UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

GIOVANNI FERREIRA DE LIMA

A UTILIZAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PELO PODER PÚBLICO NAS CIDADES DO ABC:

Transparência e acesso à informação

São Caetano do Sul
2017

GIOVANNI FERREIRA DE LIMA

A UTILIZAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PELO PODER PÚBLICO NAS CIDADES DO ABC:

Transparência e acesso à informação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Área de concentração: Comunicação e Inovação

Linha de pesquisa: 1- Processos Comunicacionais: inovação e comunidades.

Orientador: Prof. Dr. Arquimedes Pessoni

São Caetano do Sul
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

LIMA, Giovanni Ferreira de.
A Utilização do Portal da Transparência pelo Poder Público nas Cidades do Abc:
Transparência e acesso à informação / Giovanni Ferreira de Lima. São Caetano do Sul: USCS/Programa de pós-graduação em Comunicação, 2017.
151 f.

Orientador: Prof. Dr. Arquimedes Pessoni
Dissertação (Mestrado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, 2017.

1. Comunicação. 2. Inovação. 3. Transparência. 4. Gestão Pública. 5. Governo Eletrônico.

REITOR DA UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

Prof. Dr. Marcos Sidnei Bassi

Pró-Reitora de Pós-Graduação e Pesquisa:

Prof.ª Dr.ª Maria do Carmo Romeiro

Gestora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação:

Prof.ª Dr.ª Priscila Ferreira Perazzo

Dissertação defendida e aprovada em 25/05/2017 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Arquimedes Pessoni (orientador/USCS)

Prof. Dr. Elias Estevão Goulart (USCS)

Prof. Dra. Míriam Cristina Carlos Silva (UNISO)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me auxiliado por todo esse longo caminho, e a todas as pessoas que torceram por mim nesta jornada de quase 2 anos e meio. Em especial à minha mãe Gabriela, e ao meu pai Chicão, que me educaram devidamente e me deram todo o apoio que eu precisava, me permitindo trilhar essa estrada que me conduziu até aqui. Vocês nunca serão esquecidos.

À minha namorada Suellen, que sempre compreendeu e esteve ao meu lado nos momentos difíceis. Aos meus irmãos Guilherme e Rafael, que nunca deixaram de acreditar em mim. E a todas as outras pessoas, parentes, amigos e conhecidos, que de alguma forma me incentivaram durante todo esse tempo.

Agradeço por fim, ao meu orientador Prof. Arquimedes Pessoni, por ter acreditado em mim e perseverado ao meu lado, e a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul pelos seus ensinamentos, seus auxílios e suas contribuições.

A todos vocês, minha imensa gratidão.

“O mistério da existência humana reside não só em viver, mas também em saber para que se vive.”

(Fiódor Dostoiévski – 1821-1881 – escritor, filósofo e romancista russo).

RESUMO

Este trabalho buscou investigar se as ferramentas de divulgação de informações públicas (Portais da Transparência e Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão) utilizadas pelas prefeituras das cidades da Região do ABC (Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), operam de acordo com o que exigem as leis, e se estão dentro das exigências de conceitos e orientações criados por entidades federais e internacionais. Por meio de pesquisa exploratória, de natureza qualitativa e com a utilização da análise documental foi possível concluir alguns resultados do estudo: apesar do aspecto legislativo ser bem extenso e claro sobre a transparência pública, sobre acesso à informação, e sobre os Portais da Transparência, na prática os Portais não cumprem a maioria das exigências e orientações, o que sugere que as prefeituras fazem o mínimo necessário para assim evitarem problemas com a lei, e não para de fato promover aos cidadãos a transparência e o acesso democrático à informação. Como conclusão, é possível apontar que os Portais da Transparência, assim como o Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão das prefeituras são ferramentas mal utilizadas, e que há ainda um caminho muito longo a percorrer em relação à transparência governamental, apesar de sua importância no empoderamento político e social dos cidadãos.

Palavras-chave: Comunicação. Inovação. Transparência. Gestão Pública. Governo Eletrônico.

ABSTRACT

This study sought to investigate whether the public information dissemination tools (Transparency Portals and Electronic Citizen Information Service) used by city halls in the cities of the ABC Region (Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires and Rio Grande da Serra), operate according to what the laws require, and are within the requirements of concepts and recommendations created by federal and international entities. Through exploratory research, of a qualitative nature and with the use of documentary analysis, it was possible to conclude some results of the study: despite the legislative aspect being very extensive and clear about public transparency, about access to information, and about Transparency Portals, in practice the Portals do not meet most of the requirements and guidelines, which suggests that city halls do the minimum necessary so as to avoid problems with the law, and not to actually promote transparency and democratic access to information to the citizens. In conclusion, it is possible to point out that the Transparency Portals, as well as the Electronic Citizen Information Service of the city halls are poorly used tools, and there is still a long way to go in relation to governmental transparency, despite its importance in political and social empowerment of citizens.

Keywords: Communication. Innovation. Transparency. Public Administration. Electronic Government.

Lista de Figuras

Figura 1- Representação da sequência dos três direitos que compõem a cidadania de Marshall (azul), junto à representação da sequência ocorrida no Brasil (vermelho) 44
Figura 2 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Santo André.....72
Figura 3 - Página inicial do *site* da Prefeitura de Santo André 72
Figura 4 - Página Inicial do Portal da Transparência de Santo André.....73
Figura 5 - Portal da Transparência – Santo André – “Dados PSA” 74
Figura 6 - Acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão – Santo André 75
Figura 7 - Serviço de Informação ao Cidadão – Santo André 76
Figura 8 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 1 76
Figura 9 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 1.1 77
Figura 10 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 1.2 77
Figura 11 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 2 78
Figura 12 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 3 79
Figura 13 - Serviço de Informação ao Cidadão – Fim 80
Figura 14 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de São Bernardo do Campo 80
Figura 15 - Página inicial do *site* da Prefeitura de São Bernardo do Campo 81
Figura 16 - Página inicial do site da Prefeitura de São Bernardo do Campo 81
Figura 17 - Página inicial do Portal da Transparência de São Bernardo do Campo .82
Figura 18 - Portal da Transparência de São Bernardo do Campo – “Licitações” – “Erro” 83
Figura 19 - Página do Formulário de Solicitação à Informação.....84
Figura 20 - Página do Formulário de Solicitação à Informação (continuação) 85
Figura 21 - Fim do Processo de Solicitação de Informação 86
Figura 22 - Fim do Processo de Solicitação à Informação – Página 2 86
Figura 23 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de São Caetano do Sul.....87
Figura 24 - Página inicial do *site* da prefeitura de São Caetano do Sul 87
Figura 25 - Página inicial do site da prefeitura de São Caetano do Sul 88
Figura 26 - Página Inicial do Portal da Transparência de São Caetano do Sul.....89
Figura 27 - Página inicial do site da prefeitura de São Caetano do Sul – Acesso ao e-SIC 90
Figura 28 - Página Inicial do e-SIC – Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão 90
Figura 29 - Formulário de Solicitação de Informações do E-SIC – Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão 91
Figura 30 - Formulário de Solicitação de Informações do e-SIC – Fim do Processo 92
Figura 31 - Formulário de Solicitação de Informações do e-SIC – Página de Impressão.....92

Figura 32 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Mauá 93
Figura 33 - Página Inicial do *site* da prefeitura de Mauá 93
Figura 34 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Mauá 94
Figura 35 - Página Inicial do SIC Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão. 95
Figura 36 - Formulário de preenchimento do SIC Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão 96
Figura 37 - Término do procedimento de requerimento ao SIC Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão 96
Figura 38 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Diadema 97
Figura 39 - Página Inicial do *site* da Prefeitura de Diadema - Parte 1 97
Figura 40 - Página Inicial do *site* da Prefeitura de Diadema - Parte 2 98
Figura 41 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Diadema 98
Figura 42 - Página de login do e-Sai – Sistema de Acesso à Informação da Prefeitura de Diadema 99
Figura 43 - Formulário de Cadastro *on-line* do e-Sai da Prefeitura de Diadema 100
Figura 44 - Página Inicial do e-SAI da Prefeitura de Diadema 100
Figura 45 - Formulário de Solicitação de Informação do e-SAI da Prefeitura de Diadema 101
Figura 46 - Fim do processo de Solicitação de Informação no e-SAC da Prefeitura de Diadema 102
Figura 47 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Ribeirão Pires 102
Figura 48 - Página Inicial do *site* da Prefeitura de Ribeirão Pires 103
Figura 49 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Ribeirão Pires 104
Figura 50 - Página de Preenchimento do E-SIC – Serviço de Atendimento ao Cidadão 105
Figura 51 - Final do procedimento de solicitação à Informação do e-SIC – Serviço de Informação ao Cidadão 105
Figura 52 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Rio Grande da Serra 106
Figura 53 - Página inicial do *site* da prefeitura de Rio Grande da Serra 106
Figura 54 - Página de acesso ao Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra 107
Figura 55 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra 108
Figura 56 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra 108
Figura 57 - Página inicial do E-SIC – Serviço de Informação ao Cidadão 109

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Tabela descritiva dos dez critérios recomendados pela CGU em relação aos Portais da Transparência (adaptação) 111
Tabela 2 - Análise comparativa entre os Portais segundo os critérios da CGU 112
Tabela 3 - Análise comparativa entre os portais segundo as categorias de efetividade do Governo Federal 114
Tabela 4 - Análise comparativa dos princípios entre Portais 116
Tabela 5 - Portais que enviaram resposta às solicitações de informações 118

Sumário

Introdução 15

Origem do estudo 15

Problematização 15

Objetivos 15

Objetivo geral 15

Objetivos específicos 16

Metodologia 16

Justificativa do estudo 19

Delimitação do estudo 19

Vínculo à área de concentração e à linha de pesquisa 20

Capítulo 1 - O governo aberto e a prática da governança eletrônica 21

1.1 O que é governo eletrônico e o que isso significa para a democracia 21

1.2 Governo aberto e sua importância para a participação popular na gestão pública 25

1.3 Gestão pública e inclusão digital 26

1.3.1 Ações governamentais em inclusão digital 28

Capítulo 2 - O "ciberespaço" e a "cibercultura": um ambiente de constante troca de informações 33

2.1 Conceitos de "ciberespaço" e "cibercultura" 33

2.2 A mobilidade como característica do ciberespaço 36

2.3 Cibercultura e conceitos de cidadania 38

2.3.1 Pode haver uma "cidadania digital", ou o conceito de "cidadania" já se mostra autossuficiente? 46

Capítulo 3 - Os princípios da comunicação digital nos portais da transparência 48

3.1 Fatores fundamentais para a acessibilidade dos Portais da Transparência 48

3.2 Conceitos da comunicação digital e da participação política na Internet 51

Capítulo 4 - Transparência de informações no setor público: ferramenta de fiscalização e empoderamento do cidadão 57

4.1 A importância da gestão transparente no setor público 57

4.2 A fiscalização da gestão pública como meio de empoderamento do cidadão 65

Capítulo 5 - Análise dos Portais da Transparência das Cidades do ABC – O Serviço de Informação ao Cidadão como recurso on-line de obtenção de informações públicas. 71

5.1 Metodologia – Análise documental dos Portais e site das prefeituras do ABC 71

5.1.1 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Santo André 71

5.1.2 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de São Bernardo do Campo 80

5.1.3 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de São Caetano do Sul 87

5.1.4 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Mauá 93

5.1.5 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Diadema 97

5.1.6 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Ribeirão Pires 102

5.1.7 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra 106

5.2 Análise dos dados coletados - A conformidade dos Portais da Transparência do ABC com as exigências da Lei e com conceitos de transparência e dados abertos..... 109

6 Considerações finais.....120

Referências 124

APÊNDICE A 132

Figura 58 – E-mail de resposta da Prefeitura de Santo André – Informe de Prorrogação de Prazo132

APÊNDICE B 133

Figura 59 – E-mail de resposta da Prefeitura de Santo André – Resposta à Solicitação..... 133

APÊNDICE C 134

Figura 60 – E-mail de resposta da Prefeitura de São Bernardo do Campo – Resposta à Solicitação 134

Apêndice D.....135

Figura 61 – Prefeitura de São Bernardo do Campo – Resposta à Solicitação 135

APÊNDICE E.....137

Figura 61 – E-mail de Resposta da Prefeitura de São Caetano do Sul – Resposta à Solicitação..... 137

APÊNDICE F.....138

Figura 62 – Prefeitura de São Caetano do Sul – Resposta à Solicitação 138

APÊNDICE G 139

Figura 63 – Consulta à situação do processo de solicitação de informação da Prefeitura de Mauá (informação solicitada não foi cedida) – Consulta realizada no dia 15 de abril de 2017 139

APÊNDICE H 140

Figura 64 – E-mail de resposta da Prefeitura de Diadema 140

Apêndice I 141

Figura 65 – Consulta à situação do processo de solicitação de informação da Prefeitura de Mauá (informação solicitada não foi cedida) – Consulta realizada no dia 15 de abril de 2017 141

APÊNDICE J 142

Figura 66 – E-mail de resposta da Prefeitura de Ribeirão Pires 142

APÊNDICE K 143

Figura 67 – Prefeitura de Ribeirão Pires – Resposta à Solicitação 143

APÊNDICE L 144

Figura 68 – Declaração Universal dos Direitos Humanos 144

APÊNDICE M 150

Capturas dos erros apresentados na análise realizada em relação à Tabela 2 150

Introdução

Origem do estudo

A ideia para o estudo surgiu a partir de alguns anos trabalhando na área de comunicação política e no setor público. Como publicitário na Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Santo André, foi possível notar uma provável deficiência em relação ao processo comunicacional que envolve, de um lado, o poder público – no que se refere à transparência fiscal – e, do outro lado, o cidadão.

O levantamento bibliográfico inicial mostrou que os estudos nessa área estão em ascendência, além de ter identificado alguns outros que se assemelham ao meu objeto de pesquisa e citam ciberespaço no poder público e também tratam de governo eletrônico.

Problematização

Conforme análise inicial, o estudo foi capaz de questionar e discutir acerca da utilização dos Portais da Transparência pelas cidades do Grande ABC, tendo como objetivo a obtenção da resposta para a seguinte pergunta: os Portais da Transparência estão sendo utilizados de acordo com as exigências da lei, servindo aos seus propósitos de promover transparência fiscal à população?

Objetivos

Objetivo geral

O objetivo deste projeto foi analisar a implantação do Portal da Transparência pelo poder público das cidades do Grande ABC, de forma a verificar se essa ferramenta cumpre todas as exigências de acordo com a Lei Complementar nº 131[1] que integra a Lei nº 101 de 4 de maio de 2000 e se refere à transparência da gestão fiscal.

[1] A lei inova ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 1 set.2015.

Objetivos específicos

A pesquisa também terá como base a Lei nº 12.527, a LAI - Lei de Acesso à Informação[2], que “regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas”, e também buscará amparo nas exigências de outros órgãos públicos e autoridades relacionados ao tema. Com base no desenvolvimento do projeto será comparado o que é exigido pelas leis em questão e o que de fato é apresentado nos Portais, bem como será realizada uma análise comparativa entre eles. Além disso, a funcionalidade do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) nos Portais da Transparência será verificada e avaliada.

Metodologia

Para a realização deste projeto, foram adotados alguns procedimentos que são necessários para o desenvolvimento da pesquisa.

Primeiramente foi efetivada a pesquisa exploratória, utilizando consequentemente o levantamento bibliográfico, através da pesquisa e leitura de livros, artigos nacionais e internacionais com o foco em democracia, governança eletrônica/e-gov, comunicação digital e ciberespaço/cibercultura, que auxiliaram a estruturar a base do estudo.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 174), “Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas.” Esse processo é útil não apenas por trazer mais conhecimentos relacionados ao estudo, como também para evitar o desenvolvimento de uma pesquisa que já tenha sido realizada por outra pessoa; da mesma forma, essa fase é importante, pois também pode abrir um leque de possibilidades que ajudarão a fornecer o alicerce do estudo (MARCONI; LAKATOS, 2003. p.174).

[2] A norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 22 nov.2016.

Segundo Stumpf (2011), levantamento bibliográfico é o processo de identificação do material que irá lhe servir de suporte ao estudo pretendido.

> O produto desta identificação é uma lista, o mais completa possível, de documentos representativos para sua investigação. Para identificar o material pertinente, o aluno deverá consultar algumas fontes e anotar os dados de identificação de cada documento selecionado (STUMPF, 2011, p. 56).

Também foi utilizada a análise documental, para verificar os dados contidos no Portal da Transparência das cidades que serão objetos deste estudo, realizando uma comparação com o que a lei exige e entre si.

De acordo com Moreira (2011, p. 271) “[...] análise documental compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim”. A análise documental pode ser usada como ferramenta que complementa outros métodos de pesquisa.

Segundo Moreira (2011, p. 272), a análise documental é feita frequentemente a partir da obtenção de fontes secundárias. A autora considera como fontes secundárias dois tipos de mídias, sendo elas: “[...] a mídia impressa (jornais, revistas, boletins, almanaques e catálogos) e a eletrônica (gravações magnéticas de som e vídeo, gravações digitais de áudio e imagem) e relatórios técnicos”.

O pesquisador que utiliza análise documental como método, também pode deparar-se com fontes primárias de análise. Podem ser consideradas como fontes primárias: “[...] escritos pessoais; cartas particulares; documentos oficiais; textos legais; documentos internos de empresas e instituições” (MOREIRA, 2011, p.272).

Além disso, é importante destacar que o método de investigação:

> [...] cada um percebe ao seu modo. [...] A técnica da análise documental utiliza os sistemas informatizados de busca de documentos – recurso que facilita, mas também dificulta, a sua execução. A possibilidade de consulta de informações remotas em centros de pesquisa, bibliotecas ou banco de dados em países variados amplia o acesso a documentos. [...] A pesquisa virtual de documentos facilita ao permitir a circulação entre “estantes” de museus, bibliotecas, arquivos informatizados e dificulta quando reúne tantos indicativos e versões de um mesmo documento que consegue desviar o foco do pesquisador em busca dos dados (MOREIRA, 2011, p. 275-276).

Depois de reunido e organizado todo o material, é necessário por parte do pesquisador, realizar uma análise crítica dos documentos. Durante o exame detalhado do material, torna-se fundamental que sejam elaboradas caracterizações, descrições, anotações e comentários pessoais acerca dos documentos analisados

(MOREIRA, 2011). O tratamento dos dados obtidos estabelece um processo de “[...] codificação, interpretação e inferência sobre as informações”.

Segundo Moreira (2011), a análise documental trabalha a partir de semelhanças e diferenças, tendo como objetivo “[...] descrever e representar os documentos de maneira unificada e sistemática [...]”.

> A análise documental muito mais que localizar, identificar, organizar e avaliar textos, som e imagem, funciona como expediente eficaz para contextualizar fatos, situações, momentos. Consegue dessa maneira introduzir novas perspectivas em outros ambientes, sem deixar de respeitar a substância original dos documentos (MOREIRA, 2011, p. 276).

Por fim, após a identificação do *corpus* de estudo, a pesquisa fez uso da análise de conteúdo, definindo as categorias de análise dos portais. Segundo Bardin (2004), a análise de conteúdo define-se por:

> [...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Deve ser entendida como um conjunto de apetrechos ou gavetas, que permitem a classificação dos elementos significativos da mensagem, introduzindo certa ordem. Como técnica, constitui-se de três fases: a) pré-análise; b) exploração do material; e c) tratamento, inferência e interpretação dos resultados (BARDIN, 2004, p.33).

Entre as categorias previamente definidas, a pesquisa identificou 3 (três) categorias: a de análise comparativa segundo os critérios da Controladoria-Geral da União, a de análise comparativa segundo as categorias de efetividade do Governo Federal e a de análise comparativa segundo os princípios dos dados governamentais abertos de acordo com o *OpenGovData*[3]*;* além disso, também foi realizada uma comparação entre os portais que responderam ou não as solicitações de informações realizadas através do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Portanto, definida a metodologia do estudo, é possível entender que a pesquisa procura resultados plenamente qualitativos, uma vez que não procura quantificação ou representação estatística.

[3] Disponível em: <https: / /opengovdata.org />. Acesso em: 07 abr. 2017.

Justificativa do estudo

O desenvolvimento deste projeto poderá contribuir para demonstrar o quanto a utilização do governo eletrônico e do ciberespaço são importantes para promover a democratização na relação entre o poder público e a sociedade. Particularmente, isso poderá colaborar para uma participação maior do munícipe no que se refere à transparência fiscal das administrações municipais das cidades do Grande ABC e poderá inovar a forma de relacionamento dos gestores públicos em relação aos cidadãos.

Segundo o relatório “Pesquisa de Governo Eletrônico 2014 – E-gov para o futuro que queremos” (UNITED NATIONS, 2015), o Brasil ocupa a posição 57ª no *ranking* de governo eletrônico em uma lista de 193 países. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), governo eletrônico pode ser definido como a utilização de “[...] tecnologias da informação para promover o acesso e a inclusão de seu povo.” (UNITED NATIONS, 2015, p.1). O *E-Government Development Index* (EGDI), numa tradução livre “Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico”, determina que haja três dimensões importantes a serem mensuradas em um governo eletrônico: a prestação de serviços *on-line*, conectividade de telecomunicações e a capacidade humana.

Delimitação do estudo

Por motivos de grande importância no cenário político nacional, a pesquisa se delimitou à região do ABC. Portanto, a pesquisa, que poderá ser útil para compreender os processos e padrões comunicacionais de qualquer cidade em relação à transparência fiscal, ficou centrada apenas na esfera municipal. Dessa forma, o foco da pesquisa foram os portais das cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, que compõem o chamado Grande ABC.

Vínculo à área de concentração e à linha de pesquisa

O objeto deste estudo está em aderência com a Área de Concentração e com a Linha de Pesquisa 1 – Processos Comunicacionais: Inovação e Comunidades, uma vez que trata dos aspectos de comunicação no segmento público por meio da utilização da WEB 2.0 e de novas tecnologias interativas[4].

Para compreender a natureza inovadora desta pesquisa, é necessário entender primeiramente o que é inovação. Segundo Rossetti (2013), a inovação como efeito indica o novo, algo que passa a existir, que pode ser considerado também como novidade, aquilo que é inédito e original. Já a inovação como ato é definida como:

> [...] o processo ou a ação que gera o novo e diz respeito à ação de inovar, a ação de tornar novo ou renovar: é a inovação entendida como verbo (inovação). Trata-se de inovar, isto é, tornar novo, fazer surgir a novidade. A inovação entendida como verbo é aquela que está em ato, trata-se da ação de inovar, do processo inovador, de procedimentos que fazem surgir a novidade e de movimentos que geram o novo (ROSSETTI, 2013, p. 65).

Este trabalho, em relação aos conceitos de inovação, pode se enquadrar na categoria qualitativa de inovação, uma vez que seu objeto de estudo pode apresentar aspectos de “alteração, transformação e modificação” na forma de administração do poder público, em que os Portais da Transparência têm o propósito de democratizar o acesso à informação através do ciberespaço. A alteração relaciona-se à transmutação de qualidade de um processo comunicacional, ainda que seu resultado não exclua completamente o que havia antes de determinada transformação. Já a transformação pode ser entendida como “[...] uma inovação na forma ou na estrutura do produto da comunicação ou do processo comunicativo.” Por fim, a modificação rearranja os modos, mas mantém a essência dos processos comunicacionais (ROSSETTI, 2013, p. 69).

[4] Descrição da Área de Concentração e Linhas de Pesquisa da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS. Disponível em: <http://www.uscs.edu.br/posstricto/comunicacao/> Acesso em: 14 jun.2016.

Capítulo 1 - O governo aberto e a prática da governança eletrônica

1.1 O que é governo eletrônico e o que isso significa para a democracia

A Internet é uma ferramenta que se popularizou de forma exponencial nos últimos anos. A acessibilidade e a rapidez com que a informação se dissemina fazem a Internet ser hoje um dos meios de comunicação mais importantes que existem. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em abril de 2016, 54,4% da população brasileira já têm acesso à Internet[5]. Isso significa 95,4 milhões de pessoas trocando informações, experiências e relacionando-se entre si. Desse modo, tanto instituições privadas como instituições públicas passaram a utilizar esse meio como ferramenta para se relacionar com essa grande parcela de seu público final.

Para ilustrar esse cenário, é possível utilizar o caso da Receita Federal, que em 2014 recebeu mais de 14 milhões de declarações[6] através do serviço *on-line*, o que demonstra o potencial que a Internet tem de agilizar processos e proporcionar acessibilidade.

Nesse sentido, o Governo Eletrônico se mostra como uma importante ferramenta de democratização de informações para o cidadão no ciberespaço. A ONU define democracia como valor universal "[...] baseado na livre expressão da vontade dos povos de determinarem os seus sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas"[7].

Apesar disso, cabe ressaltar que ainda existe uma porcentagem de 45,6% da população sem acesso à Internet, o que certamente ainda é um número muito alto. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o Governo Eletrônico se mostra uma ferramenta de democratização de informações para o cidadão dentro do ciberespaço, essa democracia no ciberespaço acaba por ser limitada a uma determinada parcela da sociedade.

Mas antes de esclarecer o processo de democratização do Brasil, é importante discutir o conceito da democracia, que tem sua origem em Atenas, na

[5] Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4513070/mais-da-metade-da-populacao-brasileira-acessa-Internet-aponta-ibge>. Acesso em: 5 out.2016.
[6] Dados obtidos em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2014/abril/receita-ja-recebeu-mais-de-14-milhoes-de-declaracoes-do-imposto-de-renda>. Acesso em: 8 mar.2016.
[7] Documento final da Cúpula Mundial de setembro de 2005, da Assembleia Geral da ONU.

Grécia Antiga, onde se criou um novo sistema de governo caracterizado pela participação popular. Um modelo um tanto questionável por ser demasiadamente limitado, já que excluía mulheres, crianças, estrangeiros e escravos das decisões políticas – direção contrária ao conceito de democracia evidenciado nesta pesquisa.

> [...] não acredito que uma teoria democrática articulada haja existido em qualquer momento em Atenas. Havia noções, máximas, generalidades - que Jones reuniu -, mas não constituem, em conjunto, uma teoria sistemática (FINLEY, 1988, p. 65).

Antigamente, em Atenas, a democracia podia ser considerada como "[...] o governo do povo, pelo povo, e para o povo"[8], no entanto, naquela época essa frase tinha um significado inteiramente diferente de qualquer interpretação que possa ser dada atualmente. Para os atenienses, o governo era a Assembleia, que tomava as decisões diretamente, sem o intermédio de representantes, e o povo se limitava aos homens atenienses alfabetizados e acima de determinada idade.

> Todo cidadão do sexo masculino, quando completava 18 anos, automaticamente se qualificava para comparecer à Assembleia, e conservava tal privilégio até sua morte (a não ser um reduzido número de cidadãos que, por uma razão ou outra, perdeu seus direitos cívicos). No tempo de Péricles, o número de cidadãos qualificados, era cerca de 35 ou 40 mil. As mulheres estavam excluídas, bem como o considerável número de não-cidadãos, homens livres, quase todos gregos, mas que não podiam participar da esfera política; e também os escravos, que eram bem mais numerosos do que os não-cidadãos. [...] Portanto, grande parte da população qualificada estava excluída, no que diz respeito à participação direta. [...] Podemos estimar, por exemplo, com a ajuda de poucas referências das fontes, que normalmente a composição da Assembleia tendia mais para o lado dos homens mais idosos e dos mais ricos [...] (FINLEY, 1988, p. 65).

Atualmente, a ONU define o conceito de democracia como aquele de que todo cidadão tem o direito à livre expressão de suas opiniões, pode e deve participar das decisões que afetam sua vida, assim como os direitos humanos e suas liberdades fundamentais devem ser respeitados[9].

No Brasil, segundo Fausto (2013, p. 40), "[...] a Constituição de 1988 refletiu o avanço ocorrido no País especialmente na área da extensão de direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral e às chamadas minorias".

---

[8] Frase dita por Abraham Lincoln em 1863 no discurso de Gettysburg, que falava sobre igualdade e liberdade, após o fim da Guerra Civil dos Estados Unidos. Disponível em: <http://www.greatamericandocuments.com/speeches/lincoln-gettysburg.html>. Acesso em: 20 fev. 2017

[9] Site oficial da ONU em inglês. Disponível em: <http://www.un.org/en/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml>. Acesso em: 26 out.16.

Com a Constituição de 1988, o Brasil via o início de uma nova era democrática, que definia os fundamentos e princípios políticos, estabelecia a estrutura, poderes, direitos e procedimentos de um novo governo. “Foi ela, a “Constituição Cidadã”, que procurou marcar e defender os direitos dos cidadãos brasileiros e permitiu, em alguma medida, um novo pacto político” (ARAÚJO; SILVA; SANTOS, 2013, p. 40).

Segundo Bobbio (2000, p. 372), a democracia atual tem como característica a representatividade, o que remete à ilusão da tomada de decisões pelo povo. O voto eleitoral tem a função não de decidir, mas sim de eleger quem deverá decidir. O autor também cita o “individualismo” como elemento fundamental para a conservação da democracia, uma vez que qualquer cidadão deve ser considerado como parte de uma sociedade (BOBBIO, 2000, p.380-392). Bobbio (2000, p. 386) afirma que a democracia pode ser definida como “poder em público”, sendo que esse público deve ser considerado esclarecido, ativo, informado e consciente. O autor afirma que é importante haver transparência de decisões tomadas pelos governantes e ciência dos governados sobre tais decisões. Segundo o autor, a democracia representativa não pode existir sem publicidade, pois é preciso que todas as decisões e ações tomadas sejam abertas à sociedade. O cidadão deve estar sempre em posição em que se permita ter conhecimento sobre as decisões de seu governo. Por outro lado, porém, a democracia ideal não existiria em lugar algum, uma vez que todos os cidadãos deveriam ter competências iguais em relação a decisões referentes à coisa pública (BOBBIO, 2000). Dessa forma, pode-se afirmar que a Internet não seja um lugar de plena democracia quando se fala de governança eletrônica, uma vez que seria impossível a todos os cidadãos participarem ativamente de todas as escolhas de seu governo, porém é possível que seja um ambiente de extrema importância quando o assunto é disseminação de informação. Portanto, um governo que utilize a Internet como um canal de acesso à informação de interesse público estaria contribuindo para a construção do que pode ser denominado “democracia digital”.

De acordo com Van Dijk (2013), a dita “democracia digital” pode ser considerada uma revolução total, uma vez que engloba mudanças na política e na governabilidade pública, e surge como uma solução tecnológica para problemas básicos na administração pública e no modo como os cidadãos depositavam

confiança em seus governos. Segundo o autor, “democracia digital” pode ser definida como “[...] a busca e prática da democracia em qualquer forma usando mídia digital na comunicação política online e off-line” (VAN DIJK, 2013, p. 3)[10]. O autor ressalta a importância de distinguir as características “*on-line-offline*” uma vez que as atividades políticas também englobam a utilização fora da Internet de elementos digitais móveis para assistência. A democracia digital possui ao menos três pretensões:

> 1. A democracia digital melhora a troca e a reassunção de informações políticas entre governos, administrações públicas, organizações representativas, políticas e comunitárias e cidadãos individuais.
> 2. A democracia digital oferece suporte ao debate público, formação deliberativa e comunitária.
> 3. A democracia digital amplia a participação política em relação à tomada de decisões por parte dos cidadãos (VAN DIJK, 2013, p. 6. **Tradução Nossa**).

Observando as últimas três décadas em relação ao histórico político-eleitoral do Brasil, pode-se compreender que a saída constitucional e a via eleitoral se mostraram como recursos para a resolução de impasses políticos e se firmaram como caminho de revezamento no poder. Também é possível notar que a Internet está cada vez mais presente no processo de democratização da sociedade. A ascendente utilização do e-gov ou governo eletrônico (JARDIM, 2004) pode reforçar isso, uma vez que seus diversos programas constituem uma das maiores iniciativas do país em termos de políticas públicas de informação e tecnologias da informação.

Do ponto de vista teórico, a definição de governo eletrônico pode ser tida como[11]:

> [...] o uso da tecnologia da informação e da comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação, e tornando o governo mais responsável perante o cidadão. [...] Entretanto, o governo eletrônico não é um atalho para o desenvolvimento econômico, para a salvação orçamentária ou para a eficiência governamental. Governo eletrônico é um processo – evolução – e também um grande esforço que apresenta custos e riscos financeiros e políticos. Estes riscos podem ser significativos. Se não for bem concebida e implementada, a iniciativa do governo eletrônico pode desperdiçar recursos, falhar na promessa de entregar serviços úteis e ainda aumentar a frustração pública com o governo. Particularmente nos países em desenvolvimento, onde os recursos são escassos, o governo eletrônico deve ter como alvo áreas com altas

[10] Tradução Nossa.
[11] Conceito adotado a partir de um estudo realizado pelo Pacific Council on International Policy, numa tradução livre “Conselho Pacífico de Política Internacional”, estudo esse nomeado como “Roadmap for e-government in the developing world – 10 Questions e-government leaders should ask themselves”, e patrocinado pela Oracle e Microsoft.

> chances de sucesso para produzir ganhos (PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY, 2002, p. 1. **Tradução Nossa**).

É no início dos anos 2000 que o Brasil começa a adentrar no campo do governo eletrônico, com a criação de um Comitê Executivo do Governo Eletrônico pelo Decreto de 18 de Outubro de 2000[12]. O Comitê é incumbido da função de formular "[...] políticas, diretrizes, coordenação e articulação das ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão." (GOVERNO ELETRÔNICO, 2015).

