamente correto, ou seja, que cada elemento seja utilizado de acordo com um significado apropriado, valor e propósito (BRASIL, 2014a, p. 13).

O eMAG 3.1 adverte também para o fato de que páginas que não obedecem ao código de padrões W3C apresentam comportamento imprevisível, geralmente impedem ou dificultam o acesso.

O Departamento de Governo Eletrônico elaborou a Cartilha de Codificação para Padrões Web em Governo Eletrônico (e-PWG), cuja última versão é a 2.1 de julho de 2010. O objetivo desse guia é detalhar recomendações de codificação para orientar as equipes de "desenvolvimento de sítios, portais e serviços de governo eletrônico com o propósito de torná-los identificáveis, portáveis, relevantes, acessíveis e efetivos à população" (BRASIL, 2010b, p. 6).

A Cartilha de Codificação recomenda o uso de validadores automáticos para verificação da observância às regras de linguagem em que um documento Web foi escrito: "Pode-se comparar a validação com a busca por erros gramaticais e de concordância em um texto escrito" (BRASIL, 2010b, p. 34). Dentre os validadores automáticos indicados pela Cartilha de Codificação encontram-se o *Markup Validation Service* e o *CSS Validation Service*, ambos do W3C.

Assim, os testes de validação automático, *Markup Validation Service* (para verificação de erros de HTML) e o *CSS Validation Service* (para verificação de erros de CSS) foram utilizados nos meses de julho a dezembro de 2016 para verificação do Portal Eletrônico da Previdência Social.

O endereço eletrônico para aplicação do teste *Markup Validation* é https://validator.w3.org/. Após acessá-lo, é preciso informar no campo "address" o endereço do site que se deseja testar, no presente caso: www.previdencia.gov.br. Clicando em "check", o validador fornece em questão de segundos um relatório de erros com a verificação da

quantidade de erros de código HTML, que podem gerar lerdeza no downloading da página, fuga dos padrões web necessários às tecnologias assistivas, erros na semântica e renderização da página.

O endereço eletrônico para aplicação do teste *CSS Validation Service* é https://jigsaw.w3.org/css-validator/. Após acessá-lo, é preciso informar no campo "endereço", o site a ser testado. Clicando em "verificar", o validador fornece um relatório de erros com a verificação da quantidade de erros de código CSS que podem gerar fuga dos padrões web e na apresentação da página.

Sob tais critérios de validação, o Portal Eletrônico da Previdência Social nos meses de julho a dezembro de 2016 foi testado, apresentando os seguintes resultados:

Quadro 6. Resultado dos testes de validação do *Markup Validation Service* - HTML

Mês	Quantidade de erros	Quantidade de alertas
jul/16	26	6
ago/16	26	5
set/16	29	5
out/16	28	5
nov/16	28	5
dez/16	28	5

FONTE: Elaborado pela autora

Quadro 7. Resultado dos testes de validação do *CSS Validation Service*

Mês	Quantidade de erros	Mês Quantidade de alertas
jul/16	26	216
ago/16	26	216
set/16	25	211
out/16	26	197
nov/16	25	216
dez/16	25	216

FONTE: Elaborado pela autora

A quantidade de erros e alertas obtidos em ambos os testes de validação automática, demonstram que não houve muita variação nos meses observados. O detalhamento dos erros permite verificar a permanência da maior partes desses erros durante os meses de julho à dezembro de 2016. O que indica que a Previdência Social não providenciou a solução desses problemas que comprometem o grau de acessibilidade do sítio eletrônico.

6.3 USABILIDADE

O termo usabilidade é utilizado para definir a facilidade com que as pessoas podem empregar uma ferramenta ou objeto a fim de realizar uma tarefa específica e importante. Usabilidade no Portal da Previdência Social, diz respeito à facilidade com que seus usuários específicos podem obter informações, serviços e oportunidades de participação (ou manifestação) em assuntos previdenciários.

Quadro 8. O público da Previdência Social

55 milhões de contribuintes do INSS	
33,7 milhões de beneficiários do INSS	Aposentadorias: 18,9 milhões
	Pensões: 7,5 milhões
	Auxílios: 1,7 milhões
	Salários-maternidade: 66 mil
	Amparos assistenciais: 4,5 milhões
	Outros: 1,03 milhões
710,1 mil requerentes de benefícios do INSS*	Auxílios: 159,7
	Aposentadorias: 100,4 mil
	Salários-maternidade: 41,9 mil
	Pensões: 30,4 mil
	Amparos assistenciais: 27,8 mil
	Outros benefícios concedidos: 18,4 mil
	Requerimentos indeferidos: 296,9 mil
	Requerimentos em análise: 34,6 mil
Cidadãos que buscam informações previdenciárias e trabalhistas	
Gestores e administradores dos Regimes Próprios de Previdência Social	
Servidores públicos e cidadãos que buscam informações sobre Previdência Complementar	

FONTE: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados no Boletim Estatístico da Previdência Social – out/2016

O Boletim Estatístico da Previdência Social informa que o valor médio dos benefícios concedidos no mês de outubro de 2016 foi de R$ 1.328, 49; e o valor médio dos benefícios que já estavam sendo pagos (33,7 milhões) era de R$ 1.123,10.

Dos dados acima infere-se que o sítio eletrônico da Previdência Social tem que ser de fácil utilização para seu público alvo, constituído predominantemente por contribuintes, beneficiários, familiares de contribuintes, cuja maioria ganha entre um e dois salários mínimos, e possuem as seguintes urgências: obter informações sobre benefícios, contribuições e pagamento de benefícios; requerer benefícios por motivo de doença, gravidez, idade avançada, invalidez, deficiência, reclusão; requerer amparos assistenciais quando idosos ou deficientes.

A Cartilha de Usabilidade do governo eletrônico propõe 7 categorias temáticas com suas respectivas recomendações a serem seguidas pelos sítios eletrônicos do governo federal de modo geral.