Em 27 de maio de 2009 o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi alterado pela Lei Complementar 131, no que diz respeito à transparência da gestão fiscal, e inova ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A legislação regulamenta a Lei 131 através do Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010[13] que define padrões mínimos de qualidade a serem seguidos pelas respectivas administrações dos Portais da Transparência. A Secretaria do Tesouro Nacional, da mesma forma, também editou a Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010[14], que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema de administração financeira e controle, sejam eles nas esferas Federal, Estadual ou Municipal.

> No contexto dessas organizações encontra-se a noção de governo eletrônico (e-gov), que se constitui no uso, pelos governos, das novas tecnologias da informação e comunicação na prestação de serviços e informações para cidadãos, fornecedores e servidores (MENEZES; FONSECA, 2005, p. 333).

1.2 Governo aberto e sua importância para a participação popular na gestão pública

É importante abordar também o conceito de Governo Aberto, uma vez que ele está intrinsecamente ligado à participação popular junto à administração pública. Segundo Calderón e Lorenzo (2010), quando falamos em governo aberto, tratamos

---

[12] Disponível em:<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_197Decreto_de_18_de_outubro_de_2000.pdf>. Acesso em: 8 mar.2016.

[13] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 8 mar.2016.

[14] Disponível em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/Portaria_MF_n_548_2010.pdf>. Acesso em: 8 mar.2016.

de um conceito que represente uma mudança das estruturas de gestão de um governo em relação à transparência de informações, colaboração e participação dos cidadãos. Portanto, é importante salientar a diferença entre os conceitos de “Governo Eletrônico” e “Governo Aberto”, uma vez que o primeiro está intrinsicamente relacionado às aplicações de ferramentas e processos tecnológicos na administração pública, ou seja, não se trata de mudança de valores e paradigmas, mas sim de tecnologia. Já o “Governo Aberto” leva consigo o conceito de mudanças de procedimentos, paradigmas, visando sempre em primeiro lugar o resultado final. O Governo Aberto preocupa-se em repensar a gestão pública como um todo, de forma que o cidadão esteja ativamente inserido nas tomadas de decisões, priorizando, assim, a promoção da administração democrática junto aos cidadãos em todos os setores da sociedade.

Ainda que esta pesquisa considere os Portais da Transparência como ferramentas utilizadas pelo Governo Eletrônico, não se pode ignorar o fato de que os Portais podem exercer uma função de extrema importância para a consolidação do Governo Aberto, uma vez que a transparência deve partir do precedente de que todos os dados públicos devem estar acessíveis a todos os cidadãos de forma indiscriminada.

1.3 Gestão pública e inclusão digital

Segundo Santos (2016), o Estado procura sanar seus problemas de inclusão social trocando-as por ações de inclusão digital. É importante levar tal raciocínio em consideração, pois, visto que o cidadão está em posição de exclusão social, a promoção da inclusão digital torna-se um grande desafio, uma vez que pode resultar na formação do que se pode chamar de “analfabetos digitais funcionais”. De acordo com Oliveira e Azevedo (2007, p. 6), o termo “analfabetismo digital” seria a “incompetência, incapacidade, em dominar uma linguagem”, sendo essa linguagem todas as novas tecnologias digitais que surgem constantemente.

Além disso, os autores abordam a questão do letramento, o que se percebe ser essencial para que o cidadão alfabetizado possa exercer sua total capacidade de cidadania. Na visão dos autores, um indivíduo alfabetizado que se encontra em condição de letramento, torna-se capaz de exercer as práticas intrínsecas de leitura e escrita presentes na sociedade em que estão inseridos. Dessa forma, entende-se

que apenas através do letramento o indivíduo é capaz de evitar o estado de analfabetismo funcional, o que acaba por promover certo nível de exclusão social.

Nesse sentido, uma vez que se aborda o termo analfabetismo digital, é natural discorrer também acerca do termo letramento digital. Se por sua vez, um indivíduo deve ser letrado para que seja considerado plenamente alfabetizado, por consequência, o letramento digital também é de suma importância para evitar que o indivíduo mantenha-se no escopo do analfabetismo digital funcional. Nesse estado, o indivíduo utiliza as ferramentas digitais, mas o faz de modo superficial, sem um domínio mais profundo de todas as possibilidades que essas novas tecnologias podem oferecer. O analfabeto digital funcional deixa de exercer sua cidadania através das redes em troco da satisfação momentânea proporcionada pelo vasto conteúdo de entretenimento disponível no ciberespaço.

De acordo com Mattos e Chagas (2008), a expansão da Internet no Brasil foi demasiadamente expressiva a partir da segunda metade da década de 1990. Atualmente, é possível que o ritmo natural de crescimento do acesso à Internet tenha chegado ao seu limite, uma vez que as pessoas de maior renda do país já estão conectadas[15]. Apesar dos avanços mais expressivos terem sido detectados principalmente entre as famílias de baixa renda, é possível pensar que a alta concentração de renda e o baixo nível de rendimento médio da população brasileira representam um obstáculo para os esforços de ampliação da inclusão digital no país (MATTOS; CHAGAS, 2008, p. 15).

De acordo com os autores:

> Dessa avaliação vale também – e de forma até mais enfática – para o Brasil, dadas a enorme desigualdade de renda do país e dada também a conhecida deficiência da Educação Básica brasileira (fica aqui a pergunta: como construir uma sociedade de “infoincluídos” em uma sociedade marcada por relativamente altas taxas de analfabetismo funcional?) (MATTOS; CHAGAS, 2008, p. 18).

Entende-se aqui que existe um grande desafio para que as devidas políticas públicas sejam implantadas com o objetivo de fomentar a inclusão digital, uma vez que a desigualdade social e uma situação macroeconômica instável[16] podem

[15] Pesquisa realizada pelo IBGE, publicada em abril de 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4513070/mais-da-metade-da-populacao-brasileira-acessa-Internet-aponta-ibge>. Acesso em: 5 out.2016.

[16] Brasil não terá grau de investimento até 2018, diz Moody's. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/moody-s-brasil-nao-recupera-grau-de-investimentos-em-2-anos>. Acesso em: 5 out.2016.

dificultar o processo de criação de políticas para esse fim. Nesse sentido, é indispensável enfatizar que as tecnologias digitais utilizadas pelo governo eletrônico não são democratizadoras e inclusivas por si só, uma vez que caso não sejam aplicadas junto a políticas públicas de inclusão digital e de educação, tal prática de governo pode ser mais um fator de segregação e de desigualdade do que de democratização.

1.3.1 Ações governamentais em inclusão digital

Segundo relatório do Ministério das Comunicações do Brasil (2007, p.10), o governo preocupou-se em agrupar as iniciativas de inclusão digital em quatro linhas de atuação: fornecimento de acesso à Internet, recuperação e aproveitamento de equipamentos de informática, treinamento ou capacitação e fornecimento de infraestrutura para acesso à Internet em localidades carentes de tecnologias provedoras de comunicação. Mas pode-se notar uma provável deficiência nessas linhas de atuação, mais especificamente naquela que abrange treinamento ou capacitação, pois o relatório não deixa claro em qual período do ciclo de vida do indivíduo essa linha seria aplicada. Como visto em Carvalho (2008, p.6), é importante lembrar que, antes de qualquer coisa, a educação popular é um elemento fundamental para que a cidadania seja desenvolvida[17]. Dessa forma, quando o relatório do Ministério das Comunicações fala em treinamento ou capacitação, fica difícil enxergar com clareza se de fato a educação base em relação à inclusão digital está sendo posta em seu devido lugar de importância, em vista da superficialidade e brevidade com que abordam o tema.

Reportagem do EL PAÍS lista os desafios e colhe as expectativas em torno do novo Governo no país em crise. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/17/politica/1474149429_186040.html>. Acesso em: 5 out.2016.
Economia encolhe 0,6% no segundo trimestre, em sexta queda seguida do PIB. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/31/economia/1472643878_477310.html>. Acesso em: 5 out.2016.
Desemprego no Brasil atinge recorde e deve continuar subindo. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/29/economia/1469802574_842001.html>. Acesso em: 5 out.2016.
Situação econômica do Brasil é 'muito preocupante', diz diretora do FMI. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/04/1760876-situacao-economica-do-brasil-e-muito-preocupante-diz-diretora-do-fmi.shtml>. Acesso em: 5 out.2016.

[17] A visão de Carvalho sobre cidadania é algo que será abordado posteriormente nessa pesquisa.

Segundo Braga, Alves, Figueiredo e Santos (2008, p. 11), no Brasil as políticas públicas para inclusão digital foram conduzidas de maneira descentralizada e sem uma coordenação geral. De acordo com o relatório do Ministério das Comunicações do Brasil (2007, p. 10-31) as seguintes medidas de inclusão digital tinham sido adotadas até então[18]:

- Ações do Governo Federal:
  - GESAC – Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão

  Programa desenvolvido em 2003 junto ao MEC (Ministério da Educação), que tem como objetivo permitir o acesso à Internet e a um conjunto de serviços digitais em comunidades remotas no país. O atendimento do programa funciona através de escolas, unidades militares, telecentros[19], unidades de saúde, aldeias indígenas, pontos de fronteiras e quilombos[20]. Em janeiro de 2017 o programa ainda estava em funcionamento[21].

  - Casa Brasil

  Programa iniciado em 2005[22] com intuito de promover a inclusão digital e social, o lazer e a cultura para a população de baixa renda em todas as capitais, em cidades localizadas na região centro-oeste e nas maiores cidades do país. O projeto tinha como objetivo implantar unidades que contavam com telecentros comunitários, cursos para introdução à informática e estúdios multimídias. Em janeiro de 2017 o programa ainda estava em funcionamento[23].

  - Computador para todos (PC Conectado)

---

[18] A intenção da pesquisa neste momento é apenas apresentar os programas e realizar uma breve descrição de cada um deles, com base no Relatório do Ministério das Comunicações em relação às ações governamentais para a Inclusão Digital no Brasil. Disponível em: <http://docplayer.com.br/8004245-Acoes-governamentais-em-inclusao-digital.html> Acesso em: 18 jun.2017.

[19] "Telecentro é um Ponto de Inclusão Digital – PID –, sem fins lucrativos, de acesso público e gratuito, com computadores conectados à Internet. Disponível em: <http://www2.mcti.gov.br/index.php/2016-11-29-22-24-23/telecentros> Acesso em: 8 jan.2017.

[20] Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/inclusao-digital/programa-gesac> Acesso em: 8 jan.2017.

[21] Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/inclusao-digital/programa-gesac> Acesso em: 8 jan.2017.

[22] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/midias-na-educacao/180-estudantes-108009469/pos-graduacao-500454045/2532-sp-31910131> Acesso em: 8 jan.2017.

[23] Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/inclusao-digital/casa-brasil> Acesso em: 8 jan.2017.

É um projeto do Governo Federal pertencente ao Programa Brasileiro de Inclusão Digital. Tem como objetivos principais a oferta de computadores com acesso à Internet com opções de pagamento facilitadas para as classes sociais de renda mais baixa, a criação de uma rede de suporte a softwares que gerem novos empregos, e realizar esforços para que pequenas empresas tenham acesso a computadores conectados. Em janeiro de 2017 o programa ainda estava em funcionamento[24].

- Telecentro Informação e Negócio – Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Tem como objetivo a criação de novas oportunidades de negócio e trabalhos que induzam ao crescimento na produção e geração de emprego e renda, por meio da inserção de microempresas e empresas de pequeno porte às novas tecnologias da informação e comunicação. Não foi possível identificar se o programa ainda está em funcionamento.

- Centro Rural de Inclusão Digital – CRID

O Centro Rural de Inclusão Digital (CRID) é um laboratório de informática educativa que funciona como ambiente virtual de aprendizagem. A própria comunidade é responsável por gerir o projeto de forma integrada à escola local. Não foi possível identificar se o programa ainda está em funcionamento.

- Centros Vocacionais Tecnológicos

São unidades de ensino e profissionalização voltados para propagação do acesso ao conhecimento científico e tecnológico, além de conhecimentos práticos na área de serviços técnicos. Os Centros estariam voltados para a capacitação tecnológica da população como se fosse uma unidade de formação profissional básica. Em janeiro de 2017 o programa ainda estava em funcionamento[25].

[24] Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/inclusao-digital/projeto-cidadao-conectado-computador-para-todos> Acesso em: 8 jan.2017.
[25] Disponível em: <http://www.progresso.com.br/caderno-a/rural/edital-vai-destinar-r-10-milhoes-a-projetos-de-agroecologia-e-producao-de-alimentos> Acesso em: 8 jan.2017.

- Maré – Telecentros da Pesca

Projeto que busca a implantação de telecentros em comunidades compostas por pescadores, fornecendo equipamentos e conexão à Internet para formação e manutenção de agentes locais para monitoria e uso de *software* livre – utilizando inclusive o programa GESAC. Em março de 2015 o programa ainda estava em funcionamento[26].

- Pontos de Cultura Digital

Programa executado junto ao Ministério da Cultura, como parte do Programa Cultura Viva que tem como objetivo apoiar iniciativas culturais locais e populares, chamados Pontos de Cultura. Através da ação Cultura Digital permite a implantação de equipamentos e formação de agentes locais para produção de conteúdos multimídia, além de conexão via satélite à Internet pelo programa GESAC. Em novembro de 2016 o programa ainda estava em funcionamento[27].

- Quiosque do Cidadão

Projeto que tem como objetivo a implementação de terminais de acesso gratuito à Internet em comunidades carentes da RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, promovendo a inclusão digital da população de pequenas cidades do Centro-Oeste. Em novembro de 2009 o programa ainda estava em funcionamento[28].

- Serpro Cidadão

O programa promove a Inclusão Digital e abrange ações diversificadas e investe em iniciativas focadas em comunidades de baixa renda em diversas regiões do país. Também procura viabilizar o uso e a apropriação das novas tecnologias pela sociedade, atendendo às comunidades, formulando políticas públicas, criando e elaborando conteúdos apropriados paras as redes

[26] Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2015/03/superintendencia-da-pesca-leva-servico-itinerante-ao-interior-de-rr.html> Acesso em: 8 jan.2017.
[27] Disponível em: <http://www.olhardireto.com.br/conceito/noticias/exibir.asp?noticia=governo-do-estado-lanca-edital-para-nova-rede-de-pontos-de-cultura&id=12183> Acesso em: 8 jan.2017.
[28] Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br/arquivo/dourados-vai-ganhar-quiosque-cidadao-8ee9566521cebe16629f6d671acc9df6> Acesso em: 8 jan.2017

comunitárias. Em janeiro de 2017 o programa ainda estava em funcionamento[29].

- Ações do Governo do Estado de São Paulo:
  - Infocentro

O Infocentro é um programa do Estado de São Paulo mais conhecido como "Acessa São Paulo", que tem como objetivo combater a exclusão social e oferecer à população do estado acesso a novas tecnologias de informação e comunicação, principalmente à Internet. O programa funciona abrindo e mantendo infocentros, espaços públicos com computadores para acesso gratuito e livre à Internet. Em janeiro de 2017 o programa ainda estava em funcionamento[30].

  - Rede SACI

A Rede SACI é um programa que disponibiliza canais de comunicação para difusão de informações sobre pessoas portadoras de necessidades especiais no Estado de São Paulo. Dessa forma, a iniciativa visa estimular a inclusão social, a melhora da qualidade de vida e o exercício da cidadania das pessoas. Não foi possível identificar se o programa ainda está em funcionamento.

Nesse cenário, deve-se pensar nos incentivos do governo aos Portais da Transparência bem como no contexto social em que este serviço público está inserido. Numa sociedade em que 45,6% da população não têm acesso à Internet[31], fica difícil pensar numa perspectiva em que a democracia e cidadania possam de fato ser exercidas de forma plena, através da Internet, em prol de todos os cidadãos.

[29] Disponível em: <http://www4.serpro.gov.br/inclusao/espaco> Acesso em: 8 jan.2017
[30] Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoes/acessasp.htm> Acesso em: 8 jan.2017.
[31] Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgados em abril de 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4513070/mais-da-metade-da-populacao-brasileira-acessa-Internet-aponta-ibge>. Acesso em: 5 out.2016.

Capítulo 2 - O “ciberespaço” e a “cibercultura”: um ambiente de constante troca de informações

2.1 Conceitos de “ciberespaço” e “cibercultura”

Com a crescente utilização da Internet no cenário nacional, começa-se a enxergar a tentativa de desenvolver um sistema democrático de propagação de informação fiscal para o cidadão através do ciberespaço[32].

Segundo Santaella (2005), definir onde está o ciberespaço pode ser algo complicado. Na definição da autora, o ciberespaço “[...] consiste de uma realidade multidirecional, artificial ou virtual incorporada a uma rede global, sustentada por computadores que funcionam como meios de geração e acesso” (SANTAELLA, 2005, p.3). Tudo o que é visto nesse espaço virtual não é necessariamente uma representação de objetos da realidade, mas tem características de informação pura. É uma realidade que deriva, em parte, do funcionamento do que conhecemos por mundo real, mas baseada em um tráfego constante de informações produzidas pelas iniciativas humanas nas mais diversas áreas.

É possível afirmar que “[...] o ciberespaço deve ser concebido como um mundo virtual coerente, independente de como se acede a ele e como se navega nele” (SANTAELLA, 2005, p.4). O ciberespaço não deve ser dependente das ações dos usuários para que possa existir.

A autora faz aqui uma analogia com uma linguagem, onde a

> [...] consistência interna não depende de que os seus falantes estejam, de fato, pronunciando-a, pois eles podem estar todos dormindo, em um dado momento imaginário, o ciberespaço, como uma virtualidade disponível, independe das configurações específicas que um usuário particular consegue extrair dele (SANTAELLA, 2005, p. 4).

Para Santaella (2005), não há um consenso do sentido que se daria especificamente ao ciberespaço. Para uns seria um sinônimo de realidade virtual. Porém, a autora argumenta que o conceito de ciberespaço é, na verdade, mais amplo. E nesse sentido mais amplo, segundo Santaella, a maioria dos autores concorda que o ciberespaço:

---

[32] O termo foi inventado pelo escritor William Gibson em um romance de ficção científica chamado *Neuromante*. No livro, a palavra designa o universo das redes digitais, tido como campo de batalha entre empresas multinacionais, cenário de conflitos mundiais, nova fronteira econômica e social.

> [...] se refere a um sistema de comunicação eletrônica global que reúne os humanos e os computadores em uma relação simbiótica que cresce exponencialmente graças à comunicação interativa. Trata-se, portanto, de um espaço informacional, no qual os dados são configurados de tal modo que o usuário pode acessar, movimentar e trocar informação com um incontável número de outros usuários. O ciberespaço inclui, portanto, todas as modalidades de uso que as redes possibilitam, de modo que a RV é apenas a extensão última desse processo até o ponto de produzir um grau de imersão sensória total no ambiente simulado (SANTAELLA, 2005, p. 8).

Mas Santaella (2005) busca outra definição, em que afirma que o ciberespaço seria aquilo que considera todo e qualquer espaço digital, informacional e multidimensional, dessa forma, sendo dependente da interação do usuário e permitindo "[...] o acesso, a manipulação, a transformação e o intercâmbio de seus fluxos codificados de informação" (SANTAELLA, 2005, p.8). Isso posto, o ciberespaço seria o espaço que se cria a partir do momento que o usuário se conecta à rede.

Nesse contexto, é importante abordar a relação do ciberespaço com a cibercultura. Santaella (2005, p. 11-12) demonstra que "[...] ambientes líquidos ciberespaciais" como correio eletrônico, grupos de discussão e fóruns *on-line*, serviços de buscas na Internet e o comércio e publicidade eletrônicas deram origem a uma nova forma de organização social e agregação, recebendo assim o nome de comunidades virtuais. Segundo a autora, "[...] estas têm crescido e se diferenciado com uma tal intensidade a ponto de produzir o aparecimento de uma nova forma de cultura, a cultura do ciberespaço ou cibercultura" (SANTAELLA, 2005, p. 12).

González (2011) argumenta que a cibercultura não está limitada às manifestações no ciberespaço por meio das mídias digitais. Para ele, três elementos são importantes para se definir o termo "cibercutur@": o prefixo ciber, que denota ter habilidades para nortear as relações sociais "[...] em um exercício de autogestão coletiva, horizontal e participativa"; a palavra cultura, relacionada ao compartilhamento da aprendizagem; e o signo @, comum entre pessoas que se relacionam no universo virtual (GONZÁLEZ, 2011, p. 13).

O conceito de cibercultur@ refere-se a uma nova forma de relação entre sociedade e tecnologia, uma interação que permite uma troca de informações "significativa entre a comunidade", definida por González como *Comunidades Emergentes de Conocimiento* (CEC) ou Comunidade Emergente de Conhecimento (GONZÁLES, 2011, p. 29).

Basicamente, o termo “cibercultura” pode ser determinado como tudo o que acontece no ciberespaço ou no ambiente que é criado através das tecnologias de comunicação e informação mediadas por computadores. Dessa forma, o ciberespaço (termo essencial para entender o conceito de cibercultura), pode ser entendido como “o mundo dos computadores e suas relações” (GONZÁLES, 2011, p. 13. Tradução Nossa). O ciberespaço, à vista disso, pode ser entendido como uma rede de comunicação digital ou conjunto de redes capaz de conectar determinada quantidade de indivíduos de uma mesma sociedade dentro de um mesmo ambiente.

Castells (2005) afirma que classificar a sociedade emergente como sociedade da informação ou do conhecimento é um equívoco, pois para o autor a sociedade sempre foi pautada nesses dois elementos. E a partir daí surge o pensamento de que o fato é que a sociedade atualmente descobre novas capacidades para uma “velha forma de organização social*”* através das redes (CASTELLS, 2005, p. 17). Para o autor, “[...] as redes de comunicação digital são a coluna vertebral da sociedade em rede”. A sociedade em rede é caracterizada por transcender fronteiras. Castells (2005) compara o conceito de sociedade em rede à “globalização”, ainda que essa comparação torne o conceito de sociedade em rede mais simplório e menos analítico. Dessa forma, pode-se entender que os elementos intrínsecos da sociedade em rede difundem-se globalmente através do “[...] poder integrado nas redes globais de capital, bens, serviços, comunicação, informação, ciência e tecnologia” (p. 17). Porém, apesar da lógica da sociedade em rede influenciar o mundo todo, ela não atinge todas as pessoas. Castells (2005) argumenta que ela exclui a maior parte da sociedade, mesmo que ainda exerça influência sobre ela pelas relações de poder nas redes globais da organização social.

Já de acordo com Lemos (2005), a cibercultura forma uma rede que promove a inclusão e desenvolve uma relação de pertencimento entre os usuários.

> A cibercultura (LEMOS, 2002) solta as amarras e desenvolve-se de forma onipresente, fazendo com que não seja mais o usuário que se desloque até a rede, mas a rede que passa a envolver os usuários e os objetos numa conexão generalizada (LEMOS, 2005, p. 2).

Lemos (2004) fala sobre a cidade-ciborgue, como sendo a cidade da cibercultura, caracterizada pelas tecnologias de comunicação digital, como Internet fixa, *wireless*, celular, satélites etc., sendo que essas tecnologias se complementam ao restante dos serviços tecnológicos presentes numa sociedade, como redes de

transportes, de energia, de saneamento, de iluminação e de comunicação. O autor descreve a cidade como artifício, sendo ela imaginária e concreta, que coloca em harmonia processos complexos. O processo de “ciborguização” contemporâneo das cidades é um resultado direto da necessidade de controle, manipulação e transformação da natureza que o homem demonstra desde sua formação e das primeiras sociedades (LEMOS, 2004).

2.2 A mobilidade como característica do ciberespaço

Lemos (2005), quando fala sobre a “cidade ciborgue”, afirma que cada vez mais os indivíduos estão conectados através das redes. As tecnologias digitais e as diversas formas de conexões sem fio fornecem acesso nômade à Internet, permitem a conexão permanente de dispositivos móveis entre si e até mesmo criam incontáveis “sub-redes” dentro de grupos específicos de indivíduos. Segundo o autor, as cidades contemporâneas passaram a ter a conectividade móvel como parte de suas paisagens. Isso fica mais claro a partir do momento em que é cada vez mais comum encontrar ambientes preparados para fornecer conectividade à Internet, como lojas, bares, hospitais, e até mesmo veículos de transporte público. Este cenário de “cidade ciborgue” também pode ser ilustrado quando – através dos nossos dispositivos móveis – é possível ter acesso a serviços como táxis, restaurantes com serviços de entrega, transações bancárias e mais uma série de outros serviços sem a necessidade de haver deslocamento físico para que sejam realizados.

De acordo com Lemos (2005), o século XXI começou uma nova fase da sociedade da informação, inicializada pela popularização da Internet e caracterizada pelo desenvolvimento das conexões sem fio e da mobilidade tecnológica. Dessa forma, é possível notar uma considerável transformação nos modos de produzir, reproduzir e consumir informação. Para Lemos (2005), a cibercultura proporcionou aos usuários a capacidade de estarem conectados de forma contínua e flexível, isto é, ignorando as limitações dos espaços físicos por meio das novas tecnologias de conexões móveis. O autor caracteriza essas conexões móveis e essa flexibilidade de acesso às redes assim como sua própria presença como sendo motivadas pelo “nomadismo tecnológico”.

O espaço urbano também se mostra como protagonista com o avanço das tecnologias digitais e com as novas formas de tecnologia sem fio, pois essas tecnologias proporcionam uma certa flexibilidade no uso desse espaço, como “[...] acesso nômade à Internet, conectividade permanente com os telefones celulares, objetos sencientes que passam informações aos diversos dispositivos [...], equipamentos com bluetooth que criam redes caseiras, etc.” (LEMOS, 2005, p.3).

Pode-se dizer que “mobilidade” pode ser definida como “[...] o movimento do corpo entre os espaços, entre localidades, entre espaços privados e públicos” (LEMOS, 2005, p. 3). Dessa forma, quando Lemos (2005, p.3) fala sobre as “cidades contemporâneas”, entende-se que as novas tecnologias de informação e comunicação desde “[...] gestão do planejamento urbano, até as práticas corriqueiras do quotidiano como terminais públicos, telefonia celular, smart cards[...]” abrem espaço para as diversas características da era da conexão. De acordo com o autor, “[...] a mobilidade é vista como a principal característica das tecnologias digitais” (LEMOS, 2005, p.4). Nesse caso, a era da conexão seria a própria era da mobilidade.

Quando Santaella (2005, p. 8) diz que o ciberespaço é um espaço constituído por troca de informações navegáveis, sendo “[...] um mundo virtual da comunicação informática” que se expande indefinidamente além da tela por menor que ela seja e, que pode caber na palma da nossa mão, a autora relaciona diretamente o ciberespaço à ideia de mobilidade. Dessa forma, pode-se entender que a mobilidade passa a ser um fator primordial para a existência do ciberespaço dentro do conceito da cibercultura.

Para Santaella (2008, p. 98), a tecnologia móvel obriga a repensar as noções do que pode ser considerado como “espaço”, pois uma vez que o movimento da cidade e a mobilidade humana cruzam através da mediação de tecnologia, diversas estruturas espaciais podem se entrelaçar. Dessa forma, o papel da computação pervasiva[33] torna-se essencial para que seja possível de entender a cibercultura em relação à era da mobilidade.

Essa computação pervasiva pode ser relacionada com o conceito de “Internet das coisas” que Santaella (2008, p. 99) aborda. Ao falar sobre um livro do escritor de ficção científica Bruce Sterling, Santaella faz um paralelo com tecnologias já

[33] Termo usado para descrever a onipresença da tecnologia da informação no cotidiano dos indivíduos.

existentes atualmente, como dispositivos *RFID* e computadores inteligentes, coexistindo em "[...] um mundo de dispositivos interconectados em rede que fornecerão conteúdo relevante e informação para qualquer lugar que o usuário esteja" (SANTAELLA, 2008, p. 99).

Segundo a autora, será uma nova era em que a Internet de hoje, composta basicamente de dados e pessoas, conviverá com a Internet das coisas. A sociedade viverá na presença de redes pervasivas em que os dispositivos tecnológicos serão onipresentes. É possível notar sinais desses novos tempos, por exemplo, nos mais diversos tipos de aparelhos *smartphones* existentes no mercado, ou até mesmo em algo mais próximo da visão dessa nova era, como eletrodomésticos inteligentes tal como geladeiras e fogões[34] que se conectam à Internet e são controláveis pelo telefone móvel do usuário.

Em um mundo onde os indivíduos passam a estar cada vez mais conectados, ora por conta dos avanços das tecnologias da informação e comunicação ora por conta dos avanços das tecnologias móveis, percebe-se a influência que a mobilidade exerce em função do ciberespaço, assim como este se define em relação à mobilidade.

2.3 Cibercultura e conceitos de cidadania

Lemos (2005) argumenta que as cidades contemporâneas apresentam novas características em relação à mobilidade, uma vez que as práticas contemporâneas presentes na cibercultura têm transformado a cultura atual em uma cultura da mobilidade. As cidades contemporâneas estão cada vez mais equipadas com pontos de conexão sem fio, tornando o acesso à rede cada vez mais onipresente. Dessa forma, o usuário não necessita mais de pontos fixos de acesso à rede, pois ele faz parte de um ambiente de acesso que acaba por envolvê-lo. Atualmente, é possível encontrar pontos de Wi-fi em ônibus, trens, metrôs, lojas, shoppings, hotéis, restaurantes, aeroportos etc. Segundo Lemos (2005),

> As tecnologias sem fio, como os celulares e as formas de conexão Wi-Fi à Internet, têm criado novas práticas de mobilização social nas metrópoles contemporâneas. A era da conexão relaciona assim tecnologia digital, comunicação, massa, multidão, mobilidade e conexão (LEMOS, 2005, p. 11).

[34] Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/tecnologia/ces-samsung-lanca-linha-de-eletrodomesticos-inteligentes-18416343>. Acesso em 20 fev. 2017.

Nishiyama & Silva (2016), também apontam a geolocalização, que permite ao usuário receber informações com base no lugar em que está, como uma importante ferramenta dentro do contexto da comunicação digital. De acordo com os autores, *"A mobilidade física garante aos sujeitos a possibilidade de acesso às notícias por meio das tecnologias móveis e sem fios"* (NISHIYAMA & SILVA, 2016, p. 4).

Segundo Silva (2015):

> O país fechou 2014 com 280 milhões de linhas para telefones móveis, ultrapassando o número de habitantes em termos de teledensidade (137,93 acessos na consideração por 100 habitantes). No tocante à banda larga móvel, em 2013 foram 103,11 milhões de acessos com a ampliação da participação das tecnologias 3G e 4G. A Anatel (2014) revela que, em 2013, o 3G cresceu 75,85%, enquanto o 4G cresceu 8.808,79% no período de implantação no Brasil entre março e dezembro de 2013, sendo que a tecnologia 2G perde espaço [...]. Enquanto que em 2014, entre janeiro e dezembro, o crescimento da quarta geração de telefonia (o 4G) foi de 416% em relação a 2013. (ANATEL, 2015) Esses dados configuram um cenário de um "mundo móvel" e de um território informacional através da infraestrutura de telefonia (SILVA, 2015, p. 15-16).

Esse cenário demonstra a importância que a mobilidade pode exercer em relação ao ciberespaço, uma vez que cada vez mais pessoas acabam por fazer parte do ciberespaço através das tecnologias móveis. Para Nishiyama & Silva (2016), essas características comprovam que a sociedade vive atualmente um momento denominado como "Cultura da Mobilidade", tendo como característica a mobilidade de pessoas, objetos, tecnologias e informações.

Segundo Lima e Oliveira (2012), o contexto social é importante para que qualquer tecnologia possa ser desenvolvida. Como visto anteriormente, a inclusão digital mostra-se como um importante elemento para que a gestão pública possa ser executada de forma clara e transparente.

Para Santos, Corso e Behr (2016), as transformações que ocorrem com a cidadania relacionam-se em parte com as inovações tecnológicas, pois "[...] ter atingido meios propícios à participação cidadã é resultado do surgimento da Internet" (SANTOS; CORSO; BEHR, 2016, p. 78). Dessa forma, entende-se que a Internet teve uma participação considerável para que a cidadania pudesse ser exercida pela sociedade. A democracia preza por uma sociedade mais atuante e participativa; essa democracia deve estar lado a lado com a tecnologia, pois a Internet tem

proporcionado um processo evolutivo de participação social, colaboração e cidadania.

A palavra “cidadania” vem do latim *“civitas”*, que tem como significado o “conjunto de direitos atribuídos ao cidadão” [35]. Dessa forma, é importante enfatizar que o exercício da cidadania só é possível quando os indivíduos de uma sociedade têm seus deveres e direitos garantidos por seus governantes.

De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos datada de 1948[36], em seu artigo 1º, todos os indivíduos de uma sociedade “[...] nascem livres e iguais em dignidades e direitos” (UNESCO, 1998, p. 2). No artigo 21 está registrado que “[...] 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo;[...]” (UNESCO, 1998, p. 5). Assim sendo, quando se olha para o documento como uma série de garantias para um conjunto de direitos e deveres atribuídos aos indivíduos de uma sociedade, percebe-se também a definição de cidadania como o ato de ser cidadão. Desse modo, considerando o Portal da Transparência como serviço público do governo, pode-se concluir que todo cidadão encontra-se amparado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos no que se relaciona ao direito de acesso às informações públicas presentes nos portais.

Segundo Carvalho (2002, p.1-3), o ideal para que a cidadania venha a ser exercida de forma correta é que a conduta dos indivíduos seja fundada em certos princípios fundamentais da vida pública e da dignidade do ser humano. Para o autor, é necessário educar os indivíduos de uma sociedade para que eles tenham como base princípios éticos considerados valiosos, pois apenas dessa forma os indivíduos passarão a exercer a cidadania de forma plena.

Já Carvalho (2008), em seu livro *Cidadania no Brasil: O longo caminho*, diz que a cidadania, por si só, é um fenômeno complexo. Ela pode sim proporcionar direitos ao indivíduo, porém ao mesmo tempo ela não tem como garantir que todos os direitos sejam intrínsecos ao seu exercício. Segundo o autor, o “[...] exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego” (CARVALHO, 2008, p. 5). Dessa maneira Carvalho diz que o exercício da liberdade e da participação popular não resolve automaticamente os problemas sociais. Para ele:

[35] http://www.dicionarioetimologico.com.br/cidadania/
[36] http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf

> Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2008, p. 5).

A partir dessa constatação, pode-se fazer um paralelo com outro pensamento de Bobbio (2000, p. 367), em que afirma que a verdadeira democracia jamais existiu e jamais existirá, pois, para tal, seria preciso que todos os indivíduos de uma mesma sociedade tivessem posições iguais dentro das tomadas de decisões na gestão pública – o que para isso seria necessário um Estado muito pequeno onde todos conhecessem todos.

Mas, de acordo com Carvalho (2008, p. 5), é comum que o conceito de cidadania seja dividido em três classes: os direitos civis, políticos e sociais. Aqueles que se beneficiam dos três direitos podem ser considerados cidadãos plenos. Os que se beneficiam apenas de alguns seriam cidadãos incompletos. E, por conseguinte, os que não se beneficiam de nenhum dos direitos, seriam considerados não-cidadãos. Os direitos civis seriam os direitos à vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei. Eles teriam sua ideia central fundamentada na liberdade individual.

Já os direitos políticos se referem especificamente à participação do cidadão nas esferas governamentais da sociedade. Essa participação pode ser definida como o direito de votar e ser votado, de participar de partidos políticos e/ou qualquer instituição que tenha algum tipo de relação de governabilidade dentro de uma sociedade. Basicamente, quando se fala em direitos políticos, segundo o autor, está se falando do direito ao voto. Segundo Carvalho (2008, p. 6), é possível que um cidadão exerça seus direitos civis sem exercer seus direitos políticos, porém, o contrário seria inviável, uma vez que os direitos civis são inerentes à liberdade de opinião e à capacidade de organização dos próprios direitos políticos; sem os direitos civis, os direitos políticos, principalmente o voto, podem existir em suas formalidades, porém, transformam-se em algo carente de conteúdo e que existem mais com o propósito de justificarem a si mesmos do que para representarem os cidadãos. Segundo o autor, “Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade” (CARVALHO, 2008, p. 6). Os direitos políticos têm como ideia central o autogoverno.

Por fim, há os direitos sociais, que garantem a participação do cidadão na riqueza coletiva. Esses direitos agregam a eles o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Carvalho (2008, p. 6) lembra que a "[...] garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo". O autor aponta que, em tese, apenas os direitos sociais podem ser exercidos pelo cidadão, sem a necessidade dos direitos civis, e até mesmo como substituição aos direitos políticos, mas que na ausência deles, seu conteúdo e alcance possam ser autoritários, isto é, podem estar à mercê da vontade de uma minoria que decide pela maioria. São os direitos sociais, em sociedades politicamente organizadas, os responsáveis pela redução dos excessos das desigualdades sociais e pela garantia de um mínimo de bem-estar a todos. Os direitos sociais têm como ideia central a justiça social.

Carvalho (2008) cita T.H. Marshall, autor responsável por ter desenvolvido as três ondas de expansão que compõem o conceito de cidadania com base em seu desenvolvimento na Inglaterra. É importante abordar rapidamente o conceito de cidadania por esse ângulo, pois isso servirá como base de comparação para uma análise posterior da cidadania no Brasil. De acordo com Carvalho (2008, p.6), Marshall apontou que a cidadania na Inglaterra foi desenvolvida vagarosamente.

> Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Segundo ele, não se trata de sequência apenas cronológica: ela é também lógica. Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu ' a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais (CARVALHO, 2008, p. 6).

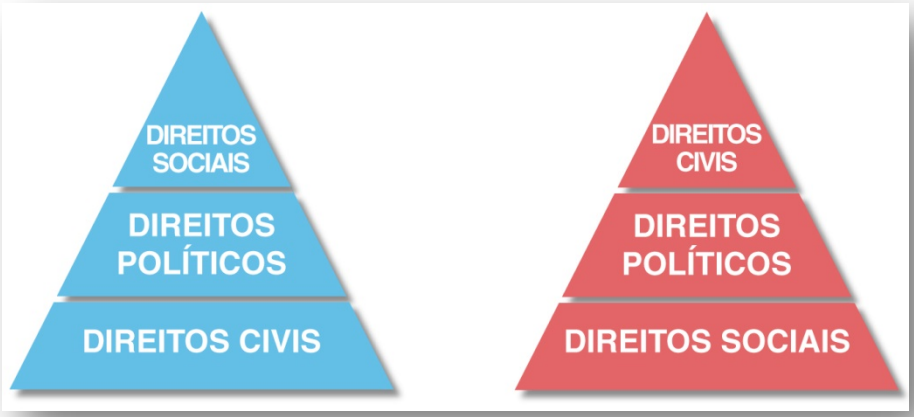
Porém, surge aqui um paradoxo na sequência de Marshall. A educação popular seria definida como um direito social – o terceiro e último na cronologia –, mas, de acordo com Carvalho (2008, p. 6), ela pode ser considerada a base para a expansão da cidadania e para a expansão de todos os outros direitos. Nos países que desenvolveram a cidadania com mais rapidez, a educação popular sempre foi um elemento recorrente. É com ela que o cidadão desenvolve senso crítico e torna-se capaz de lutar pelos demais direitos. Segundo o autor, "[...] a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política" (CARVALHO, 2008, p. 6).

No entanto, Carvalho (2008, p.6) deixa claro que o modelo inglês não pode ser aplicado no Brasil. O percurso da cidadania na Inglaterra foi apenas um dentre vários e, nesse caso, pode ser usado apenas como referência de comparação. No Brasil, houve duas diferenças fundamentais em relação ao percurso da cidadania inglesa: aqui os direitos sociais tiveram mais ênfase do que os outros; e houve uma alteração na ordem em que os direitos foram adquiridos. Dessa forma, considerando que havia certa lógica na sequência da cidadania inglesa, a alteração dessa lógica resulta numa cidadania de natureza diferente daquela antes conhecida. Carvalho (2008, p. 7) diz que há diferenças quando se fala em um cidadão inglês, em um cidadão americano ou em um cidadão brasileiro, justamente porque esses países tiveram de traçar percursos diferentes para construir suas próprias cidadanias.

No caso do Brasil, Carvalho considera que os progressos alcançados em relação à cidadania são inegáveis, porém, lentos e ainda incompletos; o Brasil ainda tem muito a evoluir. Para o autor, não há mais uma crença de que a democracia política “[...] resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da igualdade” (CARVALHO, 2008, p. 110).

Carvalho (2008, p. 110) aponta que uma das razões para que ainda não haja uma cidadania em seu exercício pleno, seria a natureza do percurso da cidadania que ocorreu no país. No Brasil, a sequência lógica e a cronologia descrita por Marshall foram invertidas. Dessa forma, primeiro tivemos os direitos sociais, implantados na época de um “ditador popular”, como o autor descreve. Depois os direitos políticos foram conquistados, mas também em uma época ditatorial, em que “[...] os órgãos de representação política foram transformados em peças decorativas do regime” (CARVALHO, 2008, p. 111). E, por fim, principalmente após a Constituição Federal de 1988, muitos dos direitos civis, tidos como base da sequência de Marshall, continuaram inacessíveis para a maior parcela da população brasileira. Dessa forma, pode-se concluir que, nesse caso, a pirâmide dos direitos foi invertida.

Figura 1- Representação da sequência dos três direitos que compõem a cidadania de Marshall (azul), junto à representação da sequência ocorrida no Brasil (vermelho)



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

De acordo com Carvalho (2008, p. 111), "[...] na sequência inglesa havia uma lógica que reforçava a convicção democrática". Conquistaram primeiro os direitos civis, garantidos pela independência dos poderes Judiciários e Executivos e, daí pra frente, expandiram os direitos políticos fundamentados pelas liberdades civis conquistadas. Por fim, com os direitos políticos consolidados através da liberdade civil, através dos partidos e do Congresso votaram os direitos sociais que foram sancionados pelo Executivo. A base de todo o processo foram os direitos civis, que garantiam as liberdades civis que, por sua vez, eram garantidas através dos direitos políticos. Só a partir de então pensava-se nos direitos sociais – que de primeiro eram até mesmo considerados conflitantes com os direitos civis e políticos, uma vez que o auxílio do Estado a um determinado grupo de pessoas era tido como uma quebra na ideia de igualdade dos indivíduos perante o Estado.

Entretanto, para Carvalho (2008, p. 111), não haveria apenas um caminho para a cidadania, uma vez que a própria história do desenvolvimento da cidadania na Europa mostra percursos distintos na Inglaterra, França e Alemanha. Porém, para o autor é correto supor que caminhos diversos gerem tipos de cidadãos diferentes, afetando, por consequência, o tipo de democracia e o grau de cidadania que se gera. Tal suposição é confirmada principalmente quando a sequência de Marshall é completamente invertida, tendo os direitos sociais como base da pirâmide. Isso resultou num difícil processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, uma vez que o sistema mostrou-se incapaz de apresentar soluções para a desigualdade social e para o fim da divisão dos cidadãos separados em grupos por

educação, renda e etnia. Essa desigualdade presente na sociedade brasileira mostra-se como um verdadeiro impeditivo para o avanço da democracia e da cidadania na sociedade.

Pinsky e Pinsky (2003, p. 8) argumentam que ser cidadão é ter "[...] direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante à lei: é, em resumo, ter direitos civis". Além disso, ser cidadão também engloba a participação do indivíduo na sociedade e na política. De acordo com os autores, os direitos civis e políticos não garantem os direitos sociais, que garantem a participação do cidadão na riqueza coletiva. Dessa forma, exercer uma cidadania plena seria ter direitos civis, políticos e sociais.

Para Pinsky e Pinsky (2003), o conceito de cidadania não é universal, uma vez que os elementos que caracterizam a cidadania de um indivíduo são variáveis na Alemanha, no Brasil, ou nos Estados Unidos, por exemplo. Cada país desenvolveu os conceitos de cidadania sob uma perspectiva interna, baseado em fatos históricos próprios e únicos. Segundo os autores:

> A cidadania instaura-se a partir dos processos de lutas que culminaram na independência dos Estados Unidos da América do Norte e na Revolução Francesa. Esses dois eventos romperam o princípio de legitimidade que vigia até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram à estrutura-lo a partir dos direitos do cidadão. Desse momento em diante todos os tipos de luta foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania e o mundo ocidental e o estendesse para mulheres, crianças minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias. Nesse sentido pode-se afirmar que, na sua acepção mais ampla cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia (PINSKY; PINSKY, 2003, p. 10).

De acordo com Singer (2003), a Revolução Americana foi determinante na disseminação do conceito de cidadania, pois, pela primeira vez, o povo buscava sua independência com base nos princípios dela, ou seja, colocando como fatores essenciais o resguardo das liberdades do povo, que eram colocados em posição ativa na situação política da época.

Segundo Gallo e Gonçalves (2015), o cidadão não deve esperar que lhe sejam oferecidas condições de participação nos diversos setores da sociedade, pois essa condição de participação lhe é inerente. É uma condição contínua, em que os indivíduos, por meio da participação coletiva, organizam-se entre si com o objetivo de garantir a si mesmos seus direitos e interesses em comum.

Gallo (2015) argumenta que a singularidade é um dos elementos fundamentais para a cidadania. Essa singularidade não deve ser vista como individualismo, como algo que impeça e limite a colaboração e a coletividade dos

indivíduos, mas sim como aquilo que os torna únicos e agentes determinantes de suas próprias vidas. Para o autor:

> Só podemos ser indivíduos singulares, senhores de nós mesmos, numa sociedade aberta, em que a cidadania exista de fato como participação de todos, assim como só pode haver efetiva cidadania se os indivíduos são livres, singulares e participativos na comunidade (GALLO, 2015, p. 109-110).

Desse modo, pode-se entender a cidadania como o exercício da democracia por parte do indivíduo presente na sociedade, em que ele participa – preferencialmente de forma coletiva – das atividades políticas que influenciam a si mesmo ou a sua comunidade, buscando, dessa forma, a garantia de seus direitos e necessidades.

2.3.1 Pode haver uma “cidadania digital”, ou o conceito de “cidadania” já se mostra autossuficiente?

De acordo com Silveira (2006, p. 74), a comunicação mediada por computador “[...] afeta a cidadania e exige a reconfiguração dos direitos para uma vida coletiva no ciberespaço”. Seria correto pensar que, dessa forma, quando se fala em reconfiguração dos direitos, pode-se traçar um paralelo com os direitos civis que Carvalho (2008) aborda em sua obra. Se a atualidade é considerada um tempo em que se faz parte de um ciberespaço, o direito à vida coletiva nesse ciberespaço – no sentido de participação – também poderia tornar-se mais um dos componentes dos direitos civis.

Para Neves (2010, p. 3), novos conceitos surgiram com o avanço exponencial da Internet, como os conceitos de “ciberespaço”, “cidade digital”, “cidadania digital” etc. Mas para a autora, a “cidadania digital” pode se tratar de um conceito redutor e tecnocrata, uma vez que ela questiona se existiria mesmo uma “cidadania digital” ou se a cidadania apenas passou a fazer uso das novas ferramentas digitais. Dessa forma, seria possível considerar a possibilidade de sermos “cidadãos digitais”? Considerando que o ciberespaço envolve todos os indivíduos de uma sociedade que está constantemente conectada à rede, a distinção entre o físico e o digital acaba por não ser muito clara. Segundo Neves (2010, p. 4), “[...] a Internet já faz parte da vida diária de milhões de pessoas no mundo: o digital está agora incorporado ao físico.” A Internet demonstra imenso potencial para auxiliar no exercício da

cidadania, uma vez que ela permite o compartilhamento, a troca de informações, a ação coletiva e a colaboração.

Numa era que o acesso à informação torna-se exponencialmente maior com o passar do tempo, seria fácil imaginar que o processo de politização dos cidadãos conectados e capazes de acessar essas informações fosse acelerado e suas capacidades ampliadas. Porém, é necessário adotar uma abordagem mais equilibrada, pois não se pode esquecer do cenário de exclusão social e digital e nas consequências que eles podem causar nas características da cidadania de uma sociedade.

Entretanto, pensando especificamente no objeto de estudo dessa pesquisa, o Portal da Transparência, é possível pensar que, em meio a uma série de medidas, adotadas por ambos os lados da sociedade – cidadãos e governo –, essa pode ser uma ferramenta que estimule o exercício à cidadania digital (ou uma cidadania que se utilize das ferramentas digitais) em meio à parcela de indivíduos que pertence ao ciberespaço. Tais medidas poderiam envolver talvez uma mudança de comportamento por parte dos cidadãos direcionada a agir pelos interesses de uma fiscalização coletiva de seus governos; assim como seus governos deveriam principalmente criar programas de incentivo à fiscalização popular e ao uso de seus Portais. Dessa forma, pode-se imaginar que o exercício da cidadania estaria, de fato, presente no ciberespaço, gerando assim uma noção de cidadania digital.

Capítulo 3 - Os princípios da comunicação digital nos portais da transparência

3.1 Fatores fundamentais para a acessibilidade dos Portais da Transparência

A partir dos estudos levantados nos capítulos anteriores, é possível entender a importância do governo eletrônico na construção de um processo informacional mais democrático, principalmente no âmbito da transparência, tema central deste estudo. Compreender o ciberespaço e a cibercultura significa compreender também as dimensões e capacidades de um sistema informativo como o Portal da Transparência, que visa manter os cidadãos permanentemente ligados ao fluxo de informações fiscais e orçamentárias de seu governo.

Sendo assim, as novas tecnologias da informação e comunicação, mais especificamente através da Internet e da comunicação móvel, se mostram cada vez mais presentes nas interações interpessoais. O Estado, por meio do governo eletrônico, é o responsável por gerenciar o fluxo de informações de interesse público através de ferramentas – como os Portais da Transparência - que estabeleçam uma relação de participação e engajamento entre cidadão e poder público.

Uma vez que essas ferramentas estejam inseridas no ciberespaço, é fundamental que elas sigam os princípios de comunicação desse ambiente. Segundo Franco (2008, p. 50), “A forma de estruturar os textos na Internet está determinada mais por razões funcionais que por simples motivos estéticos, literários ou artísticos.” Desse modo, a disposição de elementos em um *site* deve priorizar a clara compreensão das informações contidas nele, sendo mais importante do que soluções que visam apenas à aparência.

Ao estruturar elementos dentro de um determinado ambiente digital, é importante prestar atenção à usabilidade empregada nesse ambiente. A usabilidade – palavra descrita aqui como “facilidade de uso” – não se relaciona apenas com o meio, tema, ou tipo de informação, mas sim com o modo como está estruturada (FRANCO, 2008). Quem também define usabilidade é Nielsen (2003):

> Na Web, usabilidade é condição necessária para a sobrevivência. Se um website é difícil de usar, os leitores o abandonam. Se a página inicial falha em mostrar claramente o que uma empresa oferece e o que os usuários podem fazer no website, eles o abandonam. Caso os usuários se percam num website, eles o abandonam. Se a informação do website é difícil de ler

> ou não responde as perguntas-chave dos usuários, eles o abandonam (NIELSEN, 2003, p. 2-3).

A facilidade de uso e acesso devem ser prioridades no ciberespaço, principalmente em relação à administração do governo eletrônico. Uma vez que o Portal da Transparência tem como objetivo a disposição de informações orçamentárias e fiscais de interesse público, é importante que essas informações sejam dispostas de forma clara e objetiva, visando à completa compreensão e facilidade de uso do sistema de fiscalização das contas públicas por parte dos cidadãos, o que por si só já garantiria o exercício de uma cidadania digital.

Nielsen (2003, p.1) estabelece quatro componentes qualitativos que podem definir o termo “usabilidade”:

- *“Learnability”* (o que pode ser aprendido): a facilidade com que os usuários completam tarefas básicas na primeira vez em que eles se deparam com o *design*.
- *Efficiency* (eficiência): o quão rápido os usuários podem exercer tarefas após terem se familiarizado com o *design*?
- *Errors* (erros): Quantos erros os usuários cometem, o quão grave são esses erros, e quão facilmente eles podem se recuperar desses erros?
- *Satisfaction* (satisfação): O quão agradável é a utilização do *design*?

Para o autor, há vários outros atributos, mas um dos mais importantes é a “utilidade”, que se refere à funcionalidade do *design*. Ou seja, a ferramenta faz o que os usuários precisam?

Esses componentes qualitativos propostos por Nielsen são importantes, pois podem ser capazes de fornecer a base para que os Portais da Transparência operem de forma acessível e eficiente, proporcionando ao usuário aquilo que ele busca naquele ambiente digital.

Quando se analisa tais componentes em relação aos Portais da Transparência, é possível pensar de que forma cada um pode afetar o funcionamento desses Portais. “*Learnability”,* por exemplo, pode relacionar-se na forma com que os usuários utilizam o *site* pela primeira vez, se encontram dificuldades, ou se os Portais têm um sistema de utilização intuitivo, enquanto *“Efficiency”* pode estar relacionado à curva de aprendizado que os usuários podem

demonstrar após uma familiarização prévia com o sistema apresentado, e se ao fim os usuários alcançam ou não todos os seus objetivos dentro dos Portais. Já *"Errors"* se relaciona diretamente às falhas e aos ruídos de comunicação presentes nos Portais e em quais níveis eles se apresentam e influenciam na sua eficácia. Por fim, o componente *"Satisfaction"* pode ser base para medir o *design* e suas funcionalidades, tendo como objetivo proporcionar uma experiência prazerosa, satisfatória e funcional ao usuário que se utiliza dos Portais.

De acordo com Maia e Sá (2014, p. 2), o ato da transparência é comumente impedido pela exibição massiva de informação complexa, "[...] persistindo a chamada assimetria de informação". Assim, o esforço de disseminar o acesso à informação de forma transparente torna-se algo meramente quantitativo, acabando por limitar o acesso a essa informação para um reduzido grupo de indivíduos capazes de interpretá-las, reproduzi-las e utilizá-las.

Shneiderman e Plaisant (2005, p. 22), argumentam que o *design* da ciência da interação humano-computador iniciou-se a partir da combinação de métodos de coleta de dados, de estudos da psicologia experimental e de ferramentas desenvolvidas por meio da ciência da computação. De acordo com Albergaria, Bax e Prates (2013, p.3), a interface é o combinado de *software* e *hardware* necessário para que a interação entre usuário-sistema exista de forma eficaz e funcional. Segundo os autores, o termo "interação humano-computador" além de abranger interfaces, compreende também todos os aspectos relacionados entre as pessoas e sistemas computacionais. A interação humano-computador (IHC) pode ser considerada como "[...] uma matéria multidisciplinar que relaciona ciência da computação, design, ergonomia, psicologia, sociologia, semiótica, linguística e áreas afins" (ALBERGARIA; BAX; PRATES, 2013, p. 3).

Um elemento importante dentro do que se entende por IHC é a interação, uma vez que o acréscimo de funcionalidades não significa necessariamente a garantia de interação e muito menos um *design* eficiente (ALBERGARIA; BAX; PRATES, 2013, p. 4). Segundo os autores, os objetivos da IHC podem ser vistos como o desenvolvimento ou aperfeiçoamento da segurança, da utilidade, da eficácia, da eficiência, e da usabilidade de sistemas computacionais. O termo "sistema" não se refere especificamente a *softwares* ou *hardwares*, mas sim a um contexto de uso. Utilidade se refere diretamente às funcionalidades do sistema e o que ele é capaz de fazer. Eficácia está ligada à precisão, plenitude com que os

usuários atingem determinados objetivos específicos, “[...] acessando a informação correta ou gerando resultados esperados” (ALBERGARIA; BAX; PRATES, 2013, p. 4). Já a eficiência se relaciona com a quantidade de recursos gastos para que os objetivos específicos sejam alcançados. Por fim, a usabilidade pode ser entendida como nível de facilidade de aprendizagem e utilização dos recursos do sistema.

De acordo com Shneiderman e Plaisant (2005), o *feedback* é uma ferramenta importante para que se possa avaliar a qualidade de uma página na Internet e deve ser feito por profissionais. Esse *feedback* pode ser realizado nas fases iniciais ou finais do desenvolvimento do sistema, o que pode resultar num relatório que expõe os problemas identificados ou sugere mudanças e melhorias. Outra característica importante da Internet, segundo os autores, é sua assincronia, ou seja, para que o fluxo de comunicação exista, não há necessidade de todos os usuários estarem conectados ao mesmo tempo e no mesmo lugar. A assincronia é importante, pois permite uma maior flexibilidade do sistema nos processos de comunicação com o usuário.

Shneiderman e Plaisant (2005) argumentam que o *design* da interface deve acompanhar a funcionalidade de um sistema. Para os autores, “[...] as palavras e o grafismo nas interfaces de usuário podem fazer grande diferença na percepção das pessoas, nas reações emocionais, e em suas motivações”[37] (SHNEIDERMAN; PLAISANT, 2004, p. 484). Por conseguinte, entende-se que é essencial a criação de uma interface que tenha como objetivo a facilidade de uso e o cumprimento dos objetivos por parte dos usuários.

Logo, é possível compreender até aqui os diversos elementos que elaboram o funcionamento e o desenvolvimento de sistemas de informação, que devem ser acessíveis e precisam prover o máximo de qualidade de utilização aos seus usuários.

3.2 Conceitos da comunicação digital e da participação política na Internet

Traçando um paralelo histórico, no período anterior ao surgimento da Web, a divulgação de dados e informações das ações dos órgãos governamentais era realizada utilizando-se documentos em papel. Para que esses documentos

[37] Tradução Nossa.

chegassem ao cidadão era necessário haver canais de divulgação e de distribuição. Ainda que a divulgação eventualmente fosse eficaz, o alcance seria limitado, uma vez que nem toda cidade possui escritórios dos diversos órgãos estaduais e federais.

Com o aparecimento da Internet, as fronteiras foram derrubadas e as distâncias diminuídas. Uma pessoa com acesso à Internet pode efetivamente consultar um documento que está baseado em um servidor a centenas de quilômetros dele. Com as barreiras reduzidas, coube aos órgãos governamentais trabalharem para que suas ações fossem divulgadas e que isso se transformasse em uma ação de transparência pública.

Segundo Castells (1999, p. 43) a sociedade não pode ser compreendida sem as ferramentas tecnológicas. Sua evolução ocorreu ao longo dos anos de acordo com a modernidade. Houve uma expansão enorme dos computadores em diversos fatores, como: residências, trabalhos e escolas.

Através do desenvolvimento tecnológico, o avanço da informática e da Internet validou uma nova linguagem, implicando em configurações diferenciadas em tempo e espaço. A tecnologia e o seu próprio domínio geram espaços de expressão, como: *blogs*, *sites*, *posts*, dentre outros que proporcionam às pessoas acesso à rede, manifestando opiniões e ideias, ou seja, uma cultura livre. Entretanto, pode-se selecionar o que os veículos podem transmitir, o que seria a própria liberdade de expressão.

O desenvolvimento da tecnologia resultou na substituição de informações impressas por alternativas mais dinâmicas e eficazes. Dessa forma, a Internet tornou-se o principal veículo por transmitir com muito mais rapidez. Porém, para Silveira (2007, p.1), é possível reconhecer que os meios de comunicações digitais obtiveram sucesso, sem precisar argumentar que os meios analógicos morreram no processo. Segundo o autor, “[...] aparentemente a comunicação em redes digitais não está afetando os processos concentradores da comunicação construídos durante o velho capitalismo industrial” (SILVEIRA, 2007, p.4).

As diversas possibilidades de comunicação no ambiente das redes digitais geraram um aumento expressivo dos fluxos comunicacionais (SILVEIRA, 2007, p.6). A produção colaborativa pode ser tomada como um exemplo, onde é possível encontrar *softwares* livres, “enciclopédias e os jornais feitos pelos leitores”. Além disso, o autor considera também a intensificação de projetos de pesquisas

científicas, resultado direto desse aumento expressivo dentro dos fluxos comunicacionais.

Para Santaella (2013, p. 9), os termos “interatividade” e “colaboração”, além de qualidades que podem definir o que conhecemos por *Web* 2.0, tornaram-se conceitos presentes no modo de vida do cidadão contemporâneo. Segundo a autora:

> Por meio de digitalização, quaisquer fontes de informação podem ser homogeneizadas em cadeias sequenciais de 0 e 1 e disponibilizadas em seu formato de raiz (Santaella, 2007, p. 301), passando desta forma a integrar um ambiente aberto à interação. São abolidos padrões rígidos conforme os caminhos se assumem diversos, e estes, mesmo que definidos arbitrariamente, agora obedecem a processos cognitivos do internauta (SANTAELLA, 2013, p.9).

De acordo com Primo (2007, p. 2), a Web 2.0 caracteriza-se por intensificar as formas de publicação, compartilhamento, e organização do fluxo de informações no ciberespaço, potencializando também as capacidades de interação dos usuários no processo. A Web 2.0, segundo o autor, não se refere apenas a determinados aspectos técnicos relacionados ao funcionamento das redes digitais, mas sim a um conjunto de elementos e processos mediados por computador característicos de um novo período tecnológico.

O’Reilly (2005, p. 2) argumenta que o principal motivo das grandes empresas surgidas na era da *Web* 1.0 terem sobrevivido para liderar durante o período da *Web* 2.0 foi que elas utilizaram o poder da Internet para aproveitarem-se da inteligência coletiva. Para ele, o *hiperlink* existe como base da Internet, uma vez que:

> [...] usuários adicionam novos conteúdos e novos sites, eles são vinculados à estrutura da web por outros usuários que descobrem o conteúdo e se vinculam a ele. Assim como as sinapses se formam no cérebro, com as associações tornando-se mais fortes através da repetição ou intensidade, a teia de conexões cresce organicamente como uma saída da atividade coletiva de todos os usuários da web (O´REILLY, 2005, p.2. **Tradução Nossa**).

Para O´Reilly (2005, p. 2), um princípio chave da *Web* 2.0 é que “[...] o serviço fica automaticamente melhor quanto mais pessoas o utilizam”[38]. Para o autor, se antes a Internet tinha como ênfase a publicação de conteúdo, atualmente essa ênfase passa a ser na participação coletiva. Pode-se notar como exemplos disso as redes sociais, como Facebook, Twitter, Instagram, entre outras, além de sites diretamente voltados à participação coletiva como, por exemplo, o ReclameAqui, que tem como objetivo reunir reclamações de consumidores sobre quaisquer

[38] Tradução Nossa.

empresas e dar a essas empresas a chance de resposta e de resolução dos problemas de seus clientes.

Entretanto, segundo Primo (2007, p. 8), na Web 2.0 deve-se levar em conta principalmente as interações sociais presentes no ciberespaço, e não apenas aspectos técnicos e de conteúdos. Dentro do escopo desta pesquisa, há de se pensar nessas características de coletividade e interação social na Web 2.0 como elementos fortalecedores do processo de transparência e fornecimento de informações públicas pelos Portais da Transparência, de forma a fazer com que os usuários obtenham total controle e acesso ao serviço de fiscalização das contas públicas.

De acordo com Nogueira e Castro (2014), para suprir as demandas em relação à atuação da sociedade brasileira na Internet, o governo estabeleceu o Gabinete Digital, com o objetivo de supervisionar a criação de perfis em *sites* de redes sociais. Os autores argumentam que o uso ampliado das redes sociais como meio de participação política facilitou as mobilizações do povo, uma vez que "[...] antes demandavam um demorado trabalho de organização". Para eles, o crescente envolvimento da população nos assuntos políticos proporcionado pela evolução das novas tecnologias demonstra um déficit comunicacional histórico "[...] na maioria das democracias representativas" (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 3).

Para Nogueira e Castro (2014), um aspecto importante trazido pelas novas tecnologias é que agora o cidadão pode ser definido também como produtor e distribuidor de conteúdo. Todo indivíduo agora é capaz de divulgar suas ideias da forma que quiser, e para quem quiser. Além disso, os autores apontam a coletividade como a maior característica trazida pela Internet, pois "[...] o consumo e produção de informação são coletivos" (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 4).

Os autores argumentam que o cidadão é sua própria mídia, e isso traz duas consequências. A primeira é que a Internet cria uma cultura da participação; a segunda é que "[...] cria um novo cidadão, acostumado a resolver tudo online, inclusive as exigências de sua participação política" (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 4). De acordo com os autores, o cidadão experimenta um processo de empoderamento em que ele passa a "[...] tratar as instituições como algo atingível e modificável" (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 5). Dessa forma, a Internet facilita e torna cada vez mais comum a participação política no cotidiano, sendo que essa participação não mais se mostra como algo esporádico e especial, que se faça de

quatro em quatro anos, e sim algo tão natural quanto assistir à televisão. Porém, é importante que essa participação não limite-se apenas à ocorrer no espaço da Internet.

Nogueira e Castro (2014) dizem que:

> [...] a comunicação digital do governo deve ser pensada dentro das formas de comunicação pública, com foco numa construção de diálogo, e não dentro de uma comunicação política/institucional, voltada à divulgação dos sucessos de uma determinada autoridade ou administração (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 8).

Os autores estabelecem algumas características para que a comunicação digital na Internet, por meio do poder público, seja de fato concretizada com base na democracia: “a) incentivar a participação do público; b) representar a voz do governo em discussões na web; c) transparência; d) ser útil; e) prestar serviço” (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 9).

Nogueira e Castro (2014) apontam em seus estudos, que a Internet mostra-se como uma ferramenta promotora de um espaço público mais participativo e colaborativo. Além disso, “[...] apresenta-se como uma tecnologia que permite a realização de atividades decisórias mais consequentes e maduras” (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 15). Porém, os autores concluíram que o governo não busca, ainda, participar deste diálogo proporcionado pela Internet, e principalmente pelas redes sociais, pois seu foco está limitado em “[...] prestar serviço ao cidadão e dar transparência às ações governamentais” (NOGUEIRA; CASTRO, 2014, p. 16). Embora os autores não classifiquem tal postura como estando incorreta, considera-se que a Internet permite muito mais do que isso, assim como o cidadão está constantemente procurando se inserir mais nas decisões do governo. Dessa forma, é necessário utilizar a Internet e suas ferramentas de modo a extrair todo seu potencial, procurando o diálogo, a participação e a colaboração popular e, fazer disso não apenas uma política de governo, mas de Estado.