Quadro 9. Categorias e recomendações a serem observadas pelos sítios eletrônicos do governo federal

CATEGORIAS	RECOMENDAÇÕES
• Contexto e navegação	• Página inicial clara
	• Estrutura do sítio lógica e fácil
	• Estruturar a informação de forma lógica e intuitiva para o cidadão
	• O conteúdo mais importante antes da dobra
	• Elementos de identidade visual localizados sempre no mesmo lugar
	• A ferramenta de busca presente em todas as páginas
	• As páginas, seções ou serviços mais utilizados visíveis
	• Não use páginas de transição
	• Documentação, tutorial e ajuda
	• Formatos especiais de arquivo e download
	• Não use janelas pop-up ou abra links em nova janela
	• Busca simples e depois, avançada
	• Resultados da caixa de busca
	• Formulários amigáveis
• Carga de informação	• Não abarrote a página inicial com excesso de informações
	• Elimine elementos desnecessários das páginas
	• Elimine passos desnecessários em serviços e preenchimento de formulários
	• Em textos extensos, oferecer a opção de baixar o documento
	• Apenas peça os dados necessários
	• Não peça para o cidadão converter dados, medidas ou valores
	• O cidadão não deve necessitar memorizar dados
	• Cuidado a rolagem vertical ou horizontal de tela
	• Utilize o bom senso no número de filtros e opções disponíveis
• Autonomia	• Mantenha a função do botão de retrocesso (back/voltar) do navegador
	• Não crie páginas que abram e funcionem em tela cheia
	• Permitir ao cidadão marcar (favoritar) qualquer página de seu interesse
	• Não usar expressões como “compatível com” “melhor visto na resolução...”
	• Possibilitar ao cidadão interromper ou cancelar o processamento ou transação
	• É do cidadão o controle sobre a navegação
	• Não usar plugins auto-instaláveis
	• Permitir a cópia de trechos de documentos
	• Quando possível, oferecer a personalização da página
• Erros	• As ações do portal devem ser reversíveis
	• Permita erros de digitação em busca
	• Avise toda indisponibilidade (ex: troca de servidores)
	• Em formulários, mostre o formato desejado
	• Em formulários, só deixe no campo o número de caracteres desejado
	• As mensagens de erro devem ser sucintas e explicativas
	• Páginas de conteúdo não encontrado (erro 404) devem ser claras
• Desenho	• Utilizar um projeto padrão de páginas
	• Agrupar e hierarquizar, de forma clara, as áreas de informação
	• Usar espaço em branco para separar conteúdos ou assuntos diferentes
	• Usar fundos neutros, que não comprometam o objetivo do sítio
	• Evitar o uso de caixa com opções (scroll) ou de menus de cortina (*pull-down*) na navegação principal e persistente

	• O desenho deve estar a serviço da informação
	• Elementos do desenho do sítio não devem trabalhar em benefício de uma estética particular
	• Utilizar a animação com bom senso
	• Conteúdo agradável de ser lido
	• Texto alinhado à esquerda
	• Esquema consistente de cores e fontes
	• Respeitar a velocidade de conexão do público-alvo
	• Utilizar de forma consciente plug-ins e multimídia
• Redação	• Utilizar uma linguagem clara e familiar
	• O texto objetivo
	• Dividir o texto em tópicos
	• Títulos informativos e com destaque visual
	• Título da página explanatório e único
	• Utilizar termos simples e claros como rótulos de menu
	• Gramática correta
	• Use ênfase e negrito
	• Evitar o uso de caixa alta
• Consistência e familiaridade	• Usar convenções
	• Usar formato de data e unidades de medida de acordo com o padrão normalmente utilizado na instituição ou país
	• Planejar a estrutura do sítio de acordo com o contexto das tarefas realizadas pelos cidadãos
	• Facilitar a navegação do sítio
	• Planejar a estrutura do portal de acordo com o contexto das tarefas realizadas pelos cidadãos
	• Remeter a formulários os links de contato

FONTE: Elaborado pela autora

As 67 recomendações acima apontadas pela Cartilha de Usabilidade, para presente análise, foram metodologicamente analisadas, selecionadas e reagrupadas, buscando organizar categorias específicas para o tipo de público, de serviço, em função do objetivo geral da pesquisa (verificar o efetivo cumprimento da transparência ativa, que depende da otimização das ferramentas tecnológicas em prol da acessibilidade e usabilidade). A contextualização possibilitou criar categorias e recomendações de usabilidade específicas para serem utilizadas na avaliação do sítio eletrônico da Previdência Social.

Os dados coletados foram confrontados com cada uma das recomendações/subcategorias e analisados conforme os seguintes critérios de avaliação quanto à usabilidade:

- Sim, a recomendação é observada.
- Não, a recomendação não é observada.

Quadro 10. Categorias e recomendações de usabilidade específicas para o Portal Eletrônico da Previdência Social

CATEGORIAS	RECOMENDAÇÕES	AVALIAÇÃO
• Estrutura e conteúdo da página inicial do portal	• Clareza sobre o sítio: o que é, quais os objetivos, quais as informações e os serviços.	Não
	• Conteúdo facilmente acessado por uma estrutura lógica.	Sim
	• Elementos de identidade visual sempre no mesmo lugar.	Sim
	• Prioridade às atualizações.	Não
	• Apenas conteúdos relevantes.	Não
	• Informações e serviços agrupados hierarquicamente conforme prioridades dos usuários.	Não
	• Uso de fotos, vídeos, imagens, animações somente relevantes e necessários para reforçar as informações e a prestação dos serviços.	Não
	• Projeto tipográfico, elementos na tela, cores, contraste, espaços em branco consistentes e coerentes.	Sim
• Conteúdo acima da dobra	• O conteúdo mais importante acima da dobra. Títulos, imagens de destaque pertinentes e relevantes ao público alvo.	Não
	• Link para páginas, seções ou serviços mais utilizados visíveis acima da dobra.	Não
• Acesso a documentos e formulários	• Formulários amigáveis e fáceis de serem preenchidos. Sem apresentação de passos e informações desnecessárias. Sem necessidade de converter ou memorizar dados.	Sim
	• Trechos de documentos permitem ser copiados.	Sim
	• Documentos e formulários atualizados.	Não
	• Documentos longos (leis, decretos, instruções) oferecem opção de imprimir e baixar.	Não
• Buscas e pesquisas	• Ferramenta de busca em todas as páginas, sempre no canto superior direito (conforme padrão), com capacidade para pelo menos 27 caracteres.	Sim
	• Ferramenta de busca permite erro de digitação e sugere palavras próximas.	Não
• Navegação entre as páginas	• Respeito às convenções utilizadas nos sites quanto a cores, links, botões de elementos clicáveis, localização do logotipo em todas as páginas.	Sim
	• Navegação facilitada: sem páginas órfãs, botão “voltar” sempre ativado, conteúdos apresentados em telas-padrão, desenho do cursor do mouse consistente com os padrões do sistema operacional, sem uso de janelas pop up e links que abrem novas páginas.	Sim
	• Todas as páginas permitem ser marcadas como “favorita”.	Sim
	• Estrutura do portal planejada para facilitar o cidadão na sequência das tarefas. Processos e transações permitem ao usuário desistir.	Sim
	• Rótulos, terminologias, hierarquia e menus estruturados de forma lógica e intuitiva, padronizados em todas as páginas.	Sim
• Redação e conteúdo das informações	• Textos fáceis de serem lidos e entendidos quanto ao tipo de redação, ao vocabulário e à linguagem.	Sim
	• Textos amigáveis quanto ao alinhamento, cores, tipos de letra, contraste.	Sim
	• Títulos de textos e das páginas claros e coerentes com os respectivos conteúdos.	Sim
	• Conteúdo das informações atualizado.	Não
• Comunicações do sistema	• As indisponibilidades do sistema são previamente avisadas.	Não
	• Páginas de conteúdo não encontrado emitem mensagem de erro e explicação.	Não

FONTE: Elaborado pela autora

6.3.1 ESTRUTURA E CONTEÚDO DA PÁGINA INICIAL

Na avaliação quanto à estrutura e ao conteúdo da página inicial, em 37,5% das variáveis analisadas o resultado foi satisfatório. Em 62,5% dos quesitos não atende aos critérios de usabilidade:

- *Clareza sobre o sítio: o que é, quais os objetivos, quais as informações e os serviços* (1): a página inicial não informa o que é o sítio, qual é o seu objetivo, tampouco oferece esclarecimento sobre suas informações e serviços disponíveis.
- *Prioridade às atualizações* (4): Importantes alterações de direito para o salário maternidade e o auxílio-doença – benefícios que estão entre os três mais requeridos - foram introduzidas com a MP nº 739, a partir de 7/7/2016, mas não foram objeto de destaque na página inicial; a partir de 26 de agosto os titulares de benefício de auxílio-doença perderam o direito de pedido de reconsideração, sem nenhum destaque na página inicial; em 4/11/2016, a MP nº 739 teve sua vigência encerrada e suas regras deixaram de valer para os fatos geradores ocorridos a partir desta data, mas também não houve destaque para esse fato.
- *Apenas conteúdos relevantes* (5): foram apresentados conteúdos relevantes, mas secundários também. Títulos em destaque sobre a Previdência Complementar estiveram presentes nos meses de setembro a dezembro/2016, localizados na parte superior, antes da primeira rolagem, ocupando 14,3% do espaço total da página inicial. Esse assunto diz respeito a uma pequena parcela de contribuintes do RGPS, somente àqueles que são empregados de empresas que patrocinam planos de entidade fechada de previdência complementar, além disso, tais informações podem ser acessadas no site específico da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, vinculada ao Ministério da Fazenda (www.previc.gov.br). Alguns conteúdos de maior relevância não estão presentes na página inicial, nem possuem links com seus rótulos. Exemplo: aposentadoria por idade.
- *Informações e serviços agrupados hierarquicamente conforme prioridades dos usuários* (6): o agrupamento dos “serviços mais procurados” e “informações sobre benefícios do INSS” estão abaixo da primeira rolagem, foram organizados hierarquicamente inferiores aos títulos de notícias sobre assuntos menos relevantes.

- *Uso de fotos, vídeos, imagens, animações somente relevantes e necessários para reforçar as informações e a prestação dos serviços* (7): foram utilizadas imagens com atualização periódica automática para destacar os títulos de assuntos nem sempre relevantes para o público alvo; espaço intitulado "multimídia" utilizado para publicação de fotos dos dirigentes, suas reuniões e eventos, encontra-se após a 2ª rolagem, mas ocupa 14,3% do total da página inicial sem reforçar informações ou serviços relevantes.

6.3.2 CONTEÚDO ACIMA DA DOBRA

Dobra é um termo que tem origem no jornalismo e refere-se ao ato de dobrar o jornal ao meio para facilitar sua leitura. No caso de páginas Web, a dobra é a primeira rolagem. A Cartilha de Usabilidade recomenda que "em todas as páginas a parte do conteúdo mais importante e da navegação devem estar acima da dobra" (BRASIL, 2010c, p. 13).

Nielsen e Loranger (2007) realizaram pesquisa com usuários da Web, observando a visitação de 3.992 páginas mais longas que a janela do navegador, ou seja, necessitam ser roladas para serem visualizadas até o fim. O estudo constatou que mais da metade dos usuários "absolutamente não rolou pela página" (NEILSEN e LORANGER, 2007, p. 45). Os pesquisadores relatam também que, dos 42% dos usuários que rolaram a página, somente uma minoria (14%) visualizaram mais de duas telas cheias, por isso concluem que a maioria dos usuários não rola por uma página e, quando o fazem, não rolam muito. Assim, Nielsen e Loranger (2007) advertem para o fato de que comumente usuários da Web abandonam rapidamente a navegação de um site porque a página inicial "não parece relevante quando na verdade as informações que eles precisavam estavam 'abaixo da dobra' e simplesmente não visíveis durante a primeira verificação" (NIELSEN e LORANGER, 2007, p. 100).

Na análise quanto ao conteúdo acima da dobra, 100% das variáveis de usabilidade deixaram de ser atendidas no Portal da Previdência Social.

Figura 2: Página inicial do Portal Eletrônico da Previdência Social sem rolagem

Fonte: www.previdencia.gov.br em 9 de setembro de 2016

6.3.2.1 O CONTEÚDO MAIS IMPORTANTE ACIMA DA DOBRA

O sítio da Previdência Social destaca títulos (manchetes) por meio de imagens com atualização periódica automática, ocupando 41,4% do total da página inicial acima da dobra. Os títulos destacados nem sempre se referem a conteúdos relevantes para o público alvo.