Segundo Dziekaniak (2008), o principal motivo para a ausência de uma relação fértil entre o cidadão e o governo através de canais de comunicação digital revela-se, principalmente, como desinteresse governamental, que falha ao entender os motivos e as demandas do cidadão em relação à participação política na Internet. Além disso, a autora levanta outra possibilidade para essa ausência de canais apropriados que estimulem a colaboração e a participação do cidadão em relação ao governo, que seria o “[...] desinteresse por parte do governo em envolver o cidadão

em consultas, o que de fato daria poder decisório à população" (DZIEKANIAK, 2008, p. 10). De acordo com a autora, há uma extrema valorização da manutenção da representatividade dentro dos governos, o que seria um dos fatores que contribuem para que a população fique de fora dos processos decisórios.

Outro ponto importante abordado pela autora, é que pode não ser de interesse do governo prestar contas das decisões tomadas por seus representantes, uma vez que essas decisões não interessem a ninguém, com exceção de quem a tomou (DZIEKANIAK, 2008). Além disso, na maioria das vezes o governo "[...] não oportuniza, não fomenta e não mantém" espaços digitais dedicados à manutenção de uma política institucional de participação e colaboração do cidadão em relação aos processos decisórios de seus respectivos governos (DZIEKANIAK, 2008, p. 11).

A autora também acredita que um dos principais motivos que impedem ou dificultam a participação e o uso ativo pelo cidadão de serviços eletrônicos governamentais, seja o fato de que o cidadão acredita geralmente que suas demandas e seus anseios não sejam respondidos (DZIEKANIAK, 2008). Além disso, Dziekaniak (2008) considera a descentralização da informação e do conhecimento como sendo outro fator responsável pela falta de investimento do governo nos canais digitais participativos em relação à população. Ao descentralizar o conhecimento, descentraliza-se também o poder de tomar decisões; o que uma vez estaria restrito aos representantes eleitos da população, agora seria de acesso a todos.

Nogueira e Castro (2014) também apontam que, ao invés do governo trabalhar com ênfase em participação e colaboração coletiva através da Internet, há um esforço concentrado em convencer a população, gerando, assim, um desvirtuamento na comunicação pública.

Sendo assim, entende-se que de nada adiantam os esforços de oferecer serviços de informação na Internet como, por exemplo, os Portais da Transparência, se esses esforços não tiverem como objetivo uma genuína construção de diálogo transparente com o cidadão, além de foco em uma participação e colaboração coletiva em relação às informações fiscais do governo. A transparência é um fator que pode ser essencial para que a comunicação pública exista de forma a criar uma relação de diálogo entre a sociedade e o poder público, e essa relação proporcionada pela transparência é o que, talvez, resulte em um eventual empoderamento do cidadão, como pode ser conferido no próximo capítulo.

Capítulo 4 - Transparência de informações no setor público: ferramenta de fiscalização e empoderamento do cidadão

4.1 A importância da gestão transparente no setor público

Segundo Coutinho e Alves (2015), inicia-se no começo do século XX a preocupação do governo de fornecer informações públicas ao cidadão por meio da imprensa. Em 1909, o presidente Nilo Peçanha cria um setor responsável pelo atendimento à imprensa e divulgação jornalística, que era responsável por "[...] distribuir informações por meio de notas ou notícias fornecidas à imprensa e a quem solicitasse, além de editar o Boletim do Ministério [...]" (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 5), ocupações altamente semelhantes às realizadas hoje pelas assessorias de imprensa dos órgãos públicos.

Em 1930, o governo passa a adotar, como nova política de governo, o controle e a disseminação de informações através dos meios de comunicação em massa, principalmente o rádio. É possível notar essa nova postura em relação à publicidade de informações governamentais a partir da estruturação do Departamento Oficial de Propaganda, em 1931 (COUTINHO; ALVES, 2015). Entre 1937 e 1945, percebe-se o auge desse modelo, quando o rádio e outras ações comunicativas tornaram-se parte da estratégia de "[...] difusão da ideologia do estado Novo e da imagem do presidente Getúlio Vargas [...]" (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 5).

De acordo com Coutinho e Alves (2015), foi na década de 1960, após a popularização do rádio e, principalmente, da modernização da imprensa escrita, que os meios passaram a se dirigir ao público indiferenciado, às massas. Esse pode ser considerado o ponto de ignição para que sejam compreendidos os processos comunicacionais no Brasil desde então.

Durante o período da Ditadura Militar, é perceptível a ideia que o Estado passava, de uma instituição superior, responsável pelo controle social que atuava em prol do bem coletivo da sociedade.

Para Coutinho e Alves (2015):

> A repressão e a restrição a direitos e liberdades revelavam o entendimento de um Estado superior aos cidadãos, responsável por guiá-los e controlá-los em nome do desenvolvimento econômico e contra o que era julgado como ameaça comunista. Era preciso também que o Estado divulgasse suas

> ações, mas, por outro lado, mantivesse uma imagem positiva, atribuição que foi dada à Assessoria Especial de Relações Públicas (Aerp), em 1968, órgão criado para coordenar a comunicação entre o poder executivo e a sociedade (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 7).

Dessa forma, o Estado operava sob a imagem de uma instituição social e participativa, mas que atuava dentro de um sistema de decisões centralizadas, em que a participação popular na gestão pública era limitada pelo controle estatal e pela manipulação de informações. Segundo Coutinho e Alves (2015), a censura à imprensa e aos meios de comunicação permaneceu entre os anos de 1969 e 1978.

Mas foi no período de redemocratização do Brasil que as ações comunicativas passaram a ganhar um novo significado, em que se percebe a mudança do papel da comunicação do Estado em relação ao cidadão (COUTINHO; ALVES, 2015). De acordo com os autores, foi nos anos 1980, que se iniciaram os movimentos que procuravam lutar por maior participação política dos cidadãos. Com a Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira via seu direito à informação ser garantido, condição indispensável para as práticas democráticas que são características da comunicação pública.

Para Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), a redemocratização do país também trouxe um importante condutor de pressão social por "[...] mais transparência, controle social e participação da sociedade em relação às ações e decisões governamentais" (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 45). Essa pressão foi responsável pela demanda da população por uma abertura cada vez maior de informações públicas por parte do governo, fazendo com que o poder público adotasse novas práticas de transparência desde então.

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o surgimento da Internet proporcionou à sociedade transformações sociais, econômicas e comerciais. Dentre essas transformações, nota-se o aparecimento de agentes ubíquos, na forma de elementos que têm como característica a busca da conexão permanente em rede.

O desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação e informação trouxe novas possibilidades para o desenvolvimento de novas práticas de transparência governamental (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010). Segundo Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), a Internet é capaz de proporcionar a potencialização da transparência, "[...] pois os meios eletrônicos permitem uma maior facilidade de acesso aos dados e informações da Administração Pública" (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 45).

Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), listam algumas fases presentes na divulgação de informações governamentais através da Internet. Segundo os autores:

> Em uma primeira fase, os websites governamentais passaram a publicar informações sobre as ações governamentais em formato fechado. Esse tipo de publicação caracteriza--se pelo fato de que é o governo quem decide o que e como será visto. É o caso da publicação de relatórios financeiros ou dados de forma não interativa. Uma segunda fase trouxe a possibilidade de realização de consultas personalizadas a bases de dados. Os interessados podem acessar bases de dados governamentais e interagir com elas, de forma a estruturar consultas que produzam cruzamentos de dados específicos ou permitam filtrar as bases de dados em busca de informações detalhadas. É o caso das consultas à execução financeira da União, de estados e de municípios. Mais recentemente, uma nova fase torna-se possível: a dos dados governamentais abertos. O desenvolvimento das TICs passou a permitir ir além da publicação de relatórios ou o acesso a consultas a bases de dados. Tornou-se possível ofertar bases de dados em estado bruto, para serem livremente manipuladas, filtradas ou cruzadas com outras, inclusive permitindo a construção de novas aplicações e conhecimentos pela própria sociedade civil. São os chamados Dados Governamentais Abertos (DGA) (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 46).

O conceito de "Dados Governamentais Abertos", segundo com Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), relaciona-se com a ideia de que os dados públicos são pertencentes ao cidadão, e que ele deve ter acesso irrestrito às informações governamentais, sendo a Internet um elemento fundamental para o acesso e a disponibilização dessas informações.

Para Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), os dados governamentais abertos contribuem diretamente para o exercício da transparência na gestão pública, o que acaba por resultar em melhores possibilidades de controle social das ações governamentais.

O *World Wide Web Consortium (W3C)*, consórcio internacional que opera no desenvolvimento de padrões para a *web*[39], classifica dados governamentais abertos como:

> [...] dados produzidos pelo governo e colocados à disposição das pessoas de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras (WORLD WIDE WEB CONSORTIUM – ESCRITÓRIO DO BRASIL, 2011, p. 4).

No Manual dos Dados Abertos: Governo[40], criado pelo W3C, há diversas áreas valorizadas pela prática dos dados governamentais abertos, sendo que algumas delas são:

[39] Disponível em: <http://www.w3c.br/Sobre/>. Acesso em 07 abr. 2017.

> • Transparência e controle democrático;
> • Participação popular;
> • Empoderamento dos cidadãos;
> • Melhores ou novos produtos e serviços privados;
> • Inovação;
> • Melhora na eficiência de serviços governamentais;
> • Melhora na efetividade de serviços governamentais;
> • Medição do impacto das políticas;
> • Conhecimento novo a partir da combinação de fontes de dados e padrões. (WORLD WIDE WEB CONSORTIUM – ESCRITÓRIO DO BRASIL, 2011, p. 8).

Conforme consta no documento da instituição, os dados abertos possibilitam que as pessoas participem das decisões políticas que afetam suas vidas, e permitem que sejam mais ativas na sociedade.

Para Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), a W3C considera que deve haver incentivos por parte do governo para que os cidadãos utilizem os dados abertos conforme suas necessidades. De acordo com os autores:

> A defesa dos dados abertos como promotor de transparência se deve às possibilidades de tornar os dados governamentais acessíveis a todos eliminando as restrições referentes à tecnologia, legislação e acessibilidade para garantir o irrestrito acesso e utilização dos dados públicos pelos cidadãos (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 49).

Segundo Batista, Batista e Gomes (2016, p. 5), a modernização da gestão pública junto a ações de desenvolvimento tecnológico, tem como objetivo a oferta de serviços de utilidade pública cada vez melhores para a população. Parte dessa modernização de gestão compreende também a criação, gerência e disponibilização "[...] em repositórios adequados, o conhecimento gerado e armazenado em vários órgãos por meio da informação governamental" (BATISTA; BATISTA; GOMES, 2016, p. 5). Dessa forma, no caso do objeto de estudo desta pesquisa, entende-se como necessário a manutenção de um sistema que garanta a disponibilização, de forma transparente, de informações públicas das prefeituras a fim de que o cidadão tenha acesso a quaisquer informações relacionadas à gestão pública que julgar necessárias.

De acordo com a Lei Complementar nº 131[41], de 27 de maio de 2009, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foram determinados a disponibilizar, em tempo real, as informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira de seus respectivos órgãos públicos. A lei estabelece que

---

[40] Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2017.

[41] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 6 mar. 2017

a transparência deve ser assegurada também mediante incentivo à participação popular e de audiências públicas.

Já a Lei de Acesso à Informação (LAI)[42], Lei nº 12.527 de 2011, regulamenta o acesso às informações públicas como um direito constitucional, e possibilita que qualquer pessoa, física ou jurídica, tenha acesso a qualquer informação pública de órgão e entidade, sem necessidade de apresentar motivo. É importante ressaltar, porém, que a lei isenta os municípios com menos de 10.000 (dez mil) habitantes de terem um *site* na Internet com as informações sobre a gestão pública municipal.

Conforme consta no *site* do Governo Federal sobre o Acesso à Informação[43], há seis princípios criados para garantir a efetividade de acesso à informação pública:

- **Acesso:** garantia de acesso e divulgação máxima do serviço;
- **Não exigência de motivação:** o requerente não é obrigado a justificar seus motivos para que receba as informações;
- **Limitação de exceções:** situações de sigilo são limitadas e estabelecidas por lei;
- **Gratuidade:** fornecimento gratuito de informação;
- **Transparência ativa:** Divulgação proativa de informações de interesse coletivo geral;
- **Transparência passiva:** criações de procedimentos e prazos que facilitem o acesso à informação.

De acordo com Coutinho e Alves (2015), está entre as competências da lei a garantia do recebimento de informações públicas por parte do cidadão, sem necessidade de justificativa, a gratuidade – salvo em situações de cópias de documentos –, e o dever da implantação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), por parte dos órgãos de entidades públicas.

No Brasil, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) atua em defesa do patrimônio público e o incremento da transparência da gestão[44]. Foi criado em 30 de setembro de 2016 com a publicação da Lei nº 13.341, em substituição à Controladoria-Geral da União, criada em 28 de

[42] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 6 mar. 2017.
[43] Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos> Acesso em: 6 mar. 2017
[44] Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico> Acesso em: 7 mar. 2017.

maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683. O órgão público considera a transparência como um importante elemento de combate à corrupção, uma vez que ela se mostra como uma ferramenta que auxilia no controle da gestão pública, induzindo à gestão responsável dos representantes públicos.

Uma das atribuições da Controladoria Geral é definir o uso do e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão[45], que permite qualquer indivíduo, seja pessoa física ou jurídica, a encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhamento de prazo e resposta da solicitação pelos *sites* governamentais, sendo que o SIC – Serviço de Informação ao Cidadão é assegurado no inciso I do artigo 9º da lei nº 12.527.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[46], Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, institui um capítulo para a transparência, Controle e Fiscalização. De acordo com Airoldi e Silveira (2015), a transparência pode ser alcançada por meio do:

> [...] conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público, tudo isso, através das ferramentas indicadas pela LRF, ou seja, pela participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos públicos (art.48), pela disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos (art.49), bem como, pelas emissões de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, que igualmente devem ser de acesso público e com ampla divulgação (arts. 52 e 53) (AIROLDI; SILVEIRA, 2015, p. 7).

Os conceitos de “publicidade” e “transparência” estão relacionados, uma vez que é possível entender-se publicidade como “[...] característica do que é público, conhecido, não mantido secreto” (AIROLDI; SILVEIRA, 2015, p. 8). Já transparência pode ser entendida como “[...] atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível; é o que se deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás.” (AIROLDI; SILVEIRA, 2015, p. 8). Desse modo, segundo as autoras, os atos administrativos devem ser “públicos e transparente-públicos”, pois devem ser levados ao conhecimento dos indivíduos através das ferramentas disponíveis e previstas na lei; e devem ser transparentes, pois suas informações devem ser claras e de fácil inteligibilidade, para que o cidadão possa, de fato, exigir seu controle dentro do que sua participação política lhe proporciona.

---

[45] Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>. Acesso em: 17 mar. 2017.
[46] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 3 abr. 2017.

Para Airoldi e Silveira (2015), a transparência e a participação popular na fiscalização da gestão financeira do governo têm seus fundamentos no conceito de *accountability*. De acordo com Rocha (2013), o termo *accountability* é uma palavra de origem inglesa e ainda sem tradução para o português, mas que normalmente é associada à "[...] obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações e de por elas se responsabilizarem, perante a sociedade" (ROCHA, 2013, p. 7). *Accountability* poderia ser definida pela ideia de transparência ativa, com sua divulgação realizada espontaneamente pelo poder público, de modo a oferecer de forma plena e verdadeira todas as ferramentas para que o cidadão fiscalize as ações orçamentárias realizadas pela gestão pública (ROCHA, 2013).

Mas. segundo Rocha (2013), o protagonismo da sociedade civil em relação à fiscalização do poder público não significa abdicar do Estado suas responsabilidades e suas funções, mesmo que, segundo a autora, ele seja "[...] domesticado pelo interesse das grandes corporações e da mídia" (ROCHA, 2013, p. 8). Ao contrário, uma sociedade civil que esteja à frente das decisões políticas de seu governo, significaria o reconhecimento de seu papel em relação aos processos de discussão e de tomadas de decisão em prol do interesse coletivo.

Resende e Nassif (2015) argumentam que o livre acesso à informação e, consequentemente, a transparência de informações são peças fundamentais para o amadurecimento da sociedade civil e de suas relações com as instituições públicas. Para os autores, independentemente do contexto histórico, nos países que implantaram a Lei de Acesso à Informação sempre "[...] existiu um processo composto por três fases: aprovação, implantação e execução da lei, compondo o chamado 'triângulo de transparência'". A segunda fase, denominada "implantação", é considerada a mais crítica, visto que é preciso ter uma gestão da informação competente e eficaz, uma vez que essa gestão influencia diretamente no processo de execução da lei.

Porém, é importante também apontar que a transparência não se resume apenas à disponibilização das informações públicas ao cidadão, mas sim também de ações afirmativas de inclusão que garantam a compreensão do cidadão em relação às informações emitidas e em relação à utilização das ferramentas disponibilizadas.

Para Rocha (2013), transparência é mais do que divulgar informações, uma vez que apenas a divulgação de informações não garante a total compreensão e participação do cidadão em relação à gestão pública. Mais do que isso,

transparência tem como objetivo “[...] a participação, o debate e a accountability democráticos” (ROCHA, 2013, p. 9). De acordo com Batista, Batista e Gomes (2016, p. 8), os portais da transparência, em sua maioria, não contribuem para que o cidadão seja um agente fiscalizador de fato.

> A grande maioria dos portais da transparência não trazem explicações sobre como funciona o orçamento público, apenas disponibiliza dados contábeis de difícil compreensão para o cidadão comum, o que pouco contribuem para que ele aja como agente fiscal do setor público (BATISTA; BATISTA; GOMES, 2016, p. 8).

Segundo as autoras, apesar da legislação brasileira ser clara e aparentemente bem abrangente em relação à transparência e acesso às informações públicas, é possível identificar certo receio “[...] sobre a delegação de poder ao cidadão por meio da divulgação das informações públicas” (BATISTA; BATISTA; GOMES, 2016, p. 8). Desse modo, as autoras argumentam que a lei é cumprida, mas mantém-se a cultura de que o cidadão não faz parte da gestão do governo, e não se demonstram esforços para que sejam reconhecidos os direitos do cidadão de conhecer os dados orçamentários do poder público.

Airoldi e Silveira (2015, p. 9) argumentam que a transparência dificulta a corrupção, sendo que quanto maior o grau de transparência proposto pelo Estado, maior o risco para os corruptos e, dessa forma, as probabilidades de prática de corrupção são reduzidas. De acordo com as autoras, a corrupção nos órgãos públicos e nas mais variadas estâncias governamentais é uma das principais razões para a “crescente demanda por transparência”, pois uma vez que a corrupção seria um fenômeno que deprecia a democracia e a moral pública, a transparência se mostra como uma solução para a mesma, uma vez que incentiva a responsabilidade por parte dos gestores públicos.

Para Airoldi e Silveira (2015, p. 9), o município demonstra-se como sendo o local mais adequado para que a população participe da gestão pública, pois diferentemente das outras esferas administrativas, é no município que se apresentam os problemas e obstáculos no cotidiano dos cidadãos, sendo lá também que “[...] ocorrem as decisões mais próximas da comunidade”, o que acaba por facilitar a fiscalização da gestão pública por parte da sociedade civil. Para as autoras, o cidadão não deve atuar na política apenas dentro do seu papel de eleitor, mas sim também de forma participativa e controladora em relação às atividades públicas.

Consequentemente, Batista, Batista e Gomes (2016, p. 9) reconhecem que, embora as necessidades da sociedade em relação à transparência pública mediada pela Internet sejam amparadas sob a luz do aspecto legal, é importante saber que o conceito cultural e administrativo ainda é preciso ser melhorado. Talvez, essa deficiência cultural e administrativa seja um dos principais motivos para que a transparência não funcione de forma plena, como demanda a lei.

4.2 A fiscalização da gestão pública como meio de empoderamento do cidadão

Para Rocha (2013), a transparência, como um elemento essencial da gestão pública democrática, "[...] impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida" (ROCHA, 2013, p. 8). Dessa forma, é possível pensar que a transparência promove a descentralização da informação do Estado, e essa descentralização de informação resulta, consequentemente, em um eventual empoderamento por parte do cidadão.

Segundo Kleba e Wendausen (2009, p. 735), o termo "empoderamento" tem origem na palavra inglesa *"empowerment"*, que na literatura pode ser definida como "[...] uma abordagem voltada para melhorar a situação e a posição dos grupos mais vulneráveis", mas que também pode ser traduzida para os verbos transitivos autorizar, habilitar ou permitir. De acordo com as autoras, há dois sentidos de empoderamento mais utilizados no Brasil:

> [...] um se refere ao processo de mobilizações e práticas que objetivam promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida, aumentando sua autonomia; e o outro se refere a ações destinadas a promover a integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos etc. em sistemas geralmente precários, que não contribuem para organizá-los, pois os atendem individualmente através de projetos e ações de cunho assistencial (KLEBA; WENDAUSEN, 2009, p. 735).

Neste trabalho, o sentido adotado para o termo foi o primeiro, que se relaciona aos processos de mobilizações de determinados grupos e comunidades para que ganhem, assim, mais autonomia nos procedimentos políticos que influenciam em suas vidas. Dessa forma, Kleba e Wendausen (2009, p. 735) argumentam que o empoderamento não pode ser oferecido ou realizado para pessoas ou grupos, mas que ele existe em processos em que as próprias pessoas

ou grupos terminam por se empoderar. O ato de empoderamento, segundo as autoras, pode ser auxiliado por agentes externos, mas o resultado de todo processo deve ser na total independência e autonomia dos indivíduos empoderados. Assim sendo, a transparência governamental e a fiscalização da gestão pública por parte do cidadão podem ser consideradas um ato de empoderamento, uma vez que o indivíduo que fiscaliza torna-se empoderado pela participação política, pelo fato de que o ato de fiscalizar gera autonomia do cidadão em relação às decisões políticas tomadas pela gestão pública.

Entretanto, para Airoldi e Silveira (2015), é importante que se desperte no cidadão o interesse de se manifestar politicamente e participar das decisões da gestão pública, “[...] de forma que esses sintam prazer em fazê-las, de forma fácil, simples e com uma linguagem compreensível” (AIROLDI; SILVEIRA, 2015, p. 5). Para as autoras, ainda que se esteja vivenciando uma era em que as tecnologias de informação e comunicação se demonstram como um elemento constante na vida dos indivíduos, a sociedade ainda não acredita em seu poder de fiscalização. Talvez a coletividade que a Internet proporciona seja um caminho a ser trilhado, uma vez que certas barreiras existentes em um eventual processo individual de fiscalização não estariam presentes em ações coletivas. Dessa forma, acredita-se que a articulação coletiva da população pode obter ainda mais sucesso em fiscalizar e compreender os dilemas da gestão pública (AIROLDI; SILVEIRA, 2015).

Porém, ainda que exista certa resistência do cidadão em relação à sua participação política nos processos decisórios da gestão pública, percebe-se um crescimento acelerado nos últimos anos da cobrança por mais transparência no Brasil (AIROLDI; SILVEIRA, 2015). Para as autoras, a promoção da transparência e do acesso à informação demonstra-se como peça fundamental para a democratização e melhoria dos processos de gestão da administração pública.

Coutinho e Alves (2015) argumentam que o acesso às informações públicas mostra-se como algo essencial para a participação efetiva do cidadão na vida política, bem como em seu papel de agente fiscalizador das informações orçamentárias do governo. Segundo os autores, essa participação do cidadão em relação à fiscalização do governo, “[...] resulta em administrações públicas mais eficientes, eficazes e transparentes” (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 3). Para os autores, a transparência administrativa garante a participação política dos indivíduos e proporciona o diálogo entre o governo e o cidadão, “[...] além do direito ao acesso

à informação como condição para o controle" (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 3). Dessa forma, segundo os autores, a transparência e o acesso à informação garantem desde a abertura da administração pública para participação e atuação direta do cidadão (caracterizando a democracia participativa), até a fiscalização, análise e colaboração na gestão pública (caracterizando o controle social).

Para Coutinho e Alves (2015), a comunicação pública, que tem seu foco no cidadão e na garantia do acesso livre à informação, da liberdade e do diálogo, ainda se confunde com a comunicação política e comunicação governamental. Para os autores, a comunicação pública deveria atuar de forma a garantir o direito da população a participar ativamente das decisões importantes que afetam a vida do coletivo, porém, o que é feito, na prática, é a comunicação realizada na forma de divulgação de ações e de informações – o que, de certa forma, atende o pressuposto da transparência na gestão pública –, e focada no convencimento da opinião pública.

De acordo com Coutinho e Alves (2015), o entendimento sobre a comunicação pública como serviço público, voltado para a construção do diálogo e participação coletiva da população na gestão pública, é construído gradativamente, mas ainda está longe do que é preciso avançar. Para os autores, tal ideia é vista como utópica e ingênua pelos representantes públicos que detêm o poder. Grande parte deles, segundo os autores, "[...] ainda consideram a comunicação um tipo de concessão paternalista para se conseguir apoio, instrumento de persuasão, manipulação, disputa ou manutenção do poder" (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 4). De acordo com os autores, em relação à divulgação de informações públicas, é importante levar em consideração que a informação "[...] produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado é um bem público" (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 11).

Essa ideia está relacionada talvez ao fato de que a comunicação governamental no Brasil sempre esteve ligada a "[...] ações publicitárias e a ideia do convencimento" (COUTINHO; ALVES, 2015, p. 5). Dessa forma, entende-se que a noção de que o governo era o emissor de informação, e os cidadãos eram apenas os receptores, passivos, tenha orientado a comunicação pública por muitas décadas, o que talvez tenha contribuído para uma possível cultura do sigilo e de restrição à informação (COUTINHO; ALVES, 2015).

Além disso, os autores questionam a eficácia da divulgação das informações orçamentárias da administração pública, pois é incerto se os usuários sabem como utilizar adequadamente as ferramentas oferecidas pelo poder público para exercer de fato o controle social. É questionado também se as informações disponibilizadas pelo governo são suficientes para embasar e empoderar verdadeiramente os cidadãos, uma vez que apenas a divulgação espontânea de informações pela administração pública pode não ser suficiente para que sejam garantidas maior transparência e participação colaborativa da sociedade nos processos decisórios do poder público (COUTINHO; ALVES, 2015).

Segundo Kim e Lee (2012), os cidadãos não devem ser vistos como dependentes pelo Estado, mas sim como parceiros colaboradores, que participam da administração pública como agentes que tomam decisões em prol do bem coletivo. Para os autores, a confiança por parte do cidadão em relação ao poder público é um elemento fundamental para que se possa construir uma relação mútua de diálogo e de colaboração entre ambas as partes. De acordo com os autores, as percepções que os cidadãos têm da situação política e econômica em que estão inseridos afetam diretamente a confiança no governo. Os autores argumentam que "[...] o uso de *websites* governamentais é positivamente associado com a satisfação do governo eletrônico, e a satisfação de ambos é positivamente associada com confiança no governo" (KIM; LEE, 2012, p. 2. Tradução Nossa).

Segundo Wendausen, Barbosa e Borba (2006), o cenário da globalização fez com que a mobilização social, na busca por direitos iguais e pela inclusão social, fosse considerada como pano de fundo "[...] nas experiências de Conselhos Gestores e de controle das políticas públicas" (WENDAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006, p. 2). De acordo com as autoras, os Conselhos Gestores foram criados a partir da Constituição Federal de 1988, constituindo-se em espaços participativos e atuavam principalmente em áreas ligadas à saúde e seguridade social.

Dentro das possibilidades proporcionadas pela transparência da gestão pública, o empoderamento mostra-se como o resultado final da participação coletiva do cidadão nas decisões políticas. Esse empoderamento torna-se, segundo Wendausen, Barbosa e Borba (2006):

> [...] um processo que oferece possibilidades às pessoas de auto-determinar [sic] suas próprias vidas, efetivando sua inserção nos processos sociais e políticos, a partir de sua integração na comunidade e da articulação com outras organizações (WENDAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006, p. 3).

Dessa forma, passa a ser papel da gestão pública oferecer meios que auxiliem no empoderamento do cidadão. De acordo com Wendausen, Barbosa e Borba (2006, p.4), os esforços do Estado em criar meios de participação para o cidadão, como “conselhos, orçamentos participativos e congressos da cidade”, mostram um novo caminho para que seja implantado um novo sistema democrático, em que o poder é dividido entre diversos grupos da sociedade e que os cidadãos sejam livres para discutir seus direitos, garanti-los, e para participar das decisões políticas que afetem a sociedade como um todo. Dessa forma, segundo as autoras, a participação seria um caminho que levaria ao empoderamento individual e coletivo (WENDAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006).

Para Oliveira e Nascimento (2014), o empoderamento é um elemento essencial para que se possa transmitir capital social e promover a cidadania através dos direitos humanos. De acordo com os autores, o empoderamento se mostra como um “[...] meio capaz de mobilizar a sociedade civil para que promova seus direitos e dialogue com o Poder Público para efetivá-los” (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2014, p. 24). Dessa forma, há de se pensar que a transparência governamental seja uma importante aliada no processo de empoderamento do cidadão que busca na participação política a garantia de seus direitos sociais. Segundo os autores:

> Dentre as várias concepções de empoderamento, situa-se a de orientação comunitária, que contextualiza a possibilidade de capacitação de comunidades para que participem nos processos deliberativos da sociedade e ocupem as esferas públicas, como um “processo de ação social”, em que o indivíduo toma posse de sua vida pela interação advinda da alteridade, gerando criticidade quanto à realidade [...] (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2014, p. 24).

Desse modo, o empoderamento torna capaz o fortalecimento das relações sociais com a administração pública. Uma vez que o Estado torna-se um agente incentivador da participação popular e coletiva na administração pública, é possível compreender melhor as necessidades dos cidadãos, estreitar as relações de poder e reforçar os laços de confiança no poder público (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2014).

Para Oliveira e Nascimento (2014), não há dúvidas de que o empoderamento torne possível o completo exercício da democracia e da cidadania, além de combater a exclusão social em suas mais variadas formas, principalmente na forma da exclusão do cidadão nos processos decisórios da administração pública, e estabelece também “[...] a luta por direitos, sejam eles civis, políticos, socioeconômicos, culturais e ambientais” (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2014, p. 25).

Num país que busca sua base na democracia, é de direito do povo ter conhecimento e participar das questões de interesse público, e é de dever do Estado informar e propagar meios de acesso a ferramentas que garantam esse direito (AIROLDI; SILVEIRA, 2015). No capítulo seguinte, é possível conferir análises e conclusões sobre os Portais da Transparência das cidades do ABC e suas ferramentas.

Capítulo 5 - Análise dos Portais da Transparência das Cidades do ABC – O Serviço de Informação ao Cidadão como recurso on-line de obtenção de informações públicas.

5.1 Metodologia – Análise documental dos Portais e site das prefeituras do ABC

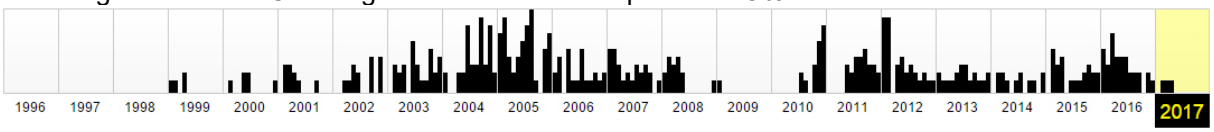
As informações coletadas foram obtidas diretamente dos *sites* das respectivas prefeituras e a solicitação de informação foi realizada através de Serviço de Informação ao Cidadão (se houver). Todas as páginas analisadas foram salvas em imagem e devidamente incluídas no trabalho. Quaisquer outros tipos de documento, como e-mails, cartas, ou formulários constam nos anexos da pesquisa.

5.1.1 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Santo André

De acordo com a ferramenta *WayBackMachine*, disponibilizada pelo *site Internet Archive*, que tem como objetivo salvar o histórico de todo conteúdo uma vez disponibilizado na Internet[47], o *site* da Prefeitura de Santo André está no ar desde 25 de janeiro de 1999. A Figura 2 demonstra, através de uma linha cronológica, o histórico de capturas que a ferramenta *WayBackMachine* fez do *site* da Prefeitura de Santo André.

[47] A ferramenta, no entanto, mostra as vezes em que o site foi capturado pela ferramenta, e não quantas vezes houve modificações de fato; dessa forma, serve apenas como base para conhecimento do tempo que o *site* está no ar. Disponível em: <https://archive.org/>. Acesso em: 06 abr. 2017.

Figura 2 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Santo André



Fonte: <http://web.archive.org/web/*/www.santoandre.sp.gov.br>

Como é possível observar na Figura 3, através das demarcações destacadas em vermelho, o Portal da Transparência da cidade de Santo André mostra-se acessível pela página inicial do *site* <www.santoandre.sp.gov.br>[48], por meio de dois *links*, sendo que, um deles se exibe como espécie de palavra-chave, nomeado como "Informação e Transparência", e o outro está localizado em um menu, destacado à direita, nomeado devidamente como "Acesso à Informação e Transparência".

Figura 3 - Página inicial do *site* da Prefeitura de Santo André

Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

[48] Acesso em 15 dez. 2016.