Durante o período de julho a dezembro de 2016, foram verificadas a alternância das seguintes manchetes para os correspondentes meses:

- Julho e agosto: “Primeira parcela do 13º salário”, “Fale com o INSS: Ligue 135”, “A Previdência Social está de volta às redes”;
- Setembro e outubro: “Secretaria de Políticas de Previdência Complementar lança o periódico bimestral: Leis Complementares 108 e 109/2001 anotadas”, “Revisão de Auxílio-Doença e Aposentadoria por Invalidez: Perguntas e Respostas”, “Fale com o INSS: Ligue 135”, “A Previdência Social está de volta às redes”;
- Novembro: “Tabela de Pagamento de Benefícios 2017”, “Leis Complementares 108 e 109/2001 anotadas”, “Fale com o INSS: Ligue 135”, “A Previdência Social está de volta às redes”;

- Dezembro: “Reforma da Previdência”, “Os informes estatísticos da Previdência Complementar agora são mensais”, “Leis Complementares 108 e 109/2001 anotadas”, “Fale com o INSS: Ligue 135”.

Das manchetes acima relacionadas consideram-se relevantes para o público alvo as seguintes:

- Primeira parcela do 13º salário – porque informa ao beneficiário da previdência social que o pagamento de 6/12 do 13º será antecipado juntamente com os vencimentos referentes ao mês de agosto.
- A Previdência está de volta às redes – porque a Previdência Social passou por alterações ministeriais no primeiro semestre de 2016 que interferiram no endereço eletrônico do sítio. Até o mês de julho/2016 o sítio eletrônico da Previdência Social era acessível pelo site do Ministério do Trabalho.
- Revisão de Auxílio-Doença e Aposentadoria por Invalidez: Perguntas e Respostas – porque dentre as alterações introduzidas com a MP nº 739/2016, que estiveram válidas para o período de 7/7/2016 a 4/11/2016, havia a possibilidade dos beneficiários de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez serem convocados para revisão do direito ao benefício mediante realização de perícia médica.
- Tabela de Pagamento de Benefícios 2017 – porque informa para todos os meses do ano de 2017 os dias exatos em que os benefícios serão pagos (nos 5 primeiros dias úteis dos meses subsequentes), classificados conforme o último dígito do benefício.
- Reforma da Previdência - embora menos relevante do que as manchetes anteriores, é importante porque se refere ao Projeto de Emenda Constitucional nº 287/2016, que propõe novas regras previdenciárias, tanto para o RGPS (filiados do INSS) como para o RPPS (servidores públicos).

As seguintes manchetes referem-se a assunto secundário, sobre a Previdência Complementar, pois seus conteúdos podem ser acessados no site específico da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, vinculada ao Ministério da Fazenda (www.previc.gov.br): 1) *Secretaria de Políticas de Previdência Complementar lança o periódico bimestral: Leis Complementares 108 e 109/2001 anotadas*; 2) *Leis Complementares 108 e 109/2001 anotadas*; 3) *Os informes estatísticos da Previdência Complementar agora são mensais*.

A manchete *Fale com o INSS: Ligue 135* contradiz o esforço da Previdência Social em incentivar o autoatendimento por meio da Internet. Contudo, essa manchete foi a única que esteve presente em todos os meses da coleta de dados (de julho a dezembro/2016). Sua mensagem contraria os princípios da usabilidade e deixa de encorajar o usuário a aprender e habituar-se com o autoatendimento para utilizar o teleatendimento, que oferece os mesmos serviços. Informar que existe uma opção de teleatendimento é relevante, mas a estratégia utilizada para sua divulgação lhe dá um destaque equivocado e inapropriado.

6.3.2.2 LINK PARA PÁGINAS, SEÇÕES OU SERVIÇOS MAIS UTILIZADOS VISÍVEIS ACIMA DA DOBRA

Os links para os serviços mais procurados que deveriam estar acima da dobra, localizam-se logo após a primeira rolagem:

- *Serviços mais procurados* é o título da seção que oferece as seguintes opções: 1) Agende seu atendimento, 2) Calcule sua contribuição, 3) Extrato de pagamento, 4) Simule sua aposentadoria, 5) Agende sua perícia, 6) Encontre uma agência.
- As opções do menu de *Informações sobre benefícios do INSS* tratam de assuntos relevantes para o público alvo: 1) Aposentadoria por tempo de contribuição, 2) Auxílio-doença, 3) Pensão por Morte, 4) Salário-maternidade e 5) Todos os benefícios.

6.3.3 ACESSO A DOCUMENTOS E FORMULÁRIOS

Na análise da categoria *Acesso a documentos e formulários* 50% das variáveis apresentaram-se satisfatórias e a outra metade foi insatisfatória:

- Documentos e formulários atualizados – essa exigência não foi contemplada por apresentar os documentos que compõem a base normativa da Previdência Social no Brasil desatualizados: Lei nº 8.213/1991, atualizada até julho/2016; Decreto nº 3.048/1999, atualizado até março/2016; Instrução Normativa nº 77/2015, atualizada até abril/2016. Devido às datas em que foram atualizados, esses documentos não contemplaram todas as alterações introduzidas com a MP nº 739/2016, vigente para o período de 7/7/2016 a 4/11/2016 e a Portaria nº 152, de 25/8/2016.

- Documentos longos (leis, decretos, instruções) oferecem opção de imprimir e baixar – nenhum dos documentos normativos pesquisados a partir do link *Legislação > Sistema de Legislação da Previdência Social* oferecem opção de imprimir ou baixar. O link *Estatísticas* oferece opção de baixar tabelas informando o formato (pdf) do documento, mas não apresenta descrições claras e precisas sobre seu tamanho e conteúdo, conforme recomendação da Cartilha de Usabilidade.

6.3.4 BUSCAS E PESQUISAS

Na categoria *Buscas e pesquisas* foram analisadas duas recomendações, sendo que o sítio da Previdência Social atendeu satisfatoriamente à primeira delas, *Ferramenta de busca em todas as páginas, sempre no canto superior direito (conforme padrão), com capacidade para pelo menos 27 caracteres*. Este quesito foi totalmente contemplado pelo Portal da Previdência Social. A segunda recomendação é *Ferramenta de busca permite erro de digitação e sugere palavras próximas*, que não foi atendida, pois o sistema de busca só conclui positivamente se a palavra for digitada integral e corretamente, caso a palavra digitada não seja encontrada o sistema não sugere palavras próximas e tampouco emite qualquer mensagem ou resposta.

Sendo assim, nesta categoria (buscas e pesquisas) o sítio da Previdência Social foi avaliado com 50% de satisfação.

6.3.5 NAVEGAÇÃO ENTRE AS PÁGINAS

Na categoria de Navegação entre as páginas, todos os cinco requisitos adotados foram observados, contemplando uma avaliação de 100%:

- Respeito às convenções utilizadas nos sites quanto a cores, links, botões de elementos clicáveis, localização do logotipo em todas as páginas.
- Navegação facilitada: sem páginas órfãs, botão “voltar” sempre ativado, conteúdos apresentados em telas-padrão, desenho do cursor do mouse consistente com os padrões do sistema operacional, sem uso de janelas pop up e links que abrem novas páginas.
- Todas as páginas permitem ser marcadas como “favorita”.

- Estrutura do portal planejada para facilitar o cidadão na sequência das tarefas. Processos e transações permitem ao usuário desistir.
- Rótulos, terminologias, hierarquia e menus estruturados de forma lógica e intuitiva, padronizados em todas as páginas.

6.3.6 REDAÇÃO E CONTEÚDO DAS INFORMAÇÕES

Na categoria *Redação e conteúdo das informações* das quatro variáveis observadas, uma não foi atendida, o que indica satisfação de 75%.

Observou-se que o conteúdo das informações, que sofreram alterações durante o período da coleta de dados não foi adequadamente atualizado. Desta forma, os conteúdos desatualizados passaram a transmitir informações equivocadas.

As regras instituídas pela MP nº 739/2016 tiveram seu prazo de vigência encerrado no dia 4/11/2016, passando novamente a prever o direito ao benefício de Auxílio-doença e Salário maternidade aos requerentes que após a perda da qualidade de segurado voltassem a contribuir com pelo menos um terço da carência do benefício, ou seja, 4 meses e 3 meses respectivamente. As informações na página específica do Auxílio-doença não foram atualizadas no sítio da Previdência Social até o final do mês de dezembro. Em relação ao Salário Maternidade as informações foram atualizadas somente em 20/12/2016.

6.3.7 COMUNICAÇÕES DO SISTEMA

Na categoria *Comunicações do sistema* foi analisado o cumprimento de duas recomendações: 1) As indisponibilidades do sistema são previamente avisadas; 2) Páginas de conteúdo não encontrado emitem mensagem de erro e explicação.

A Cartilha de Usabilidade em governo eletrônico recomenda que todo evento que interrompa o andamento normal do sítio deve ser avisado, em espaço privilegiado na primeira página do sítio. “Esse mesmo aviso deve ser divulgado por outros meios, como a lista de distribuição” (BRASIL, 2010c, p. 21). A cartilha adverte também que o aviso não deve ser dado em janelas pop-ups, ou aberto em nova janela.

Durante do período de coleta de dados, de julho a dezembro de 2016, não foi observado nenhum aviso sobre indisponibilidade do sistema, o que possivelmente tenha sido

uma falha. Além disso, verificou-se também, durante todo o período da coleta de dados que a opção *Regimento Interno*, oferecida pelas opções Institucional > Instituto Nacional do Seguro Social > Regimento Interno abre em nova janela a seguinte informação: *Service Unavailable – HTTP Error 503. The service is unavailable.*

Esse exemplo mostra que as informações sobre o regimento interno do INSS estão indisponíveis, o conteúdo da página não foi encontrado, mas o sistema não emite mensagem de aviso, nem explicação sobre o problema.

Nenhum dos requisitos avaliados foi atendido nesta categoria pelo Portal da Previdência Social, isto indica 100% de insatisfação na categoria *Comunicações do sistema*.

6.4 INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Art. 3º da LAI estabelece que os procedimentos nela previstos devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e dentre as diretrizes a serem observadas encontra-se o desenvolvimento do controle social da administração pública. O Art. 9º da LAI prevê que o acesso a informações públicas será assegurado mediante realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Para verificar o índice de incentivo à participação popular no Portal Eletrônico da Previdência Social, foram criadas as seguintes categorias e suas respectivas subcategorias:

- Mecanismos que permitem o diálogo entre o cidadão e os órgãos da Previdência Social – telefone; e-Mail; link específico para contato (“*Fale Conosco*” ou similar), ouvidoria, formulários específicos para manifestação, questionários/enquetes.
- Mecanismos que podem permitir a interatividade entre os cidadãos e a Previdência Social: fórum, chat, redes sociais, consulta pública, audiência pública.

Após a categorização e a subcategorização, os dados provenientes do sítio eletrônico da Previdência Social foram classificados segundo os seguintes critérios de avaliação:

- 1 – Sim, a subcategoria é oferecida.
- 2 – A subcategoria é oferecida parcialmente.
- 3 – A subcategoria não é oferecida.

Quadro 11. Análise do incentivo à participação popular

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	AVALIAÇÃO
Diálogo entre cidadão e órgão público	1. Telefone	1
	2. E-Mail	3
	3. Link para contato	1
	4. Ouvidoria	1
	5. Formulário para manifestação	1
	6. Questionário/enquete	3
Interatividade entre os cidadãos e os órgãos públicos	7. Fórum	3
	8. Chat	3
	9. Redes sociais	1
	10. Consulta Pública	2
	11. Audiência Pública	3

FONTE: Elaborado pela autora

Os resultados obtidos indicam que em 45,45% das subcategorias, a Previdência Social oferece oportunidade de participação popular via Internet. Contudo, essa oferta se concentra na categoria de mecanismos que possibilitam o diálogo somente entre o cidadão e os órgãos da Previdência Social. Dentre as 5 subcategorias que possibilitam a interatividade entre diversos cidadãos e a Previdência Social apenas "*Redes Sociais*" (9) foi contemplada pelo sítio eletrônico da Previdência Social.

Em 45,45% das subcategorias, o sítio da Previdência Social não oferece oportunidade de participação popular, pois não foram encontrados links para as seguintes opções:

- *E-Mail* (2) - observa-se que o Portal da Previdência Social não contempla a subcategoria 2, pois não oferece um "*e-Mail*" para possibilitar o diálogo com o cidadão. Ao clicar na opção *Contato e Ouvidoria > Cadastrar Manifestação,* a Previdência Social informa que desde maio de 2008 "as respostas às reclamações, sugestões e elogios não serão mais enviados por e-mail", devem ser realizados via telefone (135) ou no sítio eletrônico por meio da opção *Fale com a Ouvidoria*. Entretanto, a opção *Fale com a Ouvidoria* é um link desativado. Assim, infere-se que a Previdência Social não oferece a opção *e-Mail* e adicionalmente mantém uma informação desatualizada acerca deste assunto.
- *Questionário/enquete* (6) - recurso que permite aos órgãos públicos pesquisar informalmente a sociedade em relação a diversos assuntos que podem orientar democraticamente a tomada de decisões. Contudo, a Previdência Social não utiliza este recurso, ou seja, a subcategoria "*Questionário/enquete*" não foi contemplada pelo sítio eletrônico da Previdência Social.