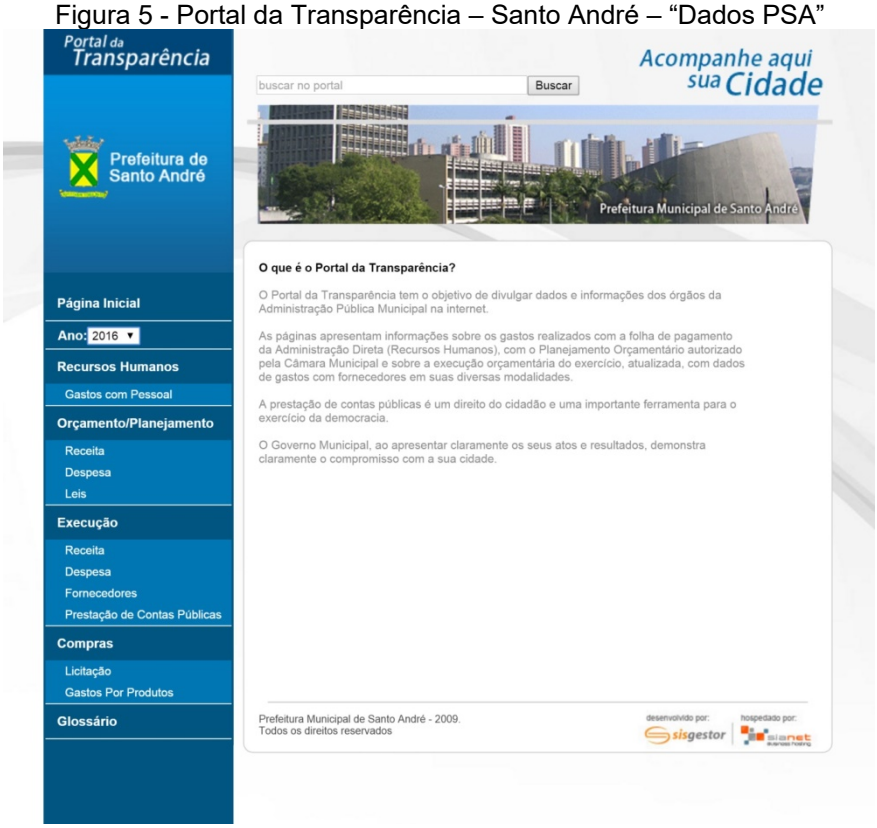
Ao clicar em qualquer um dos *links* demarcados na imagem, o usuário é direcionado para uma segunda página, como consta na Figura 4. Aqui, o usuário é apresentado a dois submenus, demarcados em vermelho, em que se apresentam *links* para diversas subáreas pertencentes ao Portal da Transparência. O serviço de solicitação de informações é acessível através do *link* “Serviço de Informação ao Cidadão”.

Figura 4 - Página Inicial do Portal da Transparência de Santo André

Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

Nota-se que todas as páginas e informações relacionadas ao Portal da Transparência estão de acordo com o *layout* do *site* principal da prefeitura, com exceção da página acessível através do botão “Dados PSA”, a qual exibe um *layout* diferenciado do resto do *site*, como é possível observar na Figura 5. Nessa página, os elementos estão distribuídos em um menu à esquerda, onde cada *link* leva a uma subpágina diferente, exibida à direita, sendo que em sua maioria há uma devida explicação para aquela seção.

Figura 5 - Portal da Transparência – Santo André – “Dados PSA”



Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

Ambas as seções do *site* (ver Figura 5 e 6) contam com um Glossário que tem como objetivo elucidar o significado de diversas palavras de uso recorrente entre as seções do Portal da Transparência, as quais aparentemente possuem sentido ou significado confuso ou pouco conhecido entre usuários comuns.

Na Figura 6 pode ser visto o botão de acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão, onde é possível solicitar informações através de um formulário no próprio portal.

Figura 6 - Acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão – Santo André

Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

O Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) da Prefeitura de Santo André é administrado pela Secretaria de Administração e Modernização, e sua página oferece uma breve explicação sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI), como pode ser visualizado na Figura 7.

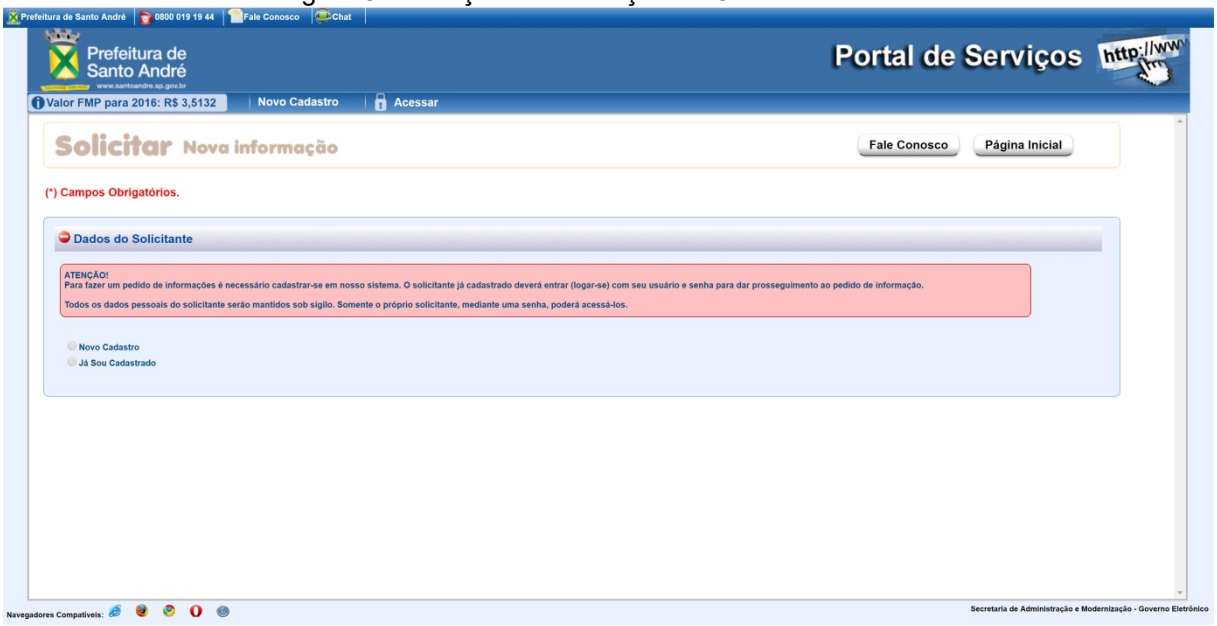
Nesta etapa da pesquisa, foi realizada solicitação de informação através do formulário oferecido pelo Serviço de Informação ao Cidadão. A informação solicitada para todas as prefeituras foi o valor total de arrecadação em multas por excesso de velocidade na gestão entre os anos de 2013 e 2016.

Figura 7 - Serviço de Informação ao Cidadão – Santo André

Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

A Figura 8 mostra a primeira etapa no processo de solicitação de informações no e-SIC, onde o solicitante deve realizar um cadastro ou informar se já é cadastrado.

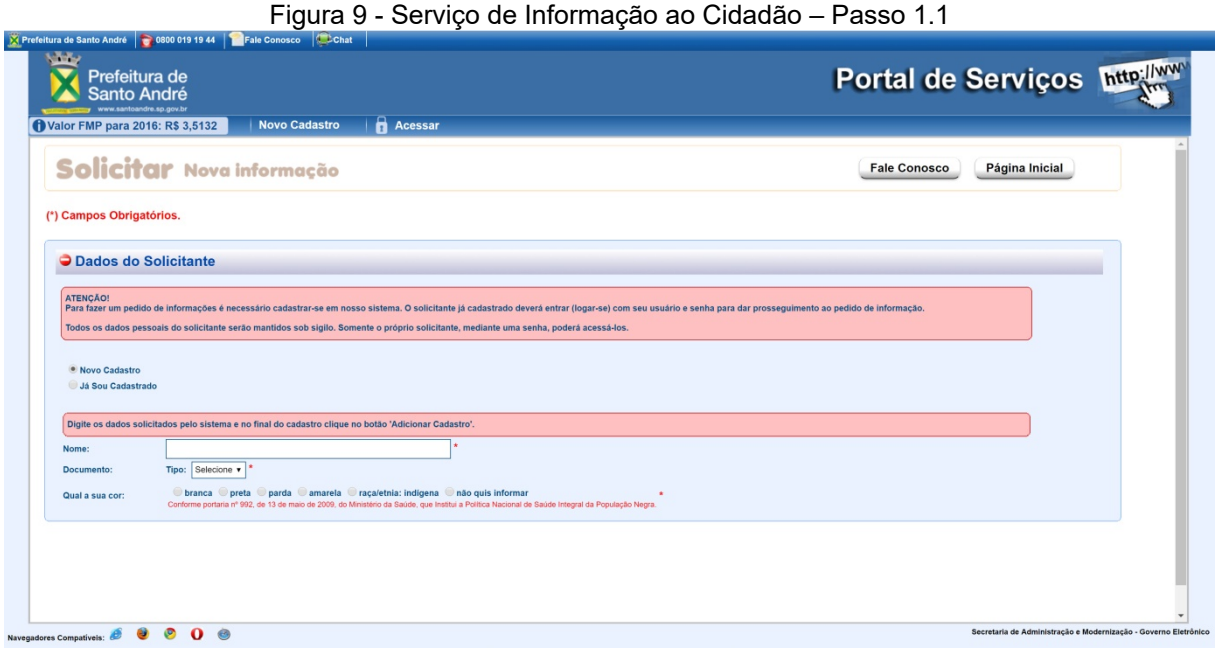
Figura 8 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 1



Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

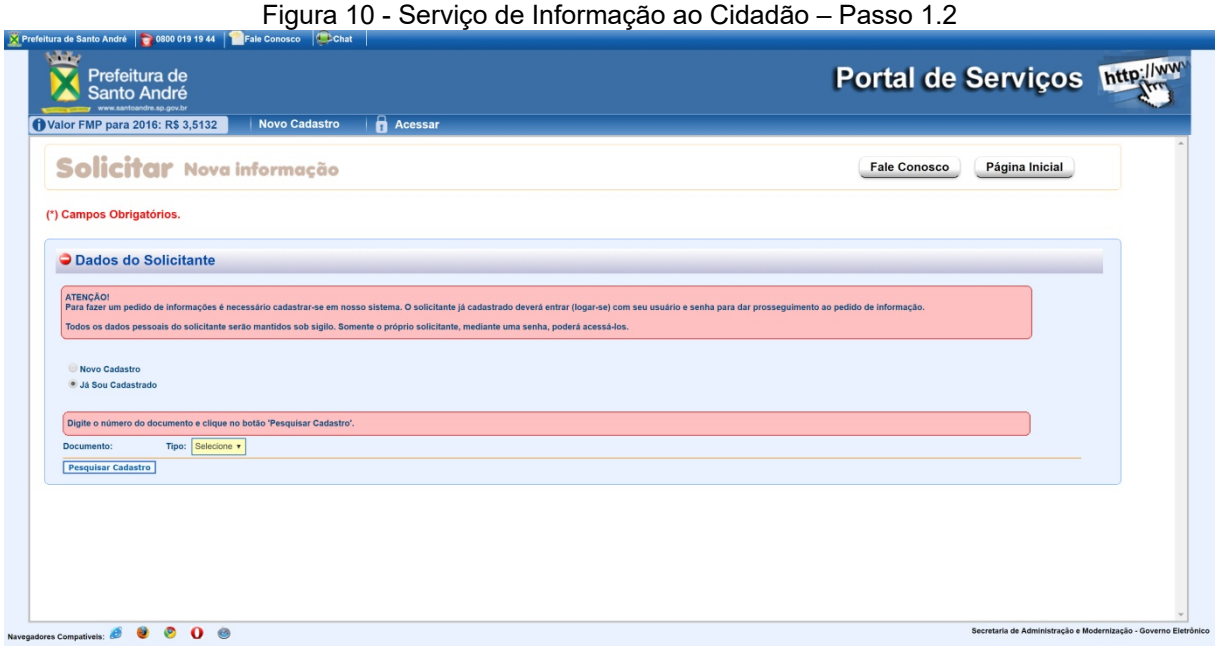
Nesse caso, o solicitante já possuía cadastro e, portanto, foi necessária apenas a inserção de algumas informações pessoais para o sistema dar acesso ao formulário de solicitação de informações (conforme Figuras 9 e 10).

Figura 9 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 1.1



Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

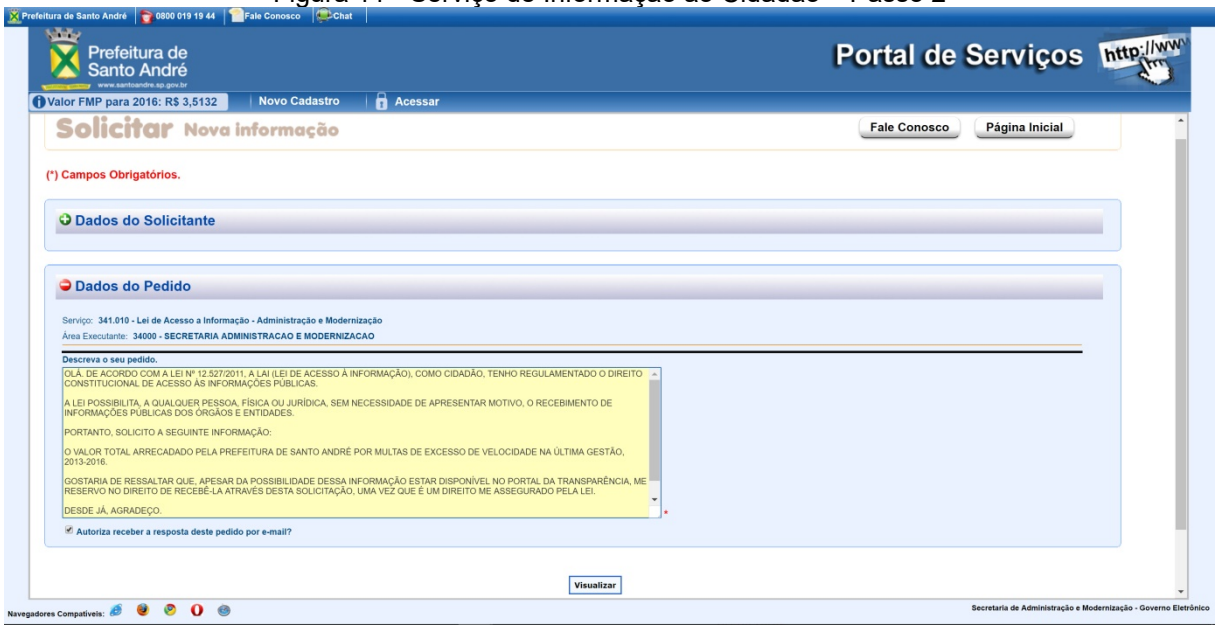
Figura 10 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 1.2



Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

Como pode ser conferido na Figura 11, depois de realizado o cadastro e/ou logado no sistema, é possível preencher um pedido solicitando a informação desejada. Além disso, o sistema possibilita a opção de receber a informação via *e-mail*.

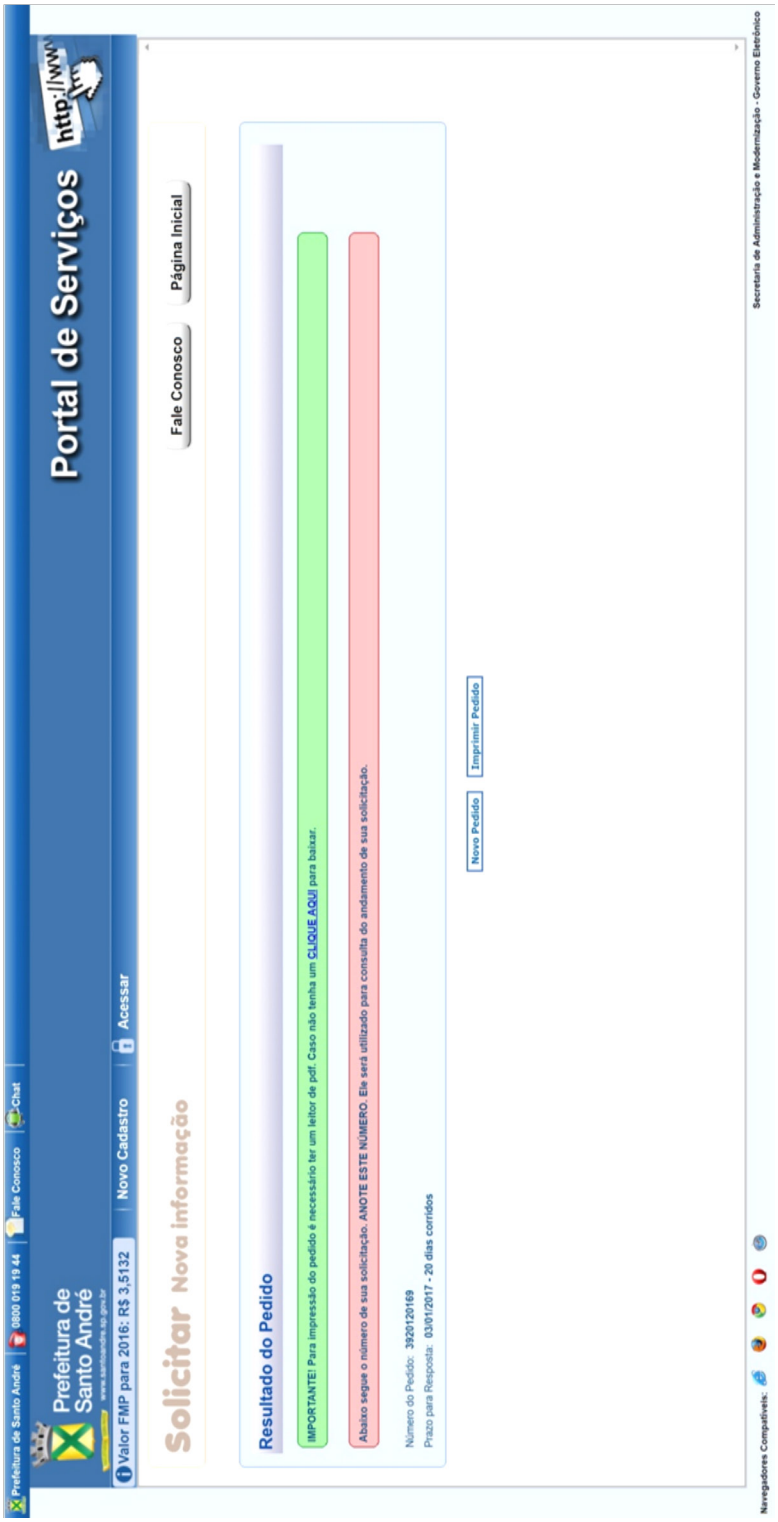
Figura 11 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 2



Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

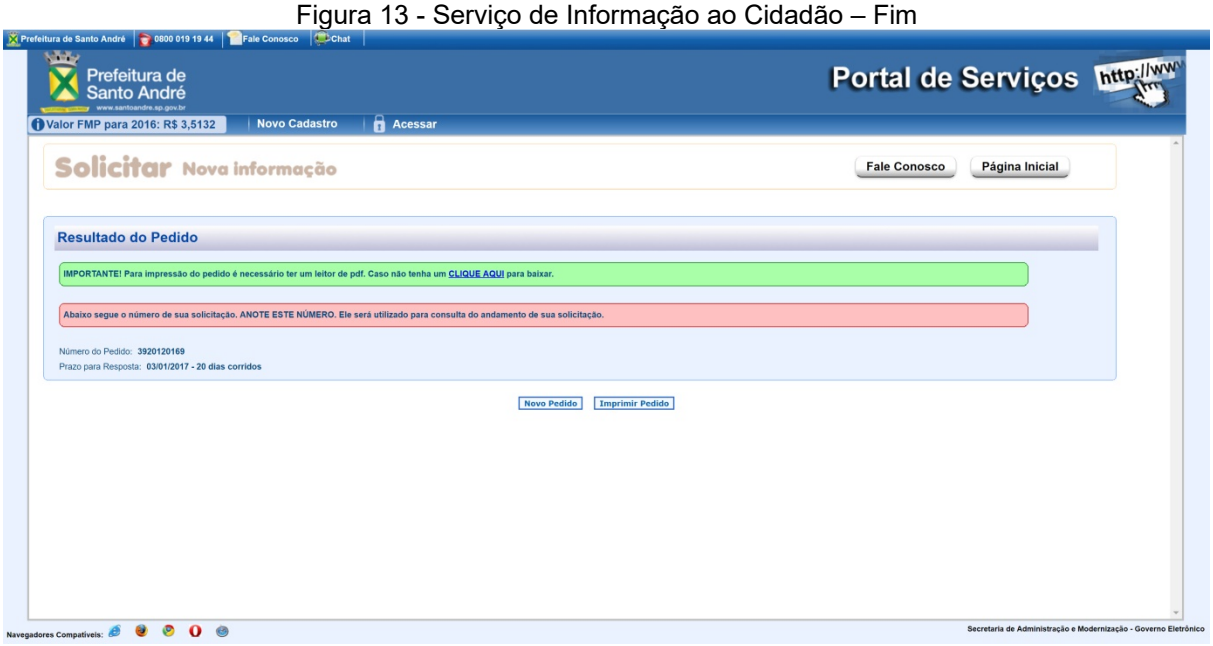
Após o preenchimento do campo de solicitação de informação, o sistema leva o usuário a uma tela de confirmação dos dados e da própria solicitação (Figura 12), e, uma vez confirmado, o sistema exibe uma tela de finalização do processo, onde o usuário pode obter o número do pedido e o prazo para a resposta (Figura 13).

Figura 12 - Serviço de Informação ao Cidadão – Passo 3



Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

Figura 13 - Serviço de Informação ao Cidadão – Fim

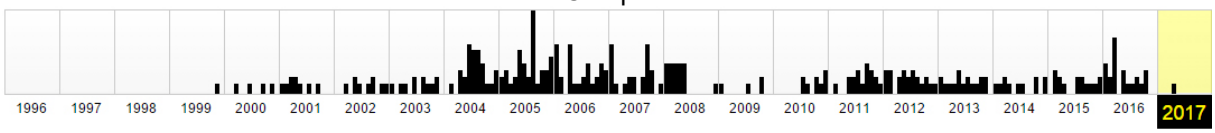


Fonte: <www.santoandre.sp.gov.br>

5.1.2 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de São Bernardo do Campo

A ferramenta *on-line WayBackMachine* mostra que o *site* da Prefeitura de São Bernardo do Campo está no ar desde 28 de novembro de 1999. A Figura 14 demonstra, através de uma linha cronológica, o histórico de capturas que a ferramenta *WayBackMachine* fez do *site* da Prefeitura de São Bernardo do Campo.

Figura 14 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de São Bernardo do Campo



Fonte: <http://web.archive.org/web/*/www.saobernardo.sp.gov.br>

O Portal da Transparência da cidade de São Bernardo do Campo encontra-se disponível através do *site* <www.saobernardo.sp.gov.br>[49] (Figura 15), sendo possível acessá-lo através do *link* no canto inferior direito da página, como ilustra a Figura 16.

[49] Acesso em 15 dez. 2016.

Figura 15 - Página inicial do *site* da Prefeitura de São Bernardo do Campo

Fonte: www.saobernardo.sp.gov.br

Figura 16 - Página inicial do site da Prefeitura de São Bernardo do Campo

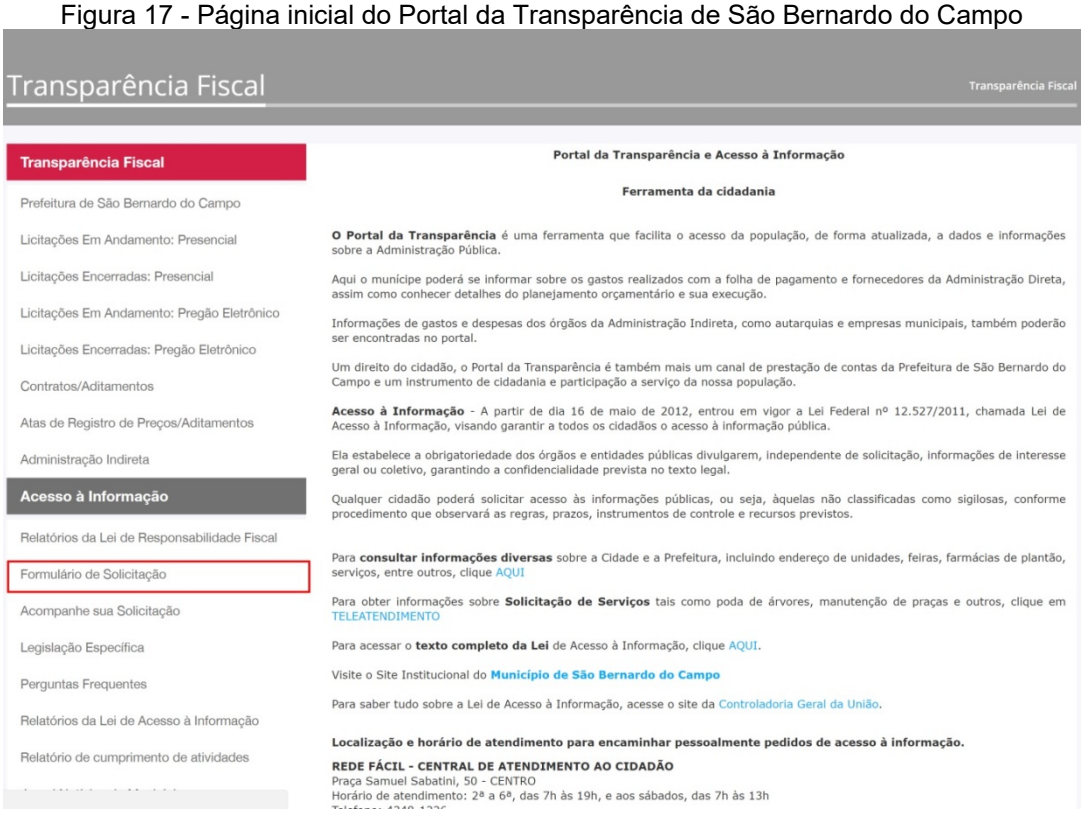
Fonte: <www.saobernardo.sp.gov.br>

Um *link* nomeado como “Acesso à informação” (Figura 16) é exibido na forma de botão fixo, ou seja, sua aparência e localização se mantêm os mesmos durante todo o tempo.

Ao clicar no *link*, o usuário é direcionado a outra página, sendo essa a página inicial do Portal da Transparência. Conforme consta na Figura 17, essa página é dividida basicamente em duas seções, sendo elas o menu à esquerda e a área de informações à direita. Nessa página inicial, é possível encontrar breves informações sobre o Portal da Transparência e sobre a Lei da Informação, *links* para solicitações de serviços e consultas de informações, como o texto completo da Lei de Acesso à Informação, e *link* para o *site* da Controladoria Geral da União, além de endereços e telefones onde é possível uma solicitação mais direta sobre alguma informação específica que o usuário esteja buscando no Portal da Transparência.

No menu ao lado, é possível ver uma distribuição de *links* para diversas áreas do Portal da Transparência. Nesse mesmo menu, é possível acessar o *link* para o preenchimento do formulário do Serviço de Informação ao Cidadão, conforme marcado em vermelho na Figura 17.

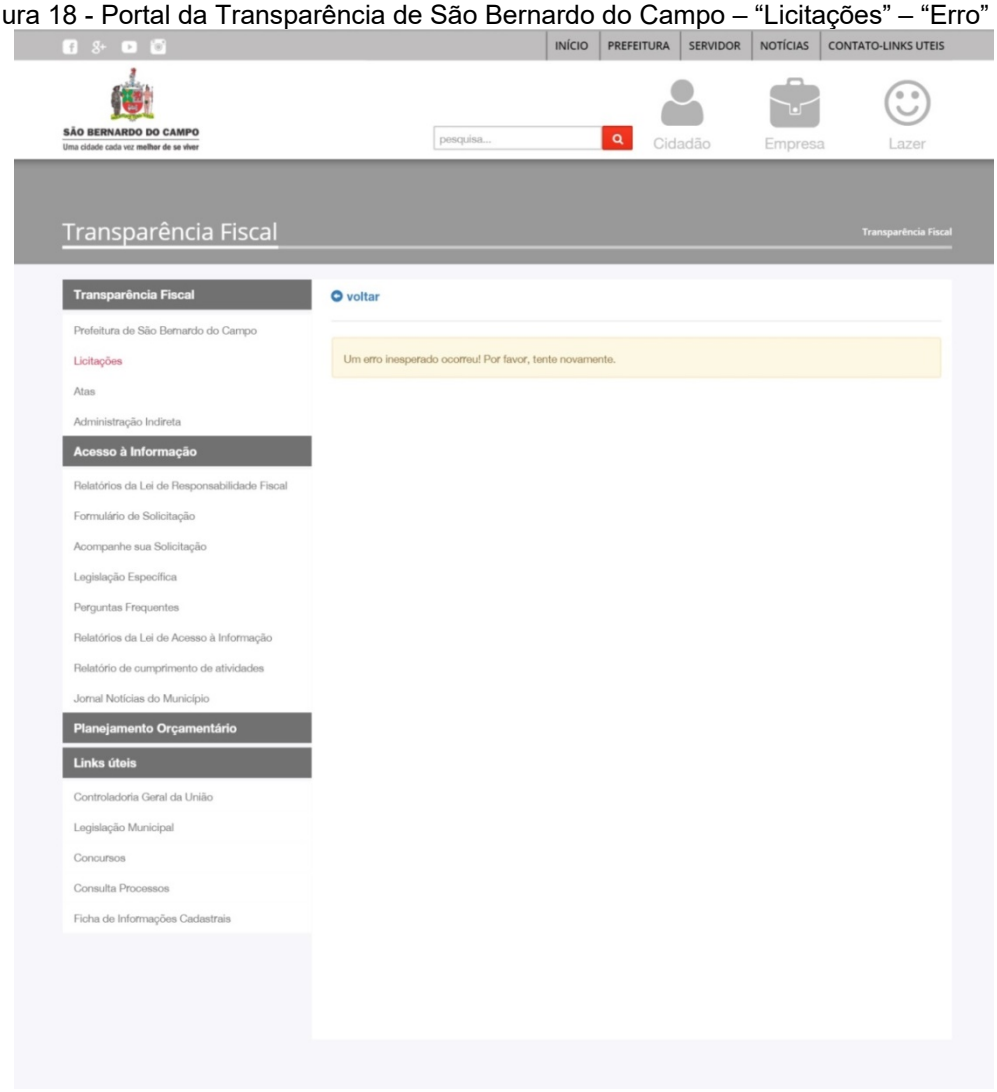
Figura 17 - Página inicial do Portal da Transparência de São Bernardo do Campo



Fonte: <www.saobernardo.sp.gov.br>

O *site* apresentou alguns contratempos temporários, que certamente atrapalham a experiência do usuário, impedindo-o de acessar certas informações que deveriam estar disponíveis prontamente. Ao clicar na opção “Licitações” ou na opção “Atas”, a página exibia mensagem de erro, conforme pode ser verificado na Figura 18. As informações foram exibidas corretamente apenas 4 ou 5 tentativas posteriores. Essas falhas seguramente são obstáculos no processo de acesso à informação através do Portal da Transparência, dificultando, dessa forma, o papel de agente fiscalizador das ações do governo por parte do usuário. É importante determinar que os interesses dos cidadãos estejam protegidos para, dessa maneira, fazer bom uso das tecnologias disponíveis, para que assim se possam assegurar tais interesses.

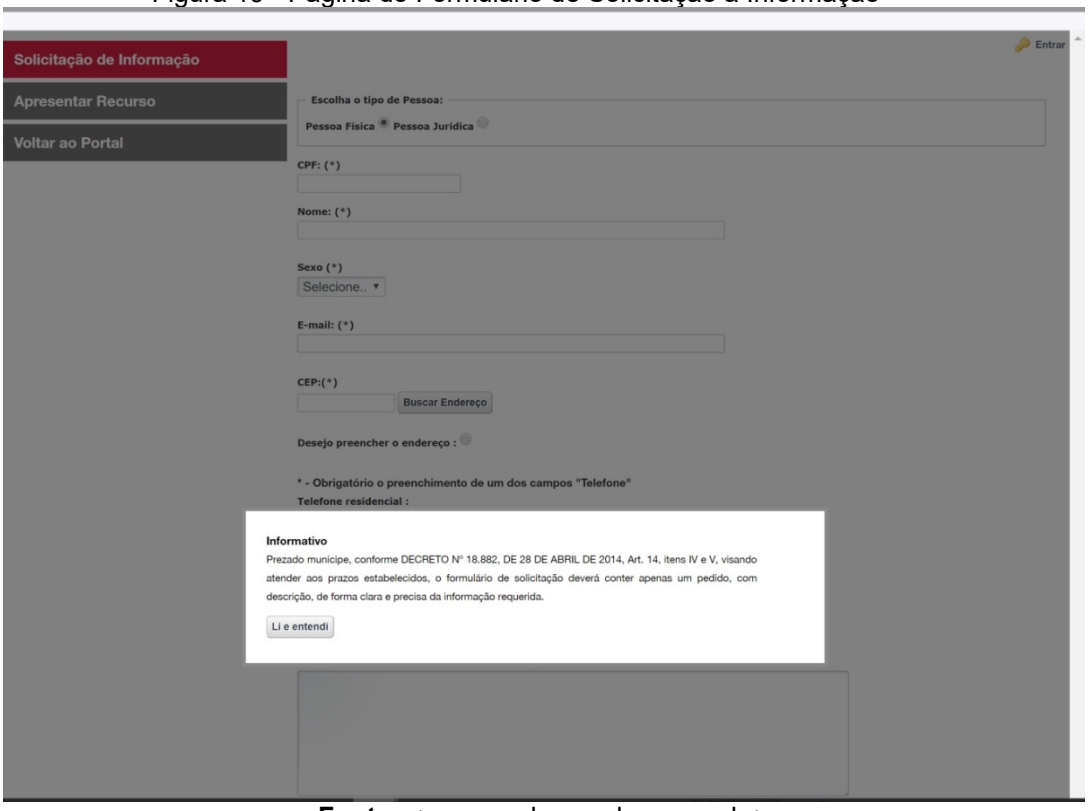
Figura 18 - Portal da Transparência de São Bernardo do Campo – “Licitações” – “Erro”



Fonte: <www.saobernardo.sp.gov.br>

A página do formulário de acesso (Figura 19) exibe um breve informativo, orientando ao solicitante que faça um pedido por solicitação, para que os prazos de resposta previstos na lei sejam devidamente cumpridos.

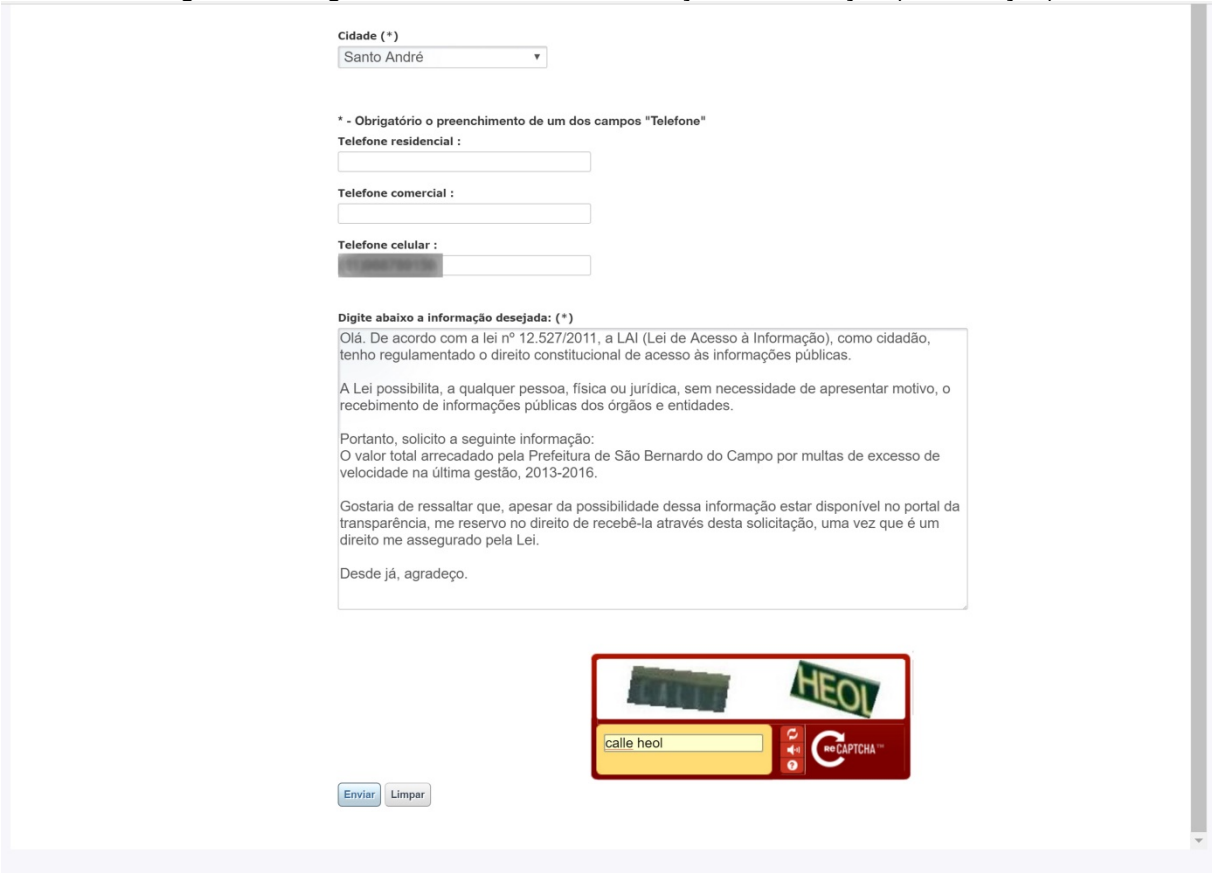
Figura 19 - Página do Formulário de Solicitação à Informação



Fonte: <www.saobernardo.sp.gov.br>

A página do formulário de Solicitação à Informação exibe campos onde devem ser inseridas algumas informações pessoais (Figuras 19 e 20) e, ao final, um campo para a inserção da solicitação que o usuário deseja fazer.

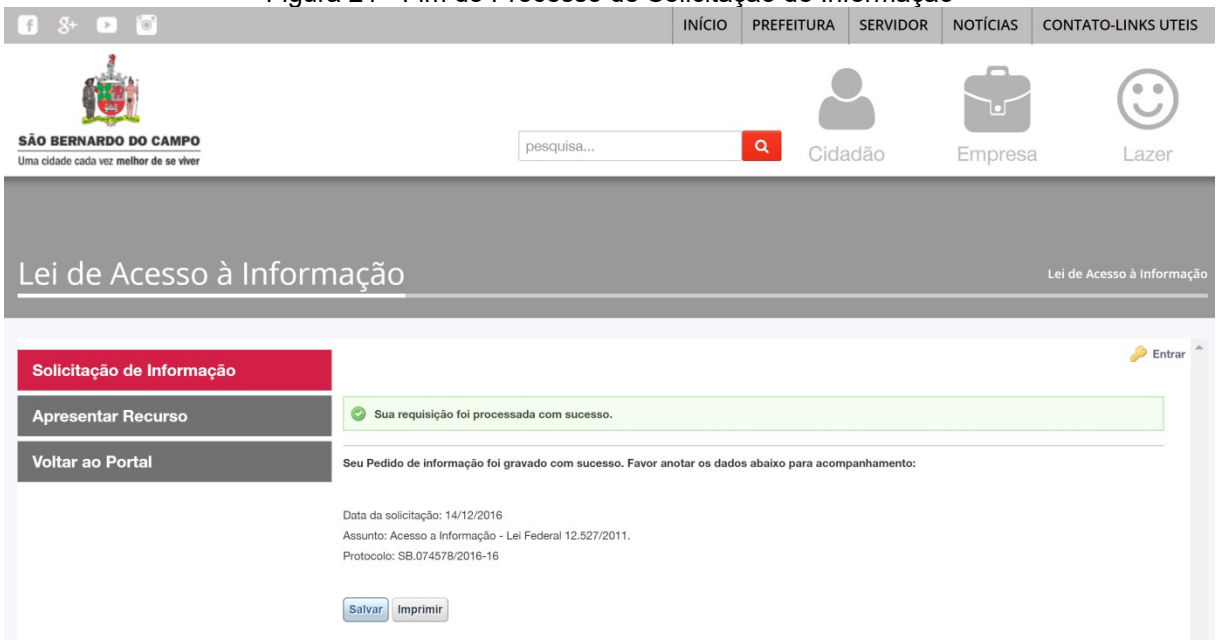
Figura 20 - Página do Formulário de Solicitação à Informação (continuação)



Fonte: <www.saobernardo.sp.gov.br>

As Figuras 21 e 22 mostram o fim do processo de solicitação de informação, em que informações como data da solicitação, assunto da solicitação e número de protocolo são disponibilizados ao solicitante, além de uma segunda página que informa a possibilidade de apresentar recurso, caso a resposta seja julgada pelo solicitante como insuficiente, junto a um campo que permite ao solicitante, com auxílio do número de protocolo, verificar a solicitação enviada anteriormente ao sistema.

Figura 21 - Fim do Processo de Solicitação de Informação



Fonte: www.saobernardo.sp.gov.br

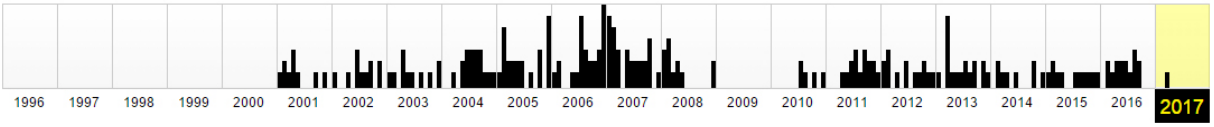
Figura 22 - Fim do Processo de Solicitação à Informação – Página 2

Fonte: <www.saobernardo.sp.gov.br>

5.1.3 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de São Caetano do Sul

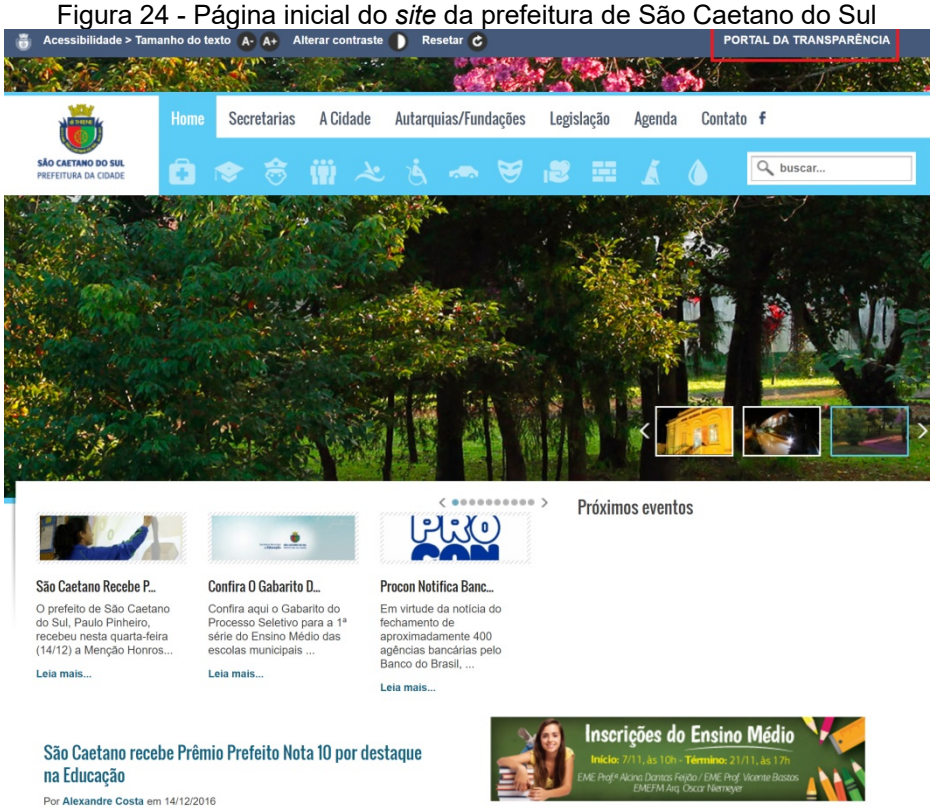
A ferramenta *on-line WayBackMachine* mostra que o *site* da Prefeitura de São Caetano do Sul está no ar desde 24 de janeiro de 2001. A Figura 23 demonstra, através de uma linha cronológica, o histórico de capturas que a ferramenta *WayBackMachine* fez do site da Prefeitura de São Caetano do Sul.

Figura 23 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de São Caetano do Sul



Fonte: <http://web.archive.org/web/*/http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/>

Figura 24 - Página inicial do *site* da prefeitura de São Caetano do Sul



Fonte: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>

No *site* da prefeitura da cidade de São Caetano do Sul, disponível através do endereço <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>[50], o Portal da Transparência pode ser acessado através de dois *links*. É possível encontrar um deles na parte superior direita do *site*, conforme demarcado em vermelho (Figura 24), sendo que essa

[50] Acesso em 15 dez. 2016.

localização se mostra fora de contexto em relação ao resto do *site*, como é possível observar na Figura 24.

O segundo *link* encontra-se apenas mais abaixo (conforme demarcado em vermelho), com o usuário tendo de rolar a página algumas vezes para visualizá-lo, como mostra a Figura 25. É possível observar que ambos os *links* não têm destaque na página inicial da prefeitura de São Caetano do Sul, em relação aos demais elementos do *site*.

Figura 25 - Página inicial do site da prefeitura de São Caetano do Sul

Fonte: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>

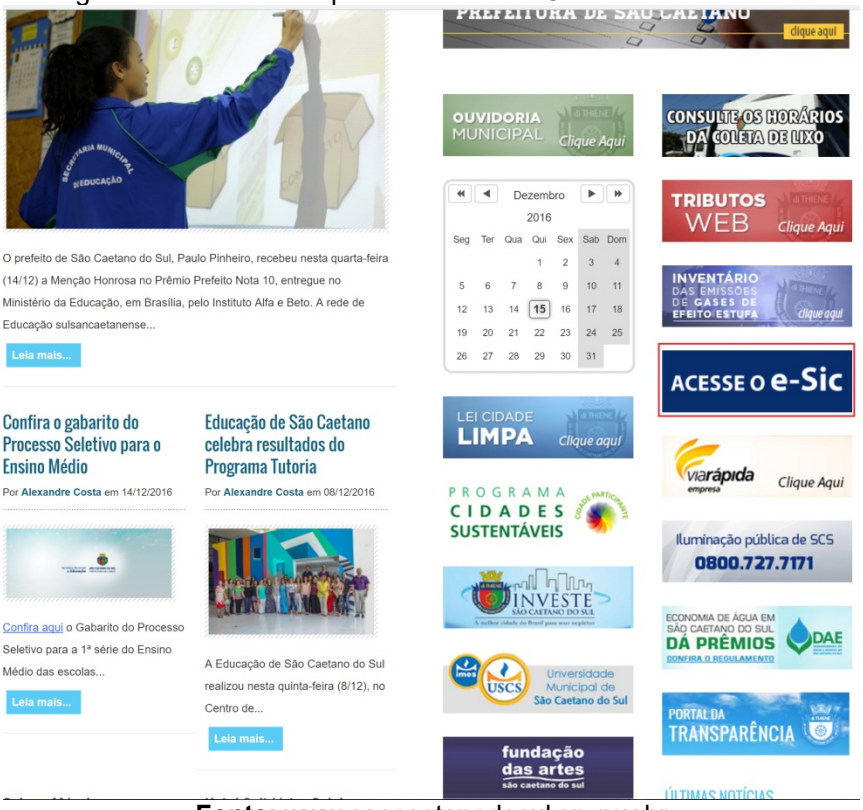
O *layout* da página inicial do Portal de Transparência da prefeitura de São Caetano do Sul, acessível a partir dos *links* já citados, se assemelha a um anexo ao *site* principal, com uma apresentação clara e objetiva. Como demonstra a Figura 26, a página exibe um menu principal à esquerda e exibe informações complementares à direita. Na página inicial, há um breve texto explicando os objetivos e as competências do Portal, chamado aqui de “Portal da Cidadania”.

Figura 26 - Página Inicial do Portal da Transparência de São Caetano do Sul

Fonte: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>

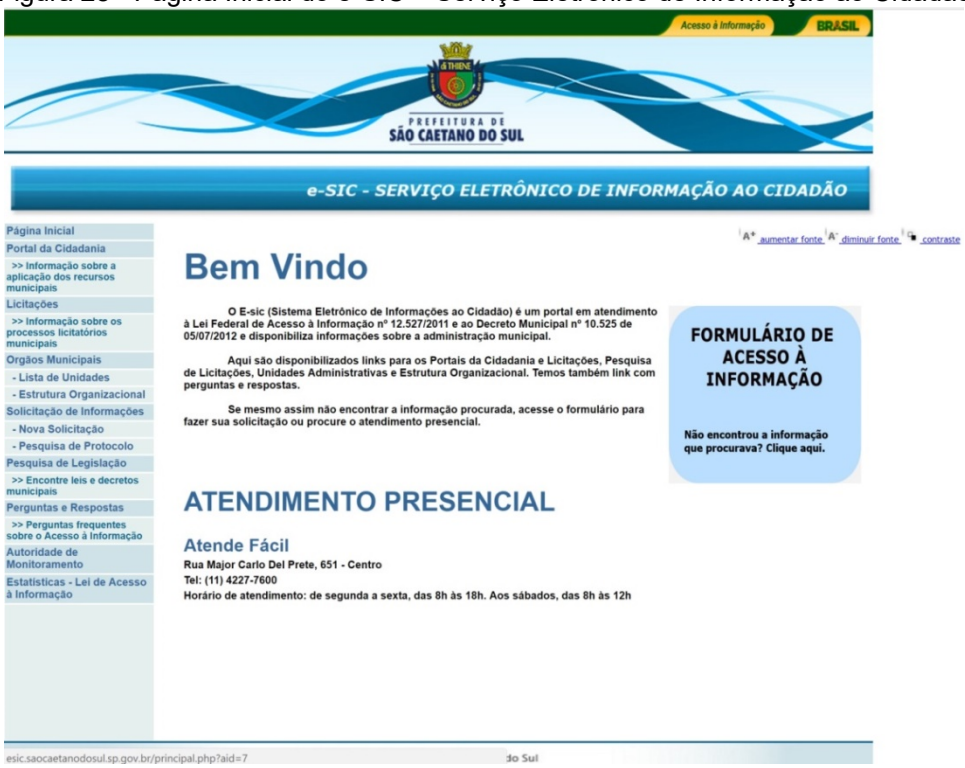
O Serviço de Informação ao Consumidor, denominado no *site* de e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Consumidor), pode ser acessado através do *link* demarcado em vermelho na página principal, como pode ser conferido na Figura 27, através do botão demarcado em vermelho.

Figura 27 - Página inicial do site da prefeitura de São Caetano do Sul – Acesso ao e-SIC



Fonte: www.saocaetanodosul.sp.gov.br

Figura 28 - Página Inicial do e-SIC – Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão

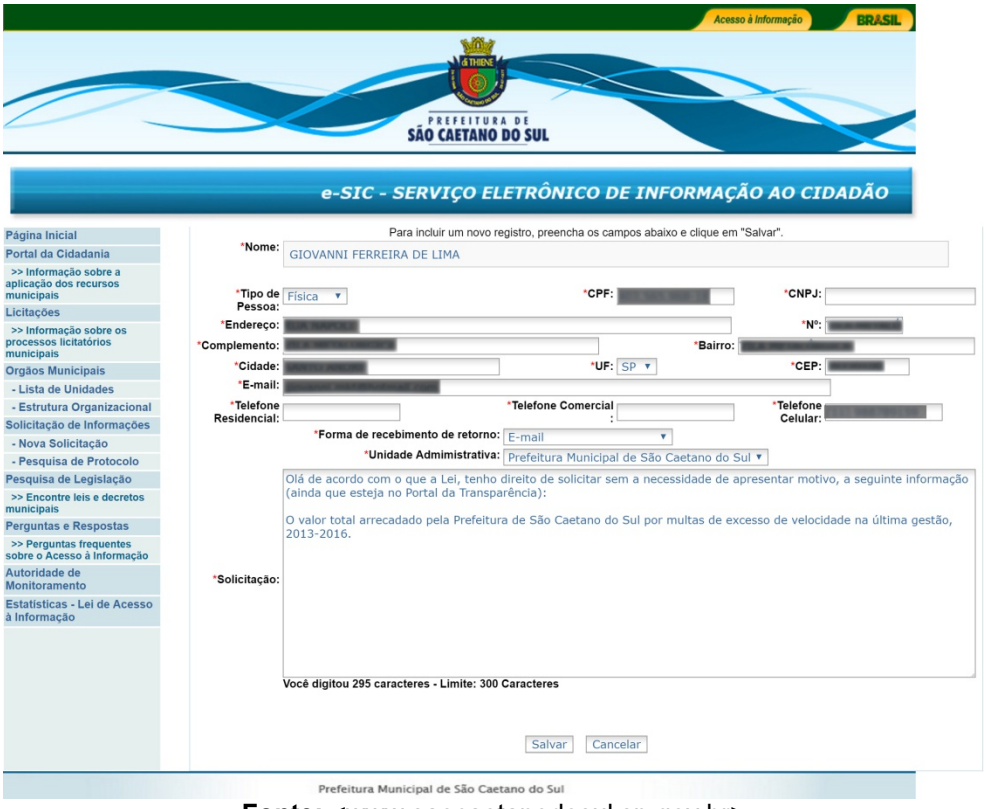


Fonte: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>

A página inicial do e-SIC mostra um breve texto sobre a Lei de Acesso à Informação. Além disso, é disponibilizado um menu à esquerda com *links* para diferentes páginas que disponibilizam informações públicas diversas, junto a um endereço para atendimento presencial e um *link* para um formulário *on-line* de solicitação de informações (Figura 28).

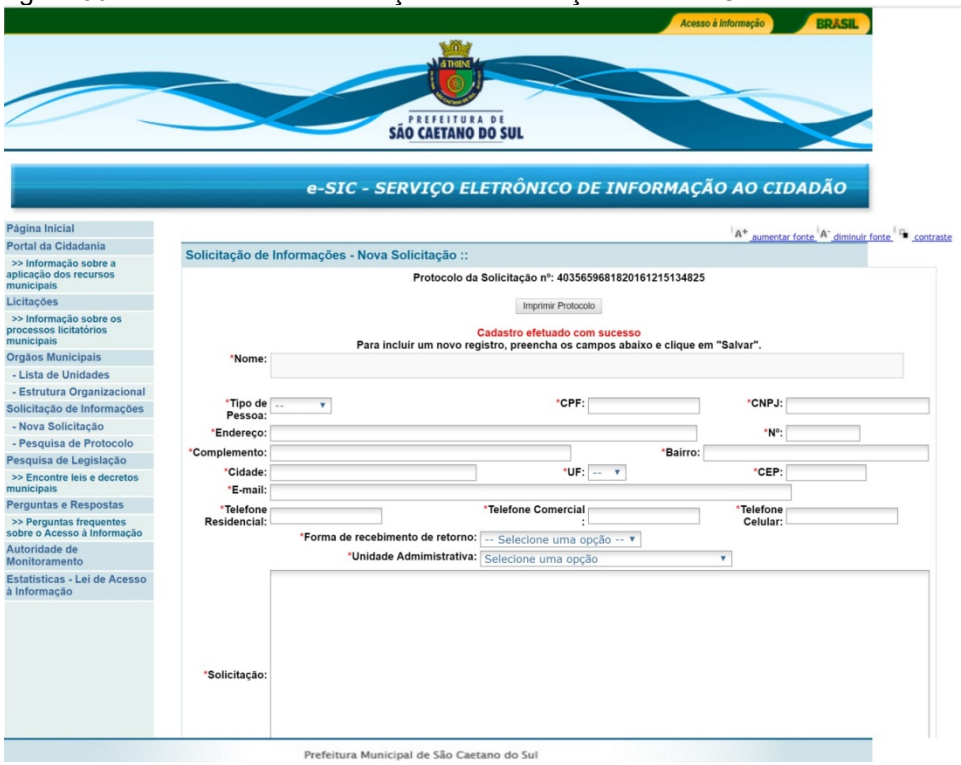
A Figura 29 mostra a página inicial do e-SIC, onde o solicitante deve preencher um formulário para que possa realizar a solicitação de seu pedido. Preenchidas todas as informações, o solicitante é levado ao fim do processo, onde lhe é exibido o protocolo de solicitação e a confirmação do cadastro do usuário (Figura 30). O solicitante também tem a opção de imprimir uma página de impressão, conforme a Figura 31, que contém número de protocolo e as demais informações do pedido.

Figura 29 - Formulário de Solicitação de Informações do E-SIC – Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão



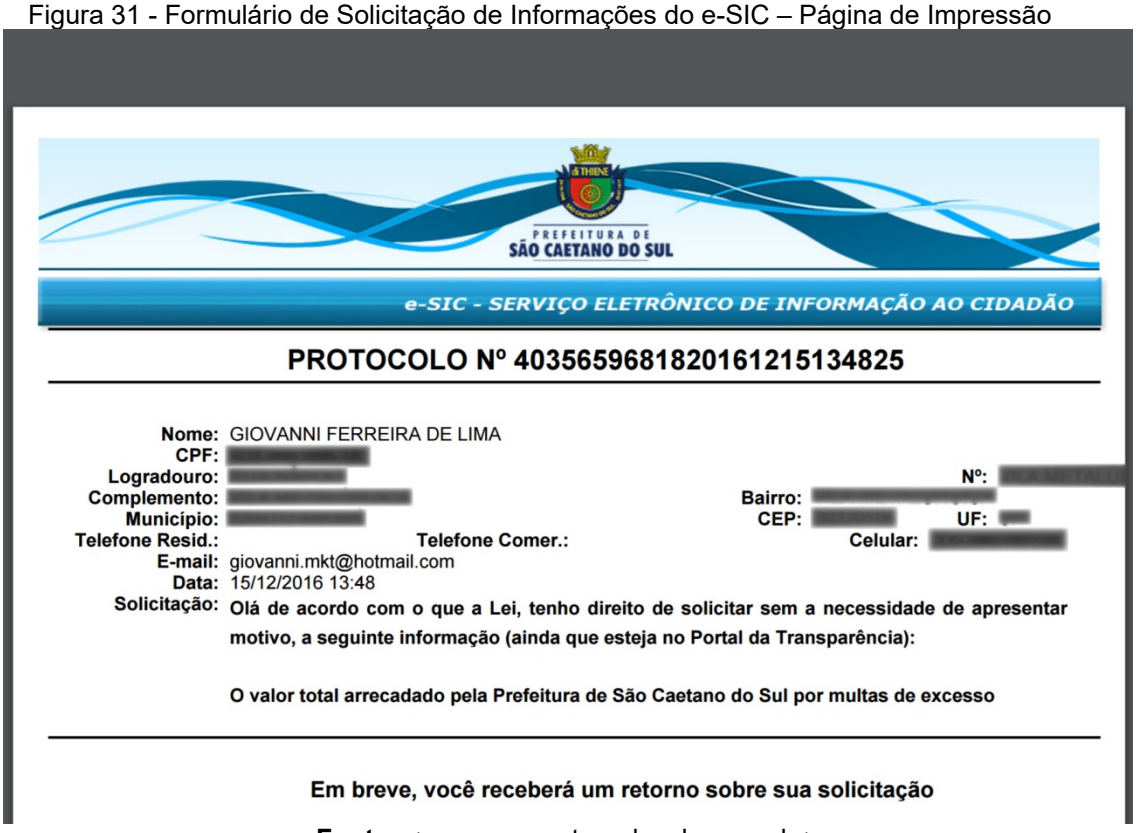
Fonte: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>

Figura 30 - Formulário de Solicitação de Informações do e-SIC – Fim do Processo



Fonte: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>

Figura 31 - Formulário de Solicitação de Informações do e-SIC – Página de Impressão

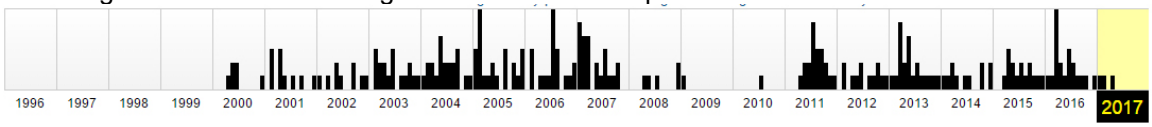


Fonte: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>

5.1.4 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Mauá

A ferramenta *on-line WayBackMachine* mostra que o *site* da Prefeitura de Mauá está no ar desde 25 de abril de 2000. A Figura 32 demonstra, através de uma linha cronológica, o histórico de capturas que a ferramenta *WayBackMachine* fez do *site* da Prefeitura de Mauá.

Figura 32 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Mauá



Fonte: <http://web.archive.org/web/*/http://www.maua.sp.gov.br/>

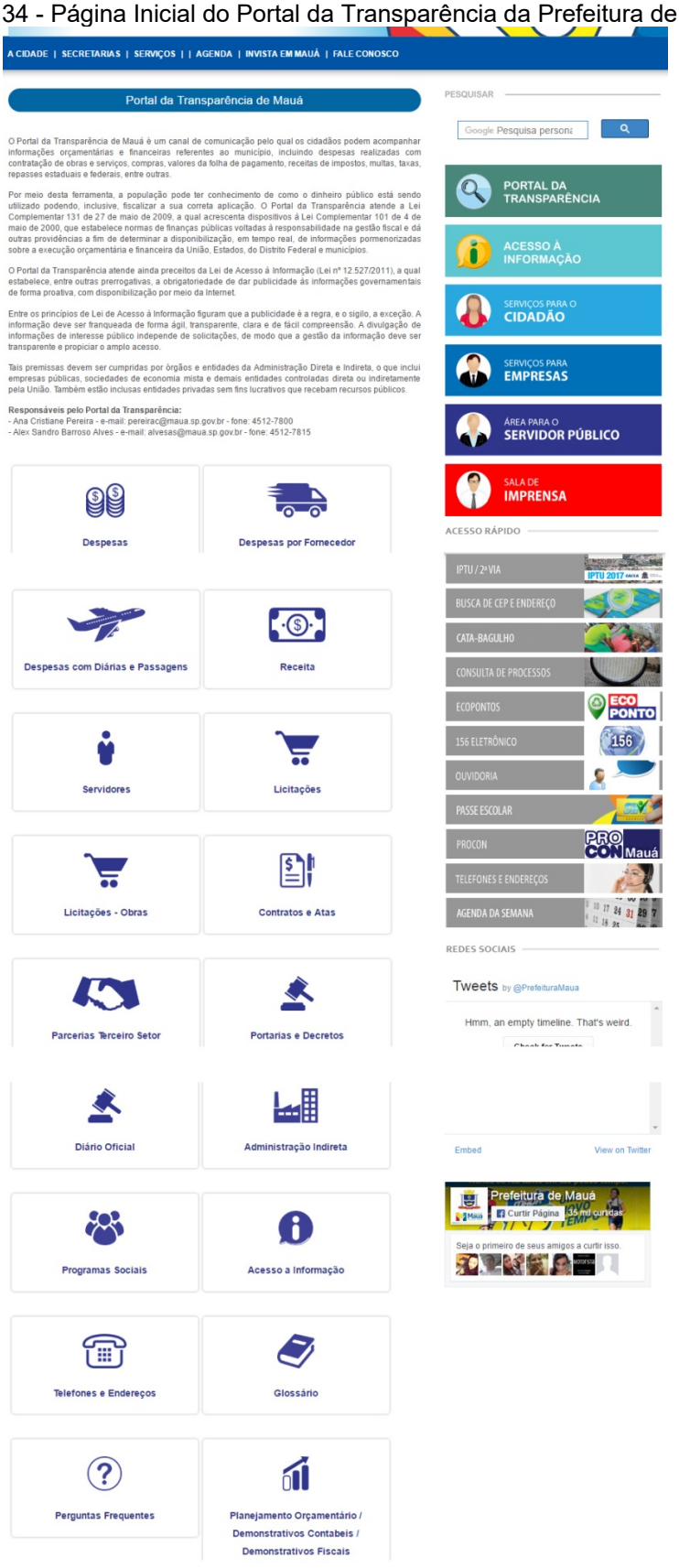
Figura 33 - Página Inicial do *site* da prefeitura de Mauá

Fonte: <www.maua.sp.gov.br>

O Portal da Transparência da cidade de Mauá mostra-se acessível pela página inicial do *site* <www.maua.sp.gov.br>[51], através de um menu destacado à direita do site, sendo a primeira opção da lista. Além disso, o *link* de acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão também o mostra disponível (Figura 33).

[51] Acesso em 15 dez. 2016.

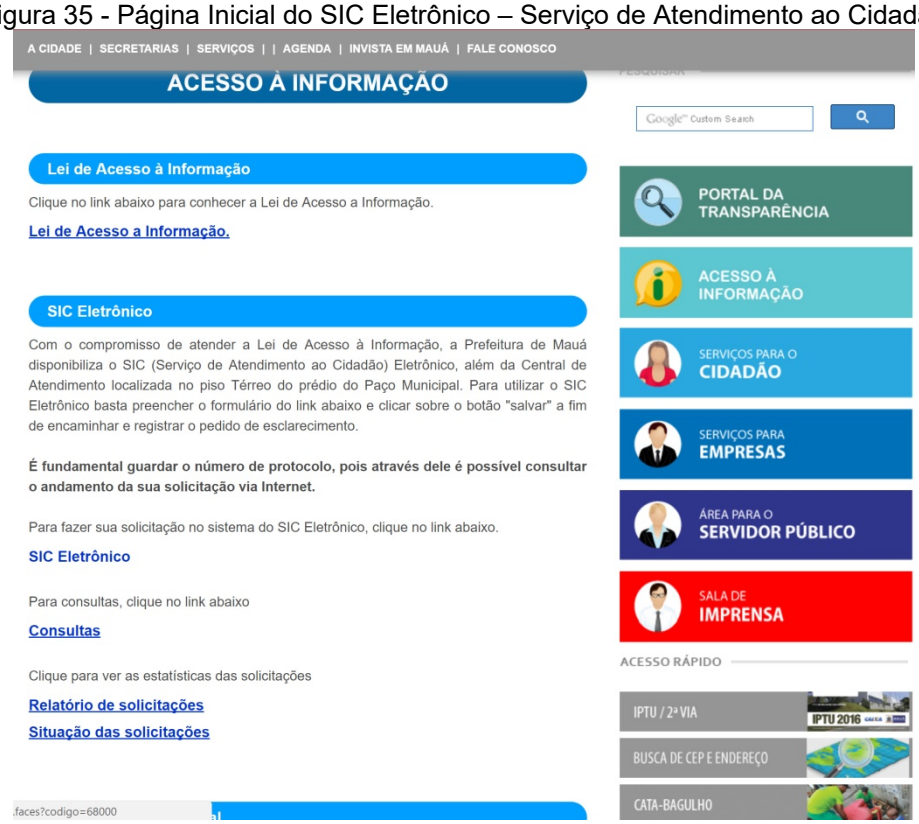
Figura 34 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Mauá



Fonte: <www.maua.sp.gov.br>

A Figura 34 mostra a página inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Mauá, onde há um breve texto que discorre sobre a Lei de Acesso à Informação e sobre o próprio Portal da Transparência. O *site* exibe em todas as páginas o mesmo menu à sua direita e nessa página, em específico, há várias opções relacionadas ao próprio Portal da Transparência, no que se refere à informações e dados orçamentários da administração pública.