- *Fórum* (7) - recurso que pode ser utilizado para promover discussões via Internet, com o objetivo de promover debate entre diversos atores sobre um determinado tema. O fórum eletrônico possibilita a publicação de mensagens provenientes de cidadãos - previamente cadastrados - e deve ser acompanhado por um moderador. Contudo, o sítio eletrônico da Previdência Social não oferece este recurso, ou seja, a subcategoria "*Fórum*" não foi contemplada.
- *Chat* (8) - significa conversão ou bate-papo. Este recurso possibilita um diálogo em tempo real entre diversos cidadãos e o órgão público em tempo real. Verifica-se que o Portal da Previdência Social não contempla esta subcategoria.
- *Audiência Pública* (11) - é uma forma de reunião para ampla discussão, com o objetivo de promover a comunicação entre vários setores da sociedade civil e as autoridades públicas. Muito embora a realização de audiência pública seja uma das condicionantes em determinados processos, a decisão final cabe à autoridade pública designada. A subcategoria "*Audiência Pública*" não foi contemplada pelo Portal da Previdência Social.

Em apenas uma subcategoria, o Portal da Previdência Social oferece o recurso mas não contempla seus requisitos de forma integral: *Consulta Pública* (10). Isso representa 9,1% no resultado para apuração do índice de Incentivo à Participação Popular oferecido pelo sítio eletrônico.

A consulta pública é um recurso que prevê a realização de uma reunião aberta com a participação dos cidadãos. Num primeiro momento são coletadas as propostas sobre determinado assunto pendente de decisão, depois devem ser selecionadas as propostas prioritárias por meio de votação a fim de serem encaminhadas ao governo somente as mais relevantes. A subcategoria "*Consultas Públicas*" está presente no Portal da Previdência Social. Observa-se que a última consulta realizada, foi encerrada no dia 21 de agosto de 2016 com o título: "Fundos de Pensão: PREVIC publica consulta pública sobre equacionamento de déficit". Os interessados em participar da referida consulta pública deveriam enviar e-Mail com sugestões para a PREVIC. A consulta pública informa o endereço do e-Mail mas não divulga nenhum resultado da consulta, nem das participações, tampouco sobre as votações. Desta forma, embora intitulada consulta pública, não segue as regras que caracterizam esta subcategoria, pois não divulga as propostas recebidas, não realiza votação para decidir as propostas prioritárias, tampouco permite efetivamente a interação e a participação previstas para esse recurso.

Durante o período de coleta dos dados para a presente pesquisa – de julho a dezembro de 2016 -, permaneceram disponíveis as divulgações das consultas públicas realizadas anteriormente. Assim, foi possível observar que as consultas públicas realizadas no Portal da Previdência Social de forma geral não possibilitam nenhuma participação além do envio de e-Mail com sugestão. Além disso, as consultas realizadas no ano de 2016 não trataram de assuntos interessantes para o público alvo da Previdência Social, ou seja, nenhuma consulta pública realizada em 2016 versou sobre tema relacionado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS):

- "PREVIC: Prorrogado prazo de consulta pública sobre certificação de dirigentes de fundos de pensão" – encerrada em 11/3/2016;
- "RPPS: Aberta consulta pública para contribuir com a gestão dos Regimes Próprios" – encerrada em 21/3/2016;
- "Fundos de Pensão: PREVIC abre consulta pública sobre contratação de seguros" – encerrada em 15/4/2016;
- "Fundos de Pensão: Consulta Pública sobre Plano de Dados Abertos da PREVIC" - encerrada em 13/8/2016.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados históricos demonstram que a criação do Portal Eletrônico da Previdência Social deu-se em grande parte devido às medidas impostas pelo Governo Federal com a implantação do modelo da Nova Gestão Pública no Brasil; revelam também que o desenvolvimento do Portal esteve relacionado à necessidade de dar cumprimento ao princípio constitucional da eficiência e às regras da LAI.

A pesquisa bibliográfica acerca do desenvolvimento das TIC, amparada por estudos acadêmicos especializados em Arquitetura da Informação Digital e Engenharia da Usabilidade, bem como as pesquisas sobre acessibilidade e codificação em ambientes virtuais, evidenciou a importância da correta e adequada utilização dos recursos tecnológicos pela Previdência Social para oferecer informações e serviços de forma eficiente e possibilitar o exercício da cidadania.

O conteúdo histórico sobre a Previdência Social no Brasil revela atribuições cujo cumprimento relaciona-se com a distribuição de renda no país, por isso imprescindíveis para o bem estar de grande parte da população, cerca de 54 milhões de trabalhadores da iniciativa privada que obrigatoriamente filiam-se ao Regime Geral de Previdência Social e 34 milhões de segurados que inevitavelmente utilizam os serviços da Previdência Social para o recebimento de seus benefícios.

As atividades de comunicação publica da Previdência Social possuem caráter preventivo quando implicam em disseminar informações e orientações aos cidadãos que ainda não contribuem para previdência – principalmente trabalhadores informais - numa postura educativa, uma vez que a falta de conhecimentos e consequentemente a ausência de contribuições previdenciárias poderão futuramente incorrer no indeferimento insanável dos benefícios. A falta de cobertura previdenciária associada a fatores de desestrutura social pode gerar reflexos que ultrapassam o âmbito da economia familiar, podendo repercutir socialmente na medida em que venham a contribuir ainda que indiretamente para o crescimento de índices de criminalidade, mortalidade, desemprego.

Diferentemente de alguns outros serviços públicos, principalmente culturais e educacionais que ainda precisam ser motivados e atrair o interesse dos cidadãos, a Previdência Social demonstra pelos dados estatísticos ser detentora de uma demanda espontânea e expressiva, com cerca de 710 mil requerimentos de benefícios ao mês. A celeridade na prestação dos serviços previdenciários mostra-se essencial diante da

necessidade de analisar o direito aos benefícios e decidir sobre o pagamento dos proventos a uma grande parte da população com a exclusividade que a CF/88 atribui à Previdência Social para esse serviço.

Quanto ao público a ser atendido pela Previdência Social, o estudo revelou características sociais, econômicas e educacionais que indicam limitações a serem devidamente analisadas e respeitadas quando da construção e manutenção do Portal Eletrônico, primordialmente no que tange à acessibilidade e à usabilidade.

O estudo demonstra que o Portal Eletrônico tem sido constantemente aprimorado e incrementado para oferecer serviços e informações com o uso crescente das ferramentas tecnológicas. Mas, os dados estatísticos ainda revelam números que não podem ser traduzidos em uma situação de eficiência e celeridade.

O desenvolvimento da pesquisa, focada no objetivo geral de analisar o site da Previdência Social quanto à transparência ativa na disponibilização das informações com o uso dos recursos tecnológicos de acessibilidade e usabilidade a partir dos padrões exigidos pela LAI e pelas demais normas que a complementam, possibilita sintetizar a análise e as conclusões conforme o seguinte:

- Quanto ao grau de transparência ativa – cumpre satisfatoriamente 50% das exigências da LAI; cumpre parcialmente 23% das exigências devido à desatualização das informações; e, deixa de cumprir 26% das exigências legais por não disponibilizar informações.
- Quanto à acessibilidade – apresenta erros que desfavorecem: a compreensão e a percepção de mensagens relacionadas a imagens, a identificação de links, a leitura e a funcionalidade de páginas e a compatibilidade com dispositivos e navegadores.
- Quanto à usabilidade – apresenta erros em relação a: organização dos conteúdos relevantes e prioritários para o seu público alvo; presença de documentos, formulários e informações desatualizadas, sem recursos para impressão e download; falhas na ferramenta de busca e nas comunicações de indisponibilidade e erros do sistema.
- Quanto ao incentivo à participação pública – oferece oportunidade de participação popular mais concentrada nos mecanismos que possibilitam o diálogo vertical, do cidadão com o órgão público, deixando de utilizar diversas ferramentas que favorecem a interatividade horizontal e vertical - dos cidadãos entre si e dos cidadãos com o órgão público.

Diante das considerações e dos resultados obtidos observa-se que a Previdência Social tem cumprido o princípio constitucional da legalidade e as regras gerais, formais e objetivas da Lei de Acesso à Informação, ainda que sob certos aspectos, parcialmente. Também, muitos preceitos da Comunicação Pública mostram-se contemplados pela Previdência Social por meio do Portal Eletrônico principalmente no que se refere à disponibilização de informações e à prestação de serviços. Entretanto, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoamento e otimização de uso das tecnologias para: disponibilizar informações atualizadas; eliminar erros que desfavorecem a compreensão e a leitura das mensagens; organizar os conteúdos priorizando o público alvo e respeitando suas urgências e limitações.

Ademais, os resultados da pesquisa representam muito mais que dados numéricos estatisticamente aceitáveis, porque revelam a construção e o uso de uma linguagem simbólica que dificulta a organização e o fomento das capacidades coletivas.

A partir dos resultados observados na pesquisa infere-se que o Portal da Previdência Social viabiliza um grau mínimo de aperfeiçoamento democrático, caracterizando-se pela ênfase na disponibilização de informações e na prestação de serviços, ainda focado em atender as necessidades básicas dos cidadãos e do próprio órgão, entretanto sem o uso otimizado dos recursos tecnológicos. Os resultados da análise não evidenciaram uma preocupação da Previdência Social em incentivar a participação popular por meio do Portal Eletrônico, pois as ferramentas virtuais que poderiam colher a opinião pública são ainda precariamente utilizadas. Não há transparência e divulgação de participações, manifestações e sugestões populares – caso essas existam – que possibilitariam o diálogo e as discussões. Tampouco a Previdência demonstra estar desempenhando um papel de mediadora entre o cidadão e as instâncias superiores para gerar algum reflexo nas decisões políticas e nas deliberações.

Dentre as possíveis e necessárias medidas a serem adotadas pela Previdência Social para viabilizar maior grau de aperfeiçoamento democrático encontra-se a transformação do Portal Eletrônico em uma verdadeira agência virtual, onde o atendimento ao cidadão (público alvo) seja prioritário com o uso otimizado das ferramentas que possibilitam oferecer serviços, disponibilizar informações e coletar participações populares. Outra medida a ser adotada seria a gestão dessas participações a fim de fomentar discussões entre os cidadãos e intermediá-las quando necessário, de forma visível e transparente, demonstrando também o repasse e o possível retorno de tais sugestões às instâncias deliberativas.

Otimizar as ferramentas tecnológicas de usabilidade e acessibilidade no Portal da Previdência Social é imprescindível para minimizar os efeitos da exclusão digital que não se resume na ausência de recursos materiais – computadores e conexões – mas pode advir das dificuldades físicas, educacionais, sociais e da falta de hábito e encorajamento ao uso das tecnologias.

O aprimoramento do site da Previdência Social e sua transformação numa interface mais fácil, simples, direta, amigável e confiável, contribuiria para uma gradativa mudança cultural no país, onde entidades e cidadãos fariam uso crescente dos dados de forma sistemática, contínua, habitual, ativa e sustentável, deslocando parte do atendimento presencial para o autoatendimento via internet.

Até o ponto onde a pesquisa foi conduzida é possível verificar que ainda que existam princípios constitucionais, leis, políticas públicas e modelos administrativos, todos norteados ao acesso à informação pública para promoção de um serviço eficiente e democrático; e ainda que os órgãos públicos deem cumprimento, satisfazendo os critérios formais e objetivos dentro dos padrões legalmente institucionalizados, podem ocorrer distorções e dissonâncias aos reais interesses e necessidades dos cidadãos.

Assim, transformar a Previdência Social de mera cumpridora de procedimentos legais e administrativos em um ator que efetivamente faz uso da comunicação pública apropriando-se dos recursos tecnológicos para construção de um canal de atendimento em ambiente digital com a máxima facilidade e possibilidade de uso universal na oferta de informações, serviços e oportunidade de participação coletiva é um imenso desafio ainda a ser superado pelo Estado Brasileiro.

8 REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W; **Acesso à informação – um longo caminho a ser trilhado.** Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 203-208.

ABRUCIO, F. L; PEDROTI, P; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO M. R.; ABRUCIO , F. L.;PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BAUER, M; Gaskell, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático.** RJ. Vozes. 2002.

BEHN, R. O novo paradigma da administração pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, p. 5-44, out./dez. 1998.

BERCOVICI, G. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999.

BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 5-34, jan./mar. 2010.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, p. 1-33, 2012.