Figura 35 - Página Inicial do SIC Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão

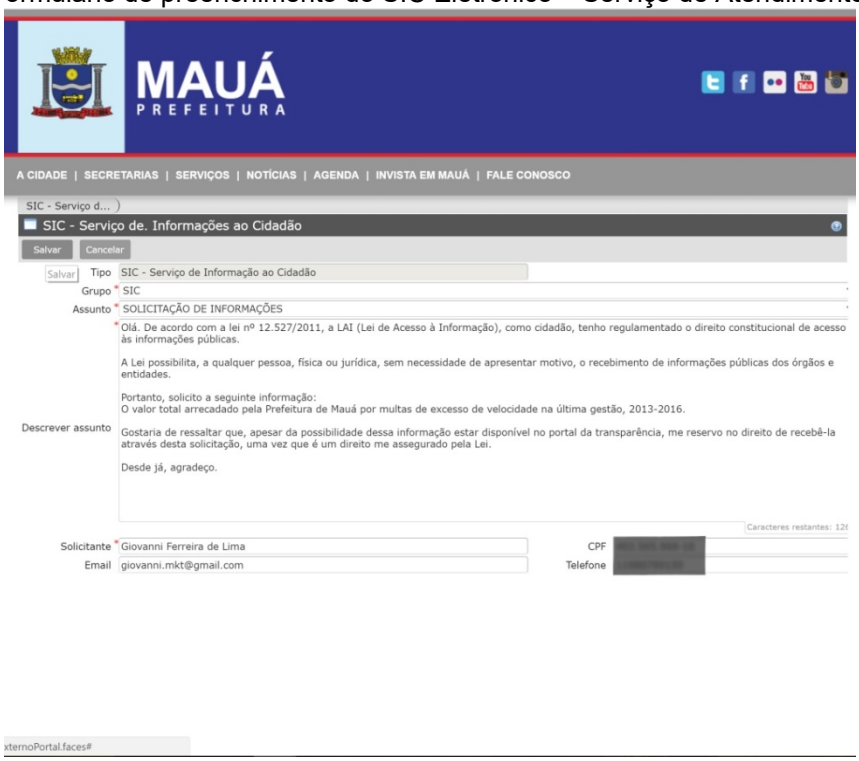


Fonte: <www.maua.sp.gov.br>

A página inicial do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão, nomenclatura adotada pelo *site*), mostra um breve texto que explica ao usuário o que é a ferramenta, e disponibiliza *links* que oferecem mais informações sobre a Lei de Acesso à Informação, sobre o decreto municipal que trata do mesmo assunto e sobre a Lei Federal (Figura 35). Além disso, há informações atendimento presencial ao cidadão, e um *link* para o formulário de solicitação de informações através do próprio *site*.

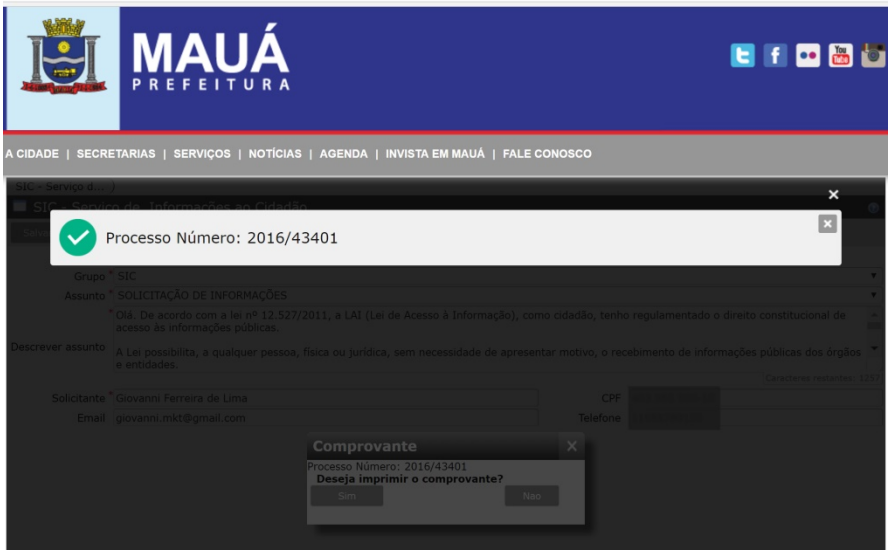
Na página seguinte, o formulário de solicitação de informações apresenta poucos campos de preenchimento, o que se mostra como um processo claro, rápido e objetivo, em comparação com o processo das páginas analisadas até então (Figura 36).

Figura 36 - Formulário de preenchimento do SIC Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão



Fonte: <www.maua.sp.gov.br>

Figura 37 - Término do procedimento de requerimento ao SIC Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão



Fonte: <www.maua.sp.gov.br>

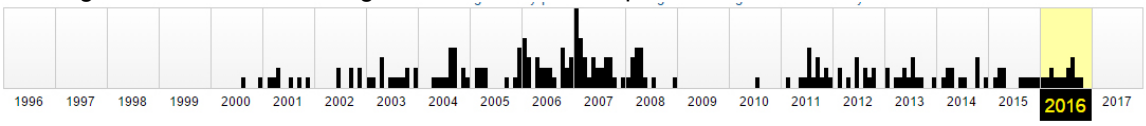
A Figura 37 mostra o fim do processo de solicitação de informações, em que o solicitante recebe um número de protocolo para acompanhamento do pedido. O

processo de solicitação de informações do Portal de Transparência da Prefeitura de Mauá mostrou-se como um dos mais claros, objetivos e breves.

5.1.5 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Diadema

A ferramenta online *WayBackMachine* mostra que o *site* da Prefeitura de Diadema está no ar desde 21 de agosto de 2000. A Figura 38 demonstra, através de uma linha cronológica, o histórico de capturas que a ferramenta *WayBackMachine* fez do *site* da Prefeitura de Diadema.

Figura 38 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Diadema



Fonte: <http://web.archive.org/web/*/http://www.diadema.sp.gov.br/>

Figura 39 - Página Inicial do *site* da Prefeitura de Diadema - Parte 1

Fonte: <http://www.diadema.sp.gov.br>

Figura 40 - Página Inicial do *site* da Prefeitura de Diadema - Parte 2

Fonte: <http://www.diadema.sp.gov.br>

A página inicial da Prefeitura de Diadema[52] pode ser vista nas Figuras 39 e 40. O *link* para o Portal da Transparência pode ser acessado através da opção demarcada em vermelho, que está mais abaixo na página.

Figura 41 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Diadema

Fonte: <www.diadema.sp.gov.br>

A página inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Diadema contém *links* para informações públicas diversas, e um *link* específico para o Serviço de

[52] Acesso em 15 dez. 2016.

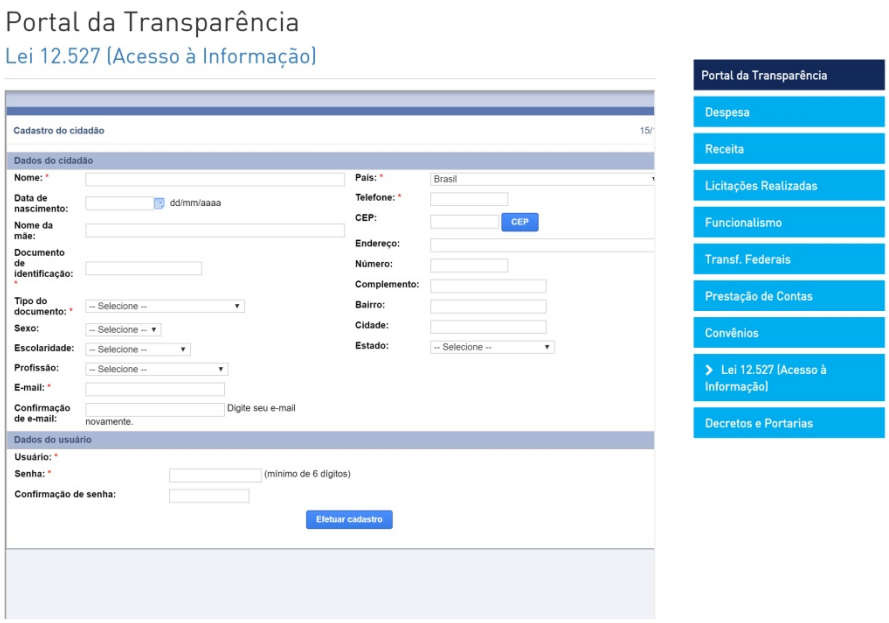
Informação ao Cidadão, conforme a Figura 41. Ao clicar no *link*, o usuário é direcionado a uma página de *login*, onde deve cadastrar-se no sistema para que possa realizar sua solicitação (Figura 42).

Figura 42 - Página de login do e-Sai – Sistema de Acesso à Informação da Prefeitura de Diadema

Fonte: <www.diadema.sp.gov.br>

Na página seguinte, o solicitante deve preencher um formulário com os mais diversos dados pessoais, além de ter de cadastrar uma senha para o *site*, como pode ser observado na Figura 43.

Figura 43 - Formulário de Cadastro *on-line* do e-Sai da Prefeitura de Diadema



Fonte: <www.diadema.sp.gov.br>

Realizado o cadastro, o solicitante é direcionado a uma seção específica do e-Sai (Sistema de Acesso à Informação) da Prefeitura de Diadema, onde o menu inicial do Portal da Transparência continua sendo exibido à direita de forma fixa e à esquerda há um menu específico para o próprio sistema e-SAI, com *links* para registro de solicitação, consulta de solicitações e recursos, alteração de dados cadastrais e de senha etc. (Figura 44).

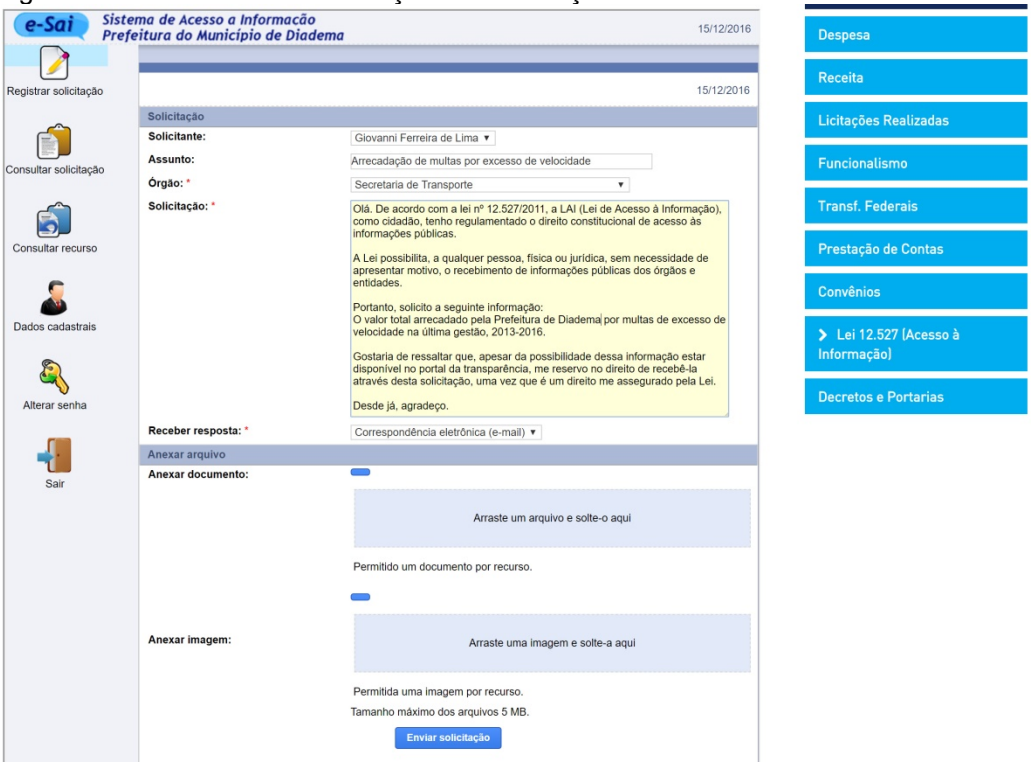
Figura 44 - Página Inicial do e-SAI da Prefeitura de Diadema

Fonte: <www.diadema.sp.gov.br>

O *link* “Registrar Solicitação” leva à página exibida na Figura 45, onde deve ser preenchido campos referentes a assunto, órgão responsável e ao próprio texto

da solicitação. Também há um campo onde é possível escolher a preferência do meio em que a resposta deve ser enviada (no caso, foi escolhida *e-mail*). Mais abaixo, há opções para anexar documentos e imagens, caso necessário.

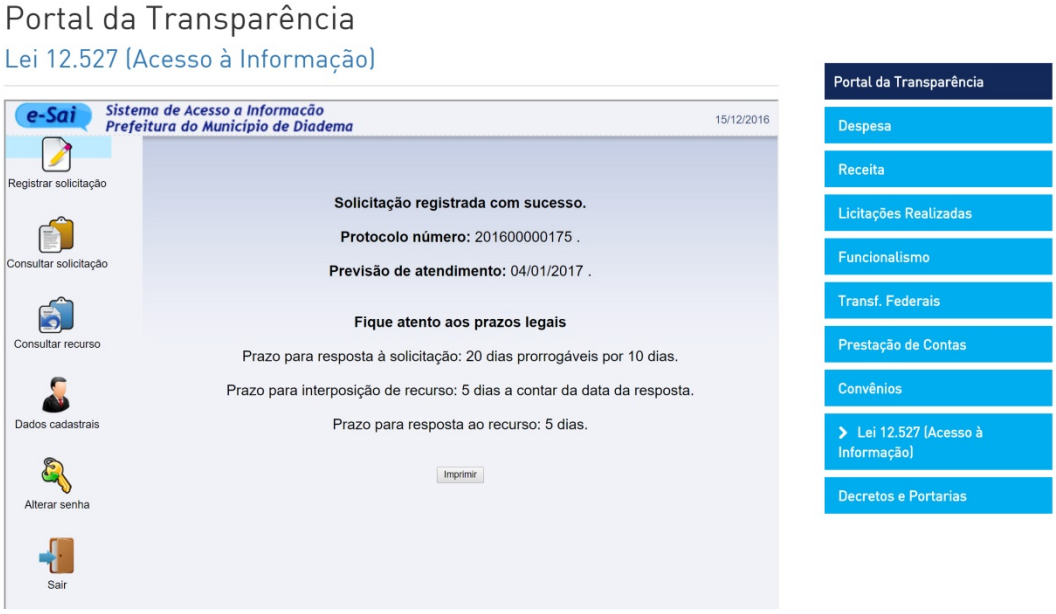
Figura 45 - Formulário de Solicitação de Informação do e-SAI da Prefeitura de Diadema



Fonte: <www.diadema.sp.gov.br>

A Figura 46 mostra o fim do processo de solicitação, onde o solicitante recebe um número de protocolo e um prazo para o recebimento da resposta.

Figura 46 - Fim do processo de Solicitação de Informação no e-SAC da Prefeitura de Diadema

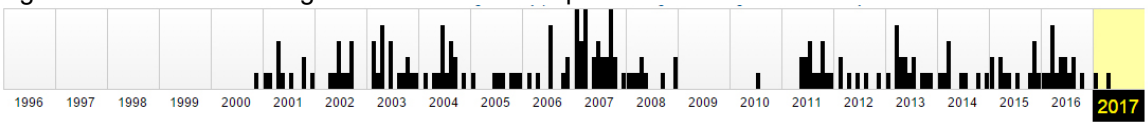


Fonte: <www.diadema.sp.gov.br>

5.1.6 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Ribeirão Pires

A ferramenta *on-line WayBackMachine* mostra que o *site* da Prefeitura de Ribeirão Pires está no ar desde 10 de novembro de 2000. A Figura 47 demonstra, através de uma linha cronológica, o histórico de capturas que a ferramenta *WayBackMachine* fez do *site* da Prefeitura de Ribeirão Pires.

Figura 47 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Ribeirão Pires



Fonte: <http://web.archive.org/web/*/ribeiraopires.sp.gov.br>

Figura 48 - Página Inicial do *site* da Prefeitura de Ribeirão Pires

Fonte: <https://www.ribeiraopires.sp.gov.br/>

O Portal da Transparência da Prefeitura de Ribeirão Pires mostra-se acessível pela página inicial do *site* <https://www.ribeiraopires.sp.gov.br/>[53], através de um menu destacado à direita do *site*, sendo a primeira opção da lista. Além disso, o *link* de acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão também encontra-se disponível (Figura 48).

[53] Acesso em 15 dez. 2016.

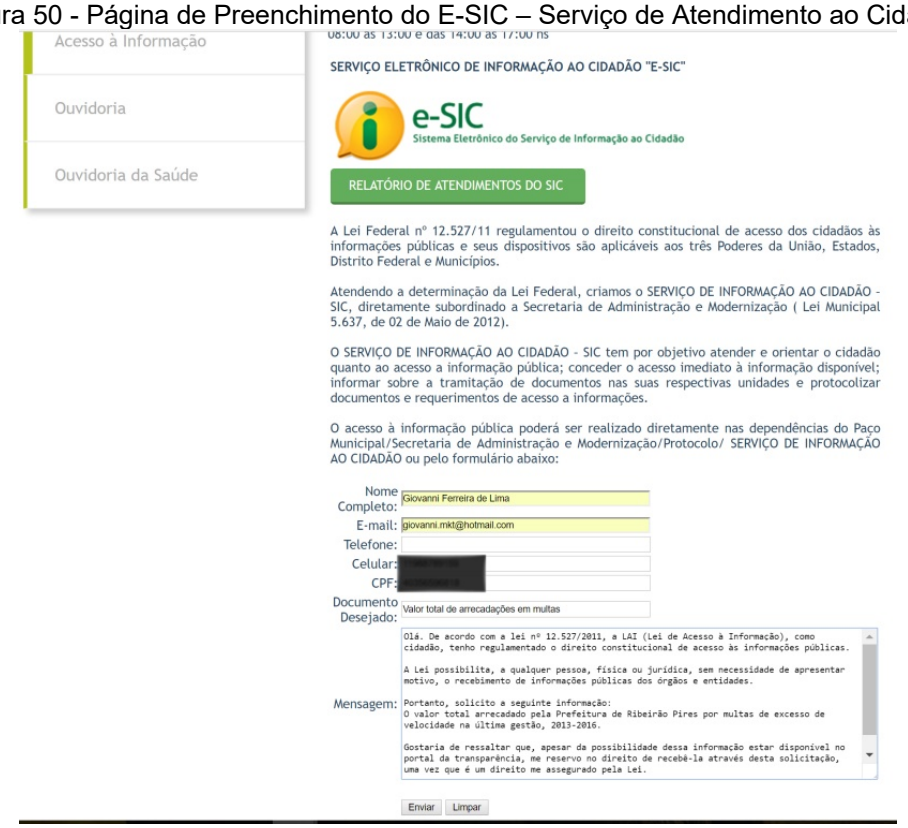
Figura 49 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Ribeirão Pires

Fonte: <https://www.ribeiraopires.sp.gov.br/>

A página inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Ribeirão Pires consta com um breve texto explicativo sobre a função do Portal, junto a um menu à esquerda com *links* para diversas informações orçamentárias sobre a gestão pública (conforme a Figura 49). O menu contém *links* relacionados a gasto com funcionários, cargos e salários, orçamento, receita, despesa, recursos divididos entre algumas secretarias, balanços anuais, relatórios, licitações, legislações e concursos públicos.

Através do *link* “Acesso à Informação” (Figura 48), o usuário é encaminhado à página do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), onde é exibido um texto sobre a Lei de Acesso à Informação e sobre o e-SIC em si. Abaixo do texto, é disponibilizado um pequeno formulário com alguns campos para preenchimento de informações pessoais, e com um campo para preenchimento do texto da solicitação do usuário, como pode ser visto na Figura 50.

Figura 50 - Página de Preenchimento do E-SIC – Serviço de Atendimento ao Cidadão



Fonte: <https://www.ribeiraopires.sp.gov.br/>

A Figura 51 mostra a tela final do procedimento, onde uma mensagem de confirmação é exibida ao solicitante. Não há informações com números de protocolos, datas ou prazos.

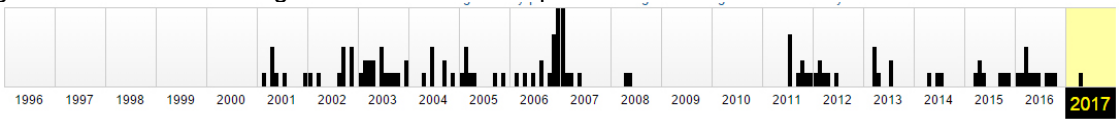
Figura 51 - Final do procedimento de solicitação à Informação do e-SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

Fonte: <https://www.ribeiraopires.sp.gov.br/>

5.1.7 Análise documental do Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra

A ferramenta online *WayBackMachine* mostra que o *site* da Prefeitura de Rio Grande da Serra está no ar desde 22 de fevereiro de 2001. A Figura 52 demonstra, através de uma linha cronológica, o histórico de capturas que a ferramenta *WayBackMachine* fez do *site* da Prefeitura de Rio Grande da Serra.

Figura 52 - Linha Cronológica do histórico de capturas do *site* da Prefeitura de Rio Grande da Serra



Fonte: <http://web.archive.org/web/*/http://www.riograndedaserra.sp.gov.br>

O *site* da Prefeitura de Rio Grande da Serra pode ser acessado através do *link* <www.riograndedaserra.sp.gov.br>, e em sua página inicial o botão de acesso ao Portal da Transparência é exibido em destaque, no menu superior, como pode ser conferido na Figura 53.

Figura 53 - Página inicial do *site* da prefeitura de Rio Grande da Serra

Fonte: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br>

Ao clicar no botão de acesso ao Portal da Transparência, o usuário é redirecionado a uma página de acesso ao sistema (Figura 54). O botão “Portal da

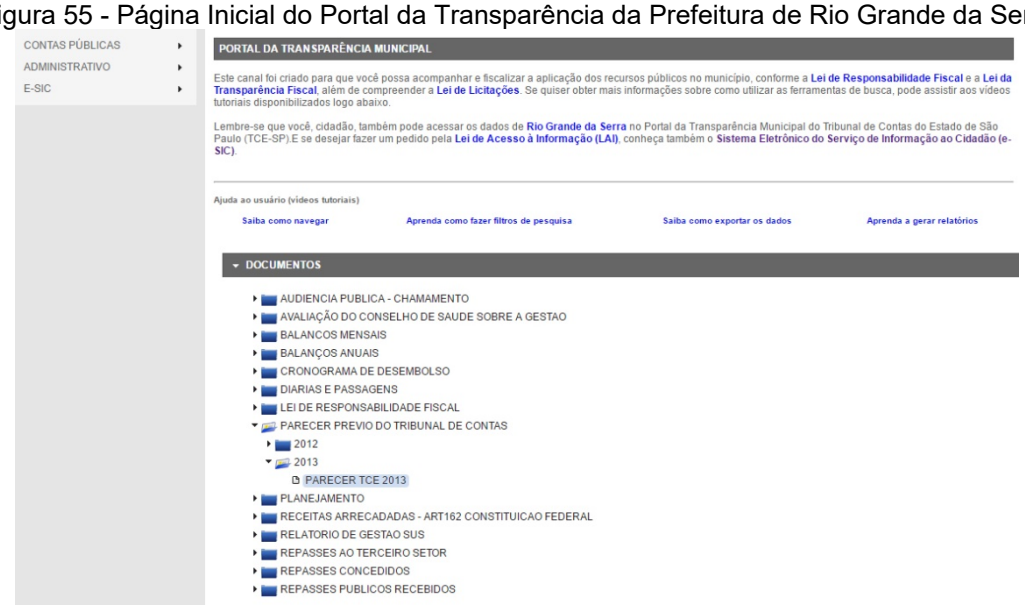
transparência – Acesso ao Sistema" leva o usuário à página inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra (Figura 54).

Figura 54 - Página de acesso ao Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra

Fonte: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br>

Na página inicial do Portal da Transparência há um pequeno menu à esquerda, que contém *links* para diversas áreas do *site* com informações públicas e orçamentárias e em relação à licitações (Figura 55). Há um breve resumo sobre as leis de fiscalização e transparência, e também uma indicação ao Serviço de Informação ao Cidadão. Além disso, é possível acessar documentos oficiais sobre informações orçamentárias da prefeitura (alguns destes documentos terminam com informações respectivas ao ano de 2013, por exemplo, o que mostra certa necessidade de atualização do sistema).

Figura 55 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra



Fonte: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br>

O Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (como denominado no *site*) pode ser acessado através da página inicial da Prefeitura de Rio Grande da Serra, conforme indica a Figura 56. Ao clicar no botão “SIC – Serviço de Atendimento ao Cidadão”, o usuário é direcionado a uma página onde há um *link* sobre a Lei de Acesso à Informação e um texto descreve o serviço “SIC Eletrônico”.

Figura 56 - Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Rio Grande da Serra

Fonte: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br>

Porém, não foi possível realizar uma solicitação de informação através do serviço, pois, como pode ser verificado na Figura 57, a página solicitou que fosse “preenchido um formulário abaixo do texto”, porém não constava formulário algum na página, assim como nenhum *link* que levasse a um formulário.

Figura 57 - Página inicial do E-SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

Fonte: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br>

5.2 Análise dos dados coletados - A conformidade dos Portais da Transparência do ABC com as exigências da Lei e com conceitos de transparência e dados abertos

A análise dos dados foi realizada em três etapas comparativas entre os portais, e em comparação com fatores que serão descritos ao longo da pesquisa. A coleta dos dados foi realizada no dia 15 de dezembro de 2016.

A primeira etapa da análise foi a verificação da conformidade dos Portais em relação às principais recomendações da Controladoria-Geral da União, publicadas no Guia de Implantação de Portal de Transparência (BRASIL, 2013). Seguindo o procedimento metodológico realizado por Resende e Nassif (2015), esta pesquisa, da mesma forma, adotou 10 (dez) dos 15 (quinze) requisitos exigidos e/ou recomendados pela Controladoria-Geral da União.

De acordo com os autores:

> Os cinco itens restantes, os quais foram descartados, se relacionavam à aspectos excessivamente técnicos de operação, como a descrição detalhada dos requisitos de software necessários para a exibição de determinado tipo de informação, ou mesmo a recomendação de aplicação deste ou daquele ambiente computacional para criação e hospedagem dos dados (RESENDE; NASSIF, 2015, p. 8).

Além disso, devido à natureza dessa pesquisa, identificou-se a necessidade de incluir como critério de comparação o "Acesso ao e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão", sendo que esse é um serviço oferecido pela Controladoria-Geral da União[54], e o SIC – Serviço de Informação ao Cidadão é assegurado no inciso I do artigo 9º da lei nº 12.527[55].

Dessa forma, os dez critérios adotados são:

1. Nome do domínio
2. Registro no <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-publicas/>[56]
3. Existência de Ferramenta de busca
4. Existência da seção "Fale Conosco"
5. Existência da seção "Perguntas Mais Frequentes"
6. Acesso Livre
7. Acesso por outros sistemas
8. Acessibilidade
9. Característica da Informação
10. Gravação de Relatórios
11. Acesso ao e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão[57].

A seguir, segue a lista e descrição dos dez critérios priorizados, segundo o Guia de Implantação de Portal de Transparência (BRASIL, 2013), que estão diretamente relacionados à Gestão da Informação:

[54] Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>. Acesso em: 17 mar. 2017.
[55] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 15 abr. 2017.
[56] O texto original indica o *site* <www.contaspublicas.gov.br>, porém este mostra-se inacessível.
[57] Identificou-se que a nomenclatura do serviço pode variar de acordo com os *sites*.

Tabela 1 - Tabela descritiva dos dez critérios recomendados pela CGU em relação aos Portais da Transparência (adaptação)

Lista de requisitos obrigatórios e recomendações para o atendimento da LC nº 131/2009 e normativos correlatos

Sobre o sítio eletrônico			
Assunto	Orientação	Referência	Cumprimento
Nome do domínio	O domínio deve seguir o padrão "município.uf.gov.br".	Resolução CGI.br/ RES/2008/008/P	Obrigatório
Registro no www.contaspublicas.gov.br	Veja detalhes em www.contaspublicas.gov.br	Lei nº 9.755/98	Obrigatório
Ferramenta de busca	O sítio deve conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; Recomenda-se atentar para as boas práticas de indexação das páginas da internet.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. I)	Recomendável*
Seção "Fale Conosco"	Recomenda-se informar e-mail e número de telefone para contatos.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. VII)	Recomendável*
Seção "Perguntas mais frequentes"	O sítio deve ter uma seção de "Perguntas mais frequentes".	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §1º, Inc. VI)	Recomendável*
Acesso livre	Não pode haver exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso. O acesso deve ser livre.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º, §2º, Inc. III)	Recomendável*
Acesso por outros sistemas	O sítio deve possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc.III)	Recomendável*
Acessibilidade	O sítio deve adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	- Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. VIII) - Lei no 10.098/2000 (art. 17) - Art. 9o da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.	Recomendável*
Características da informação	O sítio deve garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. V)	Recomendável*
Gravação de relatório	O sítio deve 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;	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. II)	Recomendável*

Fonte: Guia de Implantação de Portal de Transparência, Brasil, CGU – Controladoria-Geral da União, 2013.

Tabela 2 - Análise comparativa entre os Portais segundo os critérios da CGU

Critérios / Cidades	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Mauá	Diadema	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra
Nome do domínio	•	x	•	•	•	•	•
Registro no *site* Contas Públicas – TCU	•	•	•	•	•	•	•
Existência de Ferramenta de Busca	•	•	x	•	x	x	•
Existência da seção "Fale Conosco"	x	•	x	•	x	x	x
Existência da seção "Perguntas Mais Frequentes"	x	•	x	•	x	x	x
Acesso Livre	x	x	x	•	x	•	x
Acesso por outros sistemas	x	•	x	•	•	•	•
Acessibilidade	x	x	•	x	•	x	x
Características da informação	x	x	x	x	x	x	x
Gravação de Relatórios	•	•	•	•	•	x	x
Acesso ao Sistema do Serviço Eletrônico de Informação	•	•	•	•	•	•	x

Legenda: foram utilizadas 2 formas de avaliação, sendo elas: "x" caso não atenda os critérios, e "•" no caso de atender os critérios.
Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 2 mostra a análise comparativa realizada entre os Portais, com base nos critérios mencionados no texto do Guia de Implantação de Portal de Transparência da CGU. No entanto, é importante enfatizar alguns pontos da análise:

- O critério “Nome do domínio” foi analisado com base nas páginas iniciais das prefeituras, e não com base nas páginas dos Portais da Transparência. O Guia elaborado pela CGU não deixa claro se a obrigatoriedade do critério deve ser em relação ao *site* principal da prefeitura ou da seção do Portal da Transparência. A análise foi realizada com base nas páginas iniciais da prefeitura por assim parecer mais pertinente, segundo a interpretação do texto feita pelo autor.
- Da mesma forma, a análise do critério sobre o registro no site Contas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU) foi realizada com base no endereço das páginas iniciais das prefeituras, uma vez que essa foi a interpretação realizada pelo autor em relação ao texto do Guia da CGU.
- A análise do critério “Existência de Ferramenta de Busca” foi realizada nos próprios Portais da Transparência e não nas páginas iniciais das prefeituras, uma vez que as informações pertinentes a essa pesquisa são aquelas disponíveis nos Portais.
- A análise do critério “Existência da seção Perguntas Mais Frequentes” também foi realizada nos próprios Portais da Transparência, pelos mesmos motivos descritos no item anterior.
- Para analisar o critério “Acesso por outros sistemas”, foi utilizado o navegador Google Chrome como sistema-base, e os navegadores Microsoft Edge e Mozilla Firefox como sistemas de comparação.

Na segunda etapa da análise foram comparadas e analisadas as informações e o funcionamento dos Portais da Transparência de acordo com as categorias que o Governo Federal[58] determina para garantir a efetividade de acesso à informação pública. São seis categorias estabelecidas, porém, a análise levará em conta apenas cinco delas, uma vez que a categoria “Limitação de exceções” exigiria uma quantidade maior de solicitações de informações aos Portais, logo, não pode ser analisada.

[58] Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos. Acesso em: 15 abr. 2017.