BRASIL. Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). **Manual de dados abertos: desenvolvedores**/ [cooperação técnica científica entre Laboratório Brasileiro de Cultura Digital e o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2011a.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU**. Brasília, agosto de 2015. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>. Acesso em 12 ago 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011b.

BRASIL. **Lei n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 11 ago 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016**; altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado: Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília, v. 4. 1997.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Portaria MPAS nº 4.508**, de 23 de junho de 1998. Publicada no Diário Oficial da União em 24 de junho de 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Portaria MDSA nº 152**, de 25 de agosto de 2016. Publica da no Diário Oficial da União em 26 de agosto de 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Ações premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal** – Brasília: ENAP, 2010a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Dois anos de Governo Eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros.** Secretaria Executiva. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico. Brasília**: MP, SLTI, 2014a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Padrões Brasil e-Gov: Cartilha de Codificação**. Brasília: MP, SLTI, 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Padrões Brasil e-Gov: Cartilha de Usabilidade**. Brasília: MP, SLTI, 2010c.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social. **Repositório Institucional da Escola Nacional de Administração Pública**. 2009. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/346>. Acesso em: 2 dez 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim estatístico da Previdência Social**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Beps062016_Final.pdf>. Acesso em 19 ago 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Previdência Social 90 anos: cada vez mais presente no futuro dos brasileiro. **Previdência Social**. Ano III, nº 5, janeiro-abril de 2013.

BRASIL. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/E15_241e-PING%20v1.0%2013%2007%202005.pdf> Acesso em: 8 nov 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1), jan. 1996.

BRYNER, G. C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, p. 315-333, 2010.

BUCHSTEIN, H. Bytes that Byte: the Internet and Deliberative Democracy. In: **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

CARNEIRO, R; MENICUCCI, T. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011.

DARBISHIRE, H. **Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities**. World Bank Institute and the Communication for Governance and Accountability Program, Washington, DC, 2011.

DENHARDT, R. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. *In*: KUNSCH, M. M. K (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, p. 121-134, 2011.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, p. 59-71, 2012.

FARIA, C. F. S. Os desafios do Estado aberto: facilitar a visão do cidadão e dar poder à sua voz. *In*: **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2015** [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: O cenário internacional em desenvolvimento. *In*: EISENBERG J; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 103-140.

FERREIRA, K. G. **Teste de Usabilidade**. Monografia de Graduação em Ciência da Computação. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL-GARCIA, J. R; LANZA, B. B. B. Governo Digital no Brasil, no México e nos Estados Unidos: esforços iniciais e o status atual. *In*: **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2015** [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

GOMES, W. Participação política *online*: Questões e hipóteses de trabalho. *In*: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil.** Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-45.

GOMIDE, A. A; SILVA, F. S; PIRES, R. R. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. *In*: **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

GRAU, N. C. A democratização da administração pública. Os mitos a vencer. *In*: **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães: Gestão pública e participação**. Salvador. FLEM, 2005.

HERRANZ, F.T; **Arquitetura de la información: fundamentos del diseño de sedes en la Word Wide Web.** Sociedad Española de Documentación e Información Científica (SEDIC), 2002.

HOHLFELDT, A. Comunicação Pública: os diferentes sentidos do interesse público. *In*: KUNSCH, M. M. K (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 229-241.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The IMF and Good Governance**. 2017. Disponível em: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>. Acesso em 03/07/2017.

KONDO, S. et.al. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LAIA, M. M. et al. Políticas de governo eletrônico no Brasil: contexto, gestão de TIC e resultados. **Revista de Administração de Empresas**, v.51, n. 1, p. 43-57, 2011.

LANDAUER, T. K. **The Trouble with Computers: usefulness, usability, and productivity.** MIT Press, Cambridge, 1995.

LINHARES NETO, D. A; BRITO, E. M. Incidência da atuação do Conselho da Transparência Pública e combate à corrupção no processo de accountability federal. **Revista da CGU**, Brasília, Presidência da República, Controladoria Geral da União, ano VI, n. 9, jun. 2011.

LOPES, C. A. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos Finanças Públicas,** Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007.

LOUREIRO, M. R. et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan/jun. 2012.

MARGETTS, H. Governo Eletrônico: uma revolução na Administração Pública? *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p. 357-376.

MARQUES, F. P. J. A.; Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 164-187.

MATHEUS, R; JANSSEN, M. Fatores que impactam o desenvolvimento de modelos organizacionais públicos: infraestrutura de governo eletrônico como base. *In*: **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2015** [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. *In*: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 47-58.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, 29ª edição. Malheiros Editores, 2011.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília, Unesco, 2009.

MORVILLE, P.; ROSENFELD, L**. Information Architecture for the World Wide Web**. 3 Ed., Sebastopol, CA: O'Reilly, 2006.

NIELSEN, J; LORANGER, H. **Usabilidade na Web**. Tradução: Edison Fumankiewicz & Carlos Schafranski. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **E-government studies – the e-government imperative**. Paris: OECD Publishing, 2003.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). **Model InterAmerican Law on Access to Information and Implementation Guide**. OAS, Washington, DC. 2010.

RICART, R. M; UBALDI B. C. Como planejar governos digitais que apoiem o crescimento inclusivo e sustentável na América Latina e no Caribe. *In*: **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2015** [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

ROTHBERG, D; NAPOLITANO, C. J; RESENDE, L. P. Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 15, p. 108-117, 2013.

RUEDIGER, M. A. **Governo eletrônico ou governança eletrônica – conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado.** XVI Concurso e Ensayos y Monografias del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Público "Gobierno Eletrónico". Caracas. 2002.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Pesquisa Brasileira de Mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2014.

SHNEIDERMAN, B. Universal usability. **Communications of the ACM**. Maio/2000, vol. 43, nº 5, p. 84-91.

SILVA, L. M. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 180-191.

TAKAHASHI, T. (Org). **Sociedade da Informação no Brasil: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

UNITED NATIONS. American society for public administration. **Benchmarking e-government: a global perspective**. New York: Division for Public Economics and Public Administration, 2002.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2012: E-Government for the People**. United Nations, New York, 2012. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey.pdf> Acesso em 2 set 2016.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2016: E-Government in support of sustainable development.** New York: United Nations and American Society for Public Administration, 2016.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1974.

WEBER, M. H. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. *In*: KUNSCH, M. M. K (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 101-119.

ZÉMOR, P. As formas da comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 214-245.