A seguir, a Tabela 3 mostra a análise comparativa dos Portais segundo as categorias de efetividade de acordo com o Governo Federal:

Tabela 3 - Análise comparativa entre os portais segundo as categorias de efetividade do Governo Federal

Categorias / Cidades	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Mauá	Diadema	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra
Acesso	•	•	•	•	•	•	•
Não Exigência de Motivação	•	•	•	•	•	•	•
Gratuidade	•	•	•	•	•	•	•
Transparência Ativa	•	•	•	•	•	•	•
Transparência Passiva	x	•	x	x	x	•	x

Legenda: foram utilizadas 2 formas de avaliação, sendo elas: "x" caso não atenda os critérios, e "•" no caso de atender as categorias.
Fonte: dados da pesquisa.

Nessa análise, deve-se levar em consideração algumas questões:

- O texto do Governo Federal define a categoria "Acesso" como garantia de acesso e divulgação máxima do serviço. Os Portais atendem parcialmente a essa categoria, pois o direito de acesso de todo cidadão está garantido pela Lei, porém, a pesquisa demonstrou que há certa deficiência em divulgação dos Portais da Transparência por parte do poder público (acesso ao portal dificultado, baixo destaque na página inicial da prefeitura, *layout* confuso etc.). Justifica-se, dessa forma, a classificação dos *sites* como "atendem parcialmente as exigências".
- O Governo Federal determina a categoria "Transparência Ativa" como sendo a divulgação proativa de informações de interesse coletivo geral. Porém, pelo o que a pesquisa identificou, pouco se divulga, de forma clara e precisa, informações relacionadas às questões orçamentárias da gestão pública e que sejam de interesse coletivo geral. A divulgação é mínima (geralmente o que se exige pela lei) e a disposição de informações nos *sites* é confusa e desorganizada, atendendo parcialmente as exigências da categoria proposta pelo Governo Federal.

- A categoria “Transparência Passiva” é descrita pelo Governo Federal como sendo a criação de procedimentos e prazos que facilitem o acesso à informação. O Portal da Transparência de Santo André não atende a exigência da categoria, pois não cumpriu o determinado na lei, que seria o prazo de 20 dias, mais a extensão de 10 dias; os dados solicitados foram enviados depois de 40 dias. Já as demais prefeituras, como Mauá, Diadema, e Rio Grande da Serra, são aquelas que não retornaram informações sobre a solicitação. No caso da prefeitura de São Caetano, apesar de ter havido retorno de informação, o procedimento teve que ser feito pessoalmente no endereço físico determinado pela administração, mesmo que o solicitante tenha optado por receber a informação por endereço de *e-mail*. Dessa forma, considera-se que não se utilizar dos meios digitais disponíveis para fornecer as informações de direito do cidadão seja proibitivo diante das inúmeras oportunidades existentes nesses meios.

A terceira e última etapa constitui-se de forma a comparar e analisar os portais com base nos oito princípios dos dados governamentais abertos, segundo o *OpenGovData*[59], grupo que os desenvolveu (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010). Esses princípios que estabelecem as características dos dados governamentais abertos são:

1. **Completos –** todos os dados públicos devem estar disponíveis. Dado público é aquele que não está sujeito a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso.
2. **Primários –** os dados devem ser disponibilizados tais como coletados na fonte, com o maior nível possível de granularidade e sem segregação ou modificação.
3. **Atuais –** os dados devem ser disponibilizados tão rapidamente quanto necessário para a preservação de seu valor.
4. **Acessíveis –** os dados devem ser disponibilizados para o maior alcance possível de usuários e para o maior conjunto possível de finalidades.
5. **Compreensíveis por máquinas –** os dados devem ser razoavelmente estruturados de modo a possibilitar processamento automatizado.

[59] Disponível em: <https://opengovdata.org/>. Acesso em: 07 abr. 2017.

6. **Não discriminatórios –** os dados devem ser disponíveis para todos, sem exigência de requerimento ou cadastro.
7. **Não proprietários –** devem estar disponíveis em formato sobre o qual nenhuma entidade detenha controle exclusivo.
8. **Livres de licenças –** os dados não devem estar sujeitos a nenhuma restrição de direito autoral, patente, propriedade intelectual ou segredo industrial. Restrições sensatas relacionadas à privacidade, segurança e privilégio de acesso são permitidas (OPEN GOV DATA, 2007)[60].

Tabela 4 - Análise comparativa dos princípios entre Portais

Princípios / Cidades	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Mauá	Diadema	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra
Completos	x	x	x	x	x	x	x
Primários	•	•	•	•	•	•	•
Atuais	•	•	•	•	•	•	•
Acessíveis	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Compreensíveis por Máquinas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Não discriminatórios	•	•	•	•	•	•	•
Não proprietários	•	•	•	•	•	•	•
Livres de licenças	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Legenda: foram utilizadas 3 formas de avaliação, sendo elas: "√ " caso o site avaliado atenda completamente os princípios, "x" caso não atenda os princípios, e "•" no caso de atender parcialmente os princípios.
Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 4 mostra a análise comparativa realizada entre os Portais, com base nos oito princípios dos dados governamentais abertos do grupo *OpenGovData*. Alguns itens devem ser levados em consideração, como:

[60] Tradução Nossa.

- A análise do princípio “Completos” levou em consideração que os dados dos Portais da Transparência das prefeituras estão disponíveis, porém, com limitações como controle de acesso (necessidade de procedimento de cadastro e prazo estipulado para resposta da solicitação), não atingindo, portanto, as exigências estipuladas pelo princípio.
- Na análise do princípio “Primários”, foi levado em consideração o estudo de Resende e Nassif (2015, p. 11), em que argumentam em relação à:

> [...] confirmação de autoria, a certificação e a originalidade da informação [...], a forma mais comum de assegurar-se a autenticidade de uma informação em meio eletrônico é a assinatura digital. Não há, contudo, uma forma efetiva de assegurar-se a integridade de todas as informações, pois grande parte das mesmas encontra-se em suporte físico (papel) ou está protegida pela confidencialidade (divulgação de dados pessoais) (RESENDE; NASSIF, 2015, p. 11).

Dessa forma, conclui-se que nesse estudo, nenhum dos portais apresentou os requisitos mínimos para garantir a autenticidade dos dados disponibilizados em relação às suas fontes primárias de informação, como certificados, assinaturas, ou autenticações digitais.

- O princípio “Atuais” foi analisado de forma que os *sites* foram classificados como atendendo “parcialmente” às exigências, pois não são todos os dados que são disponibilizados tão rapidamente quanto o necessário, visto que há informações de interesse público que só podem ser acessadas caso haja uma solicitação específica para tal.
- No princípio “Não discriminatório”, os *sites* foram classificados como atendendo “parcialmente” as exigências, uma vez que os dados estão disponíveis para todos (como a lei garante), porém todos exigiram requerimentos ou cadastro no processo de solicitação de informações.
- Por fim, no princípio “Não proprietário” os *sites* também foram classificados como atendendo “parcialmente” as exigências, uma vez que apesar do cidadão ter acesso a diversas informações públicas disponíveis nos Portais, as prefeituras deixam de disponibilizar certas informações, ou não disponibilizam em tempo real da forma que determina a lei, o que acaba por tornar necessário todo o processo de solicitação de informações dos Portais.

Por fim, conforme pode ser conferido na Tabela 5, verificam-se quais os Portais que de fato deram retorno à solicitação – no caso, o valor total arrecadado em multas por excesso de velocidade no período entre 2013 e 2016 – realizada para este estudo.

Tabela 5 - Portais que enviaram resposta às solicitações de informações

Retorno / Cidades	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Mauá	Diadema	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra
Respostas à Solicitação de Informação	✓	✓	✓	x	x	✓	x
Cumprimento do prazo estipulado pela lei.	x	✓	✓	x	x	✓	x

Legenda: foram utilizadas 2 formas de avaliação, sendo elas: "x" caso os sites não tenham enviado respostas, e "√" no caso de terem enviado respostas.
Fonte: dados da pesquisa.

A Prefeitura de São Bernardo do Campo foi a primeira a dar uma resposta, 7 (sete) dias após a solicitação da informação, por *e-mail*. A Prefeitura de São Caetano do Sul deu a resposta 11 (onze) dias depois, por *e-mail*, porém limitou a entrega da informação à retirada no local informado, sendo necessária a presença física do solicitante. A Prefeitura de Santo André entrou em contato por *e-mail* 18 (dezoito) dias após a solicitação, informando que precisariam da prorrogação de 10 (dez) dias, prevista na lei, e quarenta (40) dias após a solicitação, a Prefeitura entrou em contato por *e-mail* com a resposta para a informação solicitada. A Prefeitura de Ribeirão Pires, por sua vez, entrou em contato por *e-mail* 20 (vinte) dias após a solicitação, e informou a extensão do prazo para resposta por 10 (dez) dias, como previsto na lei; após 27 (vinte e sete) dias, a Prefeitura de Ribeirão Pires enviou a informação solicitada por *e-mail*. As prefeituras de Mauá e Diadema não responderam a solicitação e a Prefeitura de Rio Grande da Serra não ofereceu o serviço[61].

Analisando todas essas informações, é possível afirmar que os Portais da Transparência analisados nesse estudo, não apresentam, em sua grande maioria, conformidade com o que é exigido pela lei e não estão de acordo com as exigências e recomendações de órgãos como o Governo Federal e como a Controladoria-Geral da União. A deficiência comunicacional nos Portais se faz presente tanto em seus

[61] As imagens contendo os e-mails de contato, e as respostas das solicitações podem ser vistas nos Apêndices.

layouts, como em seus conteúdos que, no geral, são mal organizados e mal divulgados. A administração pública, nas situações analisadas, gera o Portal da Transparência com foco a cumprir as mínimas exigências da lei – quando o faz –, e não com o foco no cidadão, na transparência e na gestão coletiva popular e democrática.

6 Considerações finais

A partir das análises realizadas, esse estudo foi capaz de identificar que a implantação de uma política de transparência pública, que permita os cidadãos a participarem mais ativamente das decisões políticas da sociedade, pode ser um processo extremamente complexo. Apesar de o Brasil possuir leis claras, amplas e específicas sobre transparência pública, o que a realidade mostra, no geral, é um processo improdutivo e confuso em que o poder público simula a ideia da transparência, sendo o suficiente para que as administrações não tenham problemas legais com o que determina a lei. Ainda assim, foram identificados casos em que a lei não foi cumprida, o que desencoraja o cidadão a ir a outras instâncias do poder público para fazer valer seus direitos.

Alguns padrões de referências para a avaliação dos Portais foram base para que a pesquisa pudesse ser realizada. O Guia de Implantação de Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, o *site* sobre Acesso à Informação do Governo Federal e os oito princípios básicos de dados abertos na *web* segundo o *OpenGovData*, foram fundamentais para que se pudesse chegar aos resultados obtidos. Além disso, acabaram por produzir resultados não esperados em relação aos propostos inicialmente, sendo importantes para entender que os Portais da Transparência, além de não cumprirem totalmente o que se exige pela Lei, também não atendem certas condições básicas para que as diretrizes e determinações da governança eletrônica e da transparência pública sejam exercidas de forma democrática e de forma que auxiliem no empoderamento dos cidadãos da sociedade.

Para Silva e Silva (2007), a cibercultura é um processo complexo que tem relação tanto com a exclusão digital tanto quanto a ampliação da exclusão social. Isso pode ser compreendido uma vez que quase metade da população brasileira ainda não tem acesso à Internet[62], segundo o IBGE. No entanto, as autoras não deixam de ressaltar o caráter positivo em relação à cibercultura, uma vez que ela promove facilidades e abre novos canais de comunicação e relacionamento constante entre os indivíduos. Essa conexão ubíqua, onipresente no cotidiano das

[62] Dados divulgados pelo IBGE em abril de 2016, referente a estudo concluído em 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4513070/mais-da-metade-da-populacao-brasileira-acessa-internet-aponta-ibge>. Acesso em: 22 abr. 2017.

pessoas, se mostra um elemento de grande importância no momento de pensar uma estrutura comunicacional que atenda às necessidades dos cidadãos em relação à governança eletrônica exercida pelo poder público.

A implantação de um governo eletrônico envolve um processo de mudança de paradigmas, mudança de mentalidades, de comportamento da classe política do país, das instituições públicas e seus procedimentos, do próprio relacionamento do poder público e do povo, onde exista uma relação de confiança e de parceria entre poder público e sociedade e, por fim, do comprometimento cívico por parte dos cidadãos (SILVA; SILVA, 2007, p. 11). De nada adiantaria o poder público disponibilizar todas as ferramentas possíveis aos cidadãos se esses não forem engajados na participação política e na administração pública, assim como apenas o engajamento do cidadão acaba por ser limitado e desencorajado sem um governo que incentive sua participação política. Talvez a ideia da democracia eletrônica plena seja utópica (assim como a democracia em seu conceito puro), porém, a promoção da cidadania através da governança eletrônica pode se mostrar como um caminho. A educação em seu sentido mais amplo seria um elemento-chave para que a cibercultura seja desenvolvida junto à cidadania no ciberespaço, dando prioridade para a formação da civilidade e incentivo à solidariedade.

De acordo com Rocha (2013), o exercício da transparência não se traduz apenas em simplesmente divulgar informações. Dessa forma, é preciso criar um procedimento de divulgação para que o cidadão entenda essas informações, para que as utilize em prol do benefício mútuo de sua comunidade, e para que ele possa participar ativamente de decisões importantes junto à administração pública. Essa afirmação é reforçada com os resultados obtidos nesse estudo, em que cada Portal exibe uma infinidade de informações, dados, números, mas que, no geral, não são muito eficazes em deixar o cidadão consciente e inteirado sobre as informações orçamentárias da administração pública.

Talvez, seria importante que as prefeituras considerassem implantar um melhor sistema de buscas, onde os usuários dos Portais obtivessem realmente os resultados procurados, de forma clara e objetiva; além disso, um sistema de atendimento *on-line* e em tempo real seria uma ferramenta que poderia auxiliar de forma crucial o processo de atendimento da administração pública aos cidadãos que buscassem informações nos Portais da Transparência. Por fim, é notável o fato de que não são todas as informações públicas orçamentárias e fiscais que estão

disponibilizadas em tempo real ao cidadão, sendo necessários procedimentos e prazos para que a informação seja fornecida ao solicitante, o que fere os princípios das próprias leis que amparam as questões relacionadas à transparência e acesso à informação.

Neves (2010) conclui em seus estudos, que as *"TICs são ferramentas, não criam democracia, nem participação"* (NEVES, 2010, p. 39). Assim como os resultados obtidos pela autora, essa pesquisa foi capaz de revelar uma situação semelhante. Apesar do amparo em leis e de certas iniciativas do poder público, em instância federal inclusive, fica claro que apenas a implantação de canais de comunicação e de divulgação de informações não se mostra suficiente, caso o cidadão não seja capaz de recebê-las, interpretá-las e reproduzi-las. De acordo com Neves (2010, p. 39), "[...] não basta ter um site e esperar que as pessoas participem: é necessário motivar e valorizar essa participação". Como presenciado durante a obtenção de dados dessa pesquisa, os Portais não disponibilizam as informações de forma clara e objetiva. Há, sem dúvidas, muitos dados, relatórios, e informações disponíveis, mas a busca, o acesso e a interpretação por tais informações se mostram deficientes, não sendo suficiente para que o cidadão as possa utilizar para fins de participação – coletiva ou não –, na administração pública. Dessa forma, é possível entender que é importante a participação do poder público como agente motivador e incentivador dessa participação coletiva por parte dos cidadãos.

Para trabalhos futuros, uma sugestão seria considerar um estudo aprofundado sobre os esforços do poder público em divulgar informações orçamentárias sobre a gestão da mesma forma com que se divulgam outras informações, com apelo publicitário, como eventos culturais, campanhas institucionais, informativos e tratar a divulgação transparente de informações orçamentárias como uma questão cultural, democrática e de empoderamento, em que o cidadão e a sociedade são os maiores beneficiados no processo.

É inegável que a Lei, teoricamente, busca levar e implantar a transparência de informações em todos os setores públicos da sociedade, de forma a incentivar a democracia e a cidadania em relação à participação política das pessoas na administração pública. No entanto, o que se identifica na prática é uma situação bem aquém do que a Lei determina em relação à transparência na gestão pública. Apesar de ter seus pontos positivos, como o Serviço de Informação ao Cidadão disponíveis nos portais (ainda que nem todos tenham cumprindo a lei respondendo

as solicitações), é possível afirmar que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que os Portais da Transparência sejam, de fato, transparentes em suas essências, disponibilizando informações importantes de interesse coletivo, abrindo o diálogo do poder público com a sociedade e incentivando a participação coletiva do cidadão na administração pública.

Referências

AIROLDI, Cléia Juçara; SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso. **A transparência na gestão pública como instrumento de controle social.** 2015. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/contabeis/article/view/165>. Acesso em 30 mar. 2017.

ALBERGARIA, Elisa Tuler; BAX, Marcello Peixoto; PRATES, Raquel Oliveira. Interação humano-computador na ciência da informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB). 14., 2013. **Anais...** 2013. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/2351/INTERA%C3%87%C3%83O%20HUMANO%20COMPUTADOR.pdf?sequence=1> Acesso em: 20 fev. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70. 2004.

BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Welington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. **O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança no setor público.** 2008. Disponível em: < http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1468/2008%20Vol.59%2cn.1%20Lamartine.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 30 abr. 2017.

ARAÚJO, Maria Paula; SILVA, Izabel Pimentel; SANTOS, Desiree dos Reis. **Ditadura Militar e Democracia no Brasil:** História, Imagem e Testemunho. Brasil, Rio de Janeiro: Ponteio, 2013. p. 40.

BATISTA, Nadine Victor; BATISTA, Gisele Victor; GOMES, Nicole Victor. A transparência pública e os desafios da acessibilidade: a Internet enquanto instrumento de aproximação entre estado e cidadão na era da sociedade da informação. In: JORNADA DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 1., 2016. Seminário de Ciências Sociais Aplicadas. 5. 2016. **Anais...** UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense. 2016. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/2786/2577> Acesso em: 06 mar. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos.** São Paulo: Elsevier Editora, 2000. p. 371-415.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. CGU - Controladoria-Geral da União**. Guia de implantação de Portal da Transparência.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf>. Acesso em 14 abr. 2017.

_____. CGU - Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: out. 2016.

_____. Ministério das Comunicações. **Ações Governamentais em Inclusão Digital.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://docplayer.com.br/8004245-Acoes-governamentais-em-inclusao-digital.html> Acesso em: 18 jun.2017.

_____. Governo Eletrônico. **Estrutura Governo Eletrônico.** Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/estrutura-governo-eletronico>. Acesso em: 18 jun.2015.

_____. Governo Eletrônico. **Comitê Executivo.** Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/estrutura-governo-eletronico/comite-executivo>. Acesso em: 18 jun.2017.

CALDERÓN, C. S.; LORENZO, S. N. **Open Government: Gobierno Abierto**. Alcalá la Real: Algón Editores. 2010. p. 11-14.

CARROLL, J. M. Human Computer Interaction (HCI). In: SOEGAARD, Mads; DAM, Rikke Friis (ed.). **Encyclopedia of Human-Computer Interaction.** Aarhus, Dinamarca: The Interaction-Design.org Foundation. 2013. Disponível em: <https://www.interaction-design.org/literature/book/theencyclopedia-of-human-computer-interaction-2nd-ed/human-computerinteraction-brief-intro>. Acesso em: 20 fev. 2016.

CARVALHO, José Murilo de Carvalho. **Cidadania no Brasil – O longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Disponível em: <http://www.academia.edu/download/38609175/128190848-jose-murilo-de-carvalho-cidadania-no-brasil-pdf.pdf> Acesso em: 8 jan. 2017.

CARVALHO, José Sérgio. Podem a ética e a cidadania ser ensinadas? **Pro-Posições**, v. 13, n. 3, p. 39, 2002. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/viewFile/8643944/11400>. Acesso em: 8 jan.2017.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: Volume I**. 8ª ed. São Paulo. 1999. p. 17-18.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A Sociedade em Rede:** do Conhecimento à Acção Política. Portugal: Centro Cultural de Belém. 2005. p. 17-18.

COUTINHO, Hugo César Peixoto; ALVES, José Luiz. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. **Comunicação & Informação**, Goiânia, GO, v. 18, n. 1. 2015. Disponível em: <http://revistas.ufg.br/index.php/ci/article/view/33985/18652>. Acesso em: 04 abr. 2017.

DUARTE, Jorge. Entrevista em Profundidade. In: BARROS, Antonio; DUARTE, Jorge. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 62.

DZIEKANIAK, G. V. **As redes sociais no governo eletrônico**. 2008. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/3275/As%20redes%20sociais%20no%20governo%20eletr%C3%B4nico.pdf?sequence=1> Acesso em: 29 mar. 2017.

FAUSTO, Bóris. Redemocratização e o Direito à Memória, à Verdade e à Justiça. In: ARAUJO, M. P. N.; SILVA, I. P.; SANTOS, D. R. **Ditadura Militar e Democracia no Brasil: História, Imagem e Testemunho.** Rio de Janeiro: Ponteio, 2013. p. 40.

FINLEY, Moses I. **Democracia Antiga e Moderna.** Rio de Janeiro: Graal, 1988. p. 55.

FRANCO, Guilherme. **Cómo Escribir Para La Web.** Universidade do Texas em Austin, 2008. Disponível em: <https://knightcenter.utexas.edu/Como_escribir_para_la_WEB.pdf>. Acesso em: 22 fev.2016.

GALLO, Sílvio. Ética e Cidadania na Sociedade Tecnológica. In: Gallo, Sílvio. **Ética e Cidadania – Caminhos da Filosofia.** São Paulo: Papirus Editora, 2015.

GALLO, Sílvio; GONÇALVES, Luís Carlos. Política e Cidadania. In: Gallo, Sílvio. **Ética e Cidadania – Caminhos da Filosofia.** São Paulo: Papirus Editora, 2015.

GONZÁLEZ, Jorge Alejandro. Cibercultur@ y sociocibernética: ideas para una reflexión conjunta en paralelo. **Líbero**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 9-32, 2011.

JARDIM, José Maria. **A construção do e-gov no Brasil:** configurações político-informacionais. 2004. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30772-32926-1-PB.pdf>. Acesso em: 18 jun.2015.

KIM, Soonhee; LEE, Jooho. E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. **Public Administration Review**, The American Society for Public Administration, v. 20, 2012. Disponível em: <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202012/E%20participation%20and%20Trust%20in%20Local%20Govt.pdf>. Acesso em 06 abr. 2017.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Águeda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade.** São Paulo, v.18, n.4, p.733-743, 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/viewFile/29498/31358>. Acesso em: 01 abr. 2017.

LEMOS, André. Cibercultura e Mobilidade. A Era da Conexão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 28., 2005. **Anais...** 2005. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2005/resumos/r1465-1.pdf>. Acesso em: 18 jun.2015

_____. Cidade-Ciborgue: a cidade na cibercultura. **Revista Galáxia** - Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica. n. 8, 2004. Disponível

em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/1385/866>. Acesso em: 8 out.2016.

LIMA, Marcelo Fernando de; OLIVEIRA, Eliane Basilio de. Cibercultura e cidadania cultural: considerações teóricas. **Revista Temática,** ano 8, n. 9, 2012. Disponível em: < http://periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/view/23496/12926>. Acesso em: 8 jan.2017.

MAIA, Isabel; SÁ, Patrícia M. A utilização das Websites e a Transparência das Instituições de Ensino Não Superior (IEPNS). In: MEETING OF THE ECONOMICS OF EDUCATION ASSOCIATION, 13., 2014. **Anais…** Valência, Espanha, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Patricia_Moura_Sa/publication/281687030_A_utilizacao_dos_Websites_e_a_Transparencia_das_Instituicoes_de_Ensino_Publico_Nao_Superior/links/55f4b54d08ae7a10cf88f039.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em: 10 jan.2017.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 174.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; CHAGAS, Gleison José do Nascimento. Desafios para inclusão digital no Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação, v**. 13, n.1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pci/v13n1/v13n1a06.pdf>. Acesso em 05 jun.2016.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. FONSECA, Manoel Justiniano Melo da. Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública? **Bahia Análise & Dados Salvador**, v. 15, n. 2-3. p. 333, 2005. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/a&d_retros2005.zip>. Acesso em: 18 jun.2015

MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. In: BARROS, Antonio; DUARTE, Jorge. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 271-2.

NEVES, Bárbara Barbosa. **Cidadania Digital? Das cidades digitais a Barack Obama – Uma abordagem crítica.** Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (CAPP, ISCSP), FCT, 2010. Disponível em: <http://bbneves.com/wp-content/uploads/2010/02/Cidadania-Digital.pdf> Acesso em: 10 jan. 2017.

NIELSEN, JAKOB. **Usability 101:** Introduction to usability. 2003. Disponível em: <http://didattica.uniroma2.it/assets/uploads/corsi/143228/Nielsen_5_articles.doc> Acesso em: 20 fev. 2017.

NISHIYAMA, Alexandra Fante; SILVA, Tiago Mathias da. **Jornalismo móvel e digital: novas práticas e apropriações da informação.** Anais do II Encontro Internacional Tecnologia, Comunicação e Ciência Cognitiva, 2016. Disponível em: <http://www.walterlima.jor.br/anaistecccog/index.php/anais/article/view/50/43> Acesso em: 19 jun. 2017.

NOGUEIRA, Juliana Pires Ferreira; CASTRO, Carlos Potiara. Internet, Democracia e Comunicação de Governo - análise do conteúdo da página do Facebook do Portal Brasil da Presidência da República. **Revista de Estudos da Comunicação**, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2534210&download=yes> Acesso em 28 mar. 2017.

OLIVEIRA, Carlos Alberto; AZEVEDO, Suami Paula de. Analfabetismo Digital Funcional: Perpetuação de Relações de Dominação? **Revista Brasileira de Linguística**, v.15, n. 2, p. 6, 2007. Disponível em: < http://professorcarlosoliveira.com/MDV/Carlos/RBL2007.pdf>. Acesso em: 05 jun.2016.

OLIVEIRA, João Mateus Silva Fagundes; NASCIMENTO, Luís Carlos. Cidadania e Direitos Humanos Citadinos: A Perspectiva do Empoderamento Social. **Iniciação Científica Cesumar.** Paraná, v.16, n.1, 2014. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/iccesumar/article/view/3400/2248>. Acesso em 07 abr. 2017.

OPEN GOV DATA. **Eight principles of open government data.** 2007. Disponível em: <http://resource.org/8_principles.html>. Acesso em: 07 abr. 2017.

O'REILLY, Tim. **What is Web 2.0:** design patterns and business models for the next generation of software. 2005. Disponível em: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>. Acesso em: 21 fev. 2017.

PACIFIC COUNCIL OF INTERNATIONAL POLICY. The Working Group on E-Government in the Developing World, 2002. **Roadmap for E-Government in the Developing World.** Disponível em: <http://www.itu.int/wsis/docs/background/themes/egov/pacific_council.pdf>. Acesso em: 18 jun.2015.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania.** Editora Contexto, São Paulo, 2003.

PRETTO, Nelson De Luca; SOUZA, Joseilda Sampaio de; ROCHA, Telma Brito. **Tabuleiro Digital: Uma experiência de Inclusão Digital em Ambiente Educacional.** In: Inclusão Digital: Polêmica Contemporânea. Salvador, 2011. p. 163-182.

PRIMO, Alex. **O aspecto relacional das interações na Web 2.0.** E-Compós, Brasília, v. 9, 2007. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/limc/PDFs/web2.pdf> Acesso em: 21 fev. 2017.

RESENDE, Walisson da Costa; NASSIF, Mônica Erichsen. **Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros.** 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2015v20n42p1/29132>. Acesso em 30 mar. 2017.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista TCEMG,** 2013. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>. Acesso em 30 mar. 2017.

ROSSETTI, Regina. Categorias de inovação para os estudos em Comunicação. **Comunicação & Inovação**, São Caetano do Sul, v. 14, n. 27, p. 65-69, 2013.

SANTAELLA, Lucia. Desvelando a Internet das Coisas. **Revista Geminis**, ano 4, n. 2, v.1, 2013. Disponível em: <http://www.revistageminis.ufscar.br/index.php/geminis/article/view/141/pdf> Acesso em 21 jan. 2017.

_____. Mídias locativas: a internet móvel de lugares e coisas. **Revista Famecos**, n. 35. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://200.144.189.42/ojs/index.php/famecos/article/viewArticle/5371>. Acesso em: 8 jan.2017.

_____. Os espaços líquidos da cibermídia. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação.** Compós. 2005. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19591876/1517741968/name/26-80-1-PB.pdf>. Acesso em: 8 jan.2017.

SANTOS, C.P. **Políticas Públicas de Inclusão Digital:** Estado e Escola. Pouso Alegre, 2016. Disponível em: <http://ojs.univas.edu.br/index.php?journal=revistadissol&page=article&op=view&path%5B%5D=38>. Acesso em 04 jun.2016.

SANTOS, Jorge Ubirajara da Luz dos; CORSO, Kathiane Benedetti; BEHR, Ariel. Iniciativas de Democracia Digital: A cidadania por meio das tecnologias de informação. **Revista Sociais e Humanas**, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/19483/pdf>. Acesso em: 8 jan.2017.

SHNEIDERMAN, Ben; PLAISANT, Catherine. **Designing the user Interface:** strategies for effective human-computer interaction. University of Maryland, College Park. Pearson - Addison-Wesley, 4th ed. United States of America, Maryland, 2005.

SILVA, Fernando Firmino da. **Jornalismo Móvel.** EDUFBA, Salvador – BA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/18003/1/jornalismo-movel-miolo-repo.pdf> Acesso em: 19 jun. 2017.

SILVA, Helena Pereira; SILVA, Lídia J. Oliveira L. **Governo eletrônico, inclusão digital e cidadania: considerações para a cibercultura.** Anuário Internacional de Comunicação Lusófona. 2007. Disponível em: <http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/anuario/article/view/731>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SILVEIRA, Ségio Amadeu. **Comunicaçao digital, redes virais e espectro aberto.** Faculdade Cásper Líbero, 2007. Disponível em: <http://seer.casperlibero.edu.br/index.php/libero/article/view/676/644> Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. *Hackers*, Monopólios e instituições panópticas: elementos para uma teoría da cidadania digital. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO (INTERCOM). 19., 2006. **Anais...** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/libero/article/viewArticle/6106> Acesso em: 10 jan. 2017.

SINGER, Paul. A Cidadania Para Todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania.** São Paulo: Editora Contexto, 2003.

STUMPF, I. R. C. Pesquisa bibliográfica. In: BARROS, Antonio; DUARTE, Jorge. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 56.

TERRA, Márcia de Lima Elias. **Humanidades, Ciências Sociais e Cidadania.** São Paulo: Pearson Education, 2014.

UNESCO. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS.** Brasília, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 8 jan.2017.

UNITED NATIONS. Global Issues. **Democracy and the United Nations.** Disponível em: <http://www.un.org/en/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml>. Acesso em: 18 jun.2015.

_____. United Nations Public Administration Studies. **E-Government Development Index (EGDI).** Disponível em: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government>. Acesso em: 18 jun.2015.

VAN DIJK, J. Digital Democracy: Vision and Reality. In: SNELLEN, I.; THAENS, M.; VAN DE DONK, W. (Eds.). **Public administration in the information age:** revisited. Amsterdam: IOS, 2012. Disponível em: <https://www.utwente.nl/bms/vandijk/research/itv/itv_plaatje/Digital%20Democracy-%20Vision%20and%20Reality.pdf>. Acesso em: 7 mar.2016.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA.** Bahia, v. 9, edição especial, Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública, 2010. Disponível em: <https://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111>. Acesso em 07 abr. 2017.

WENDAUSEN, Águeda; BARBOSA, Tatiane; BORBA, Maria. Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores. **Saúde e Sociedade.** São

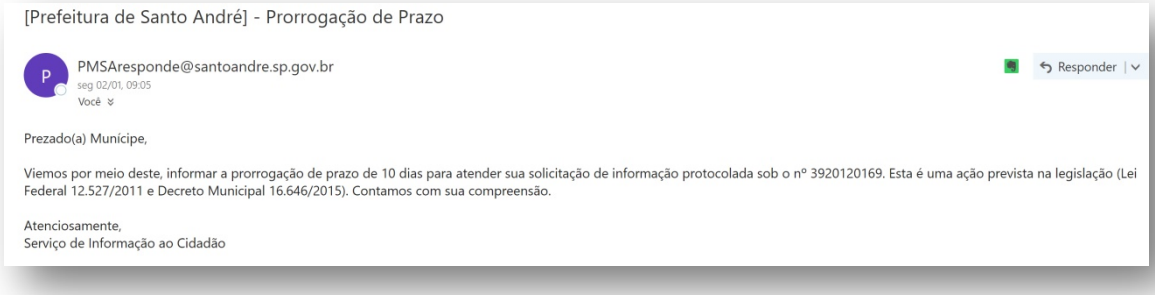
Paulo, v.15, n.3, p.131-144, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n3/11>. Acesso em 07 abr. 2017.

WORLD WIDE WEB CONSORTIUM (W3C) – ESCRITÓRIO DO BRASIL. **Manual dos Dados Abertos:** Governo. 2011. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf> Acesso em 07 abr. 2017.

_____. **Sobre o W3C.** Disponível em: <http://www.w3c.br/Sobre/>. Acesso em: 07 abr. 2017

APÊNDICE A

Figura 58 – E-mail de resposta da Prefeitura de Santo André – Informe de Prorrogação de Prazo



[Prefeitura de Santo André] - Prorrogação de Prazo

P PMSAresponde@santoandre.sp.gov.br
seg 02/01, 09:05
Você

Responder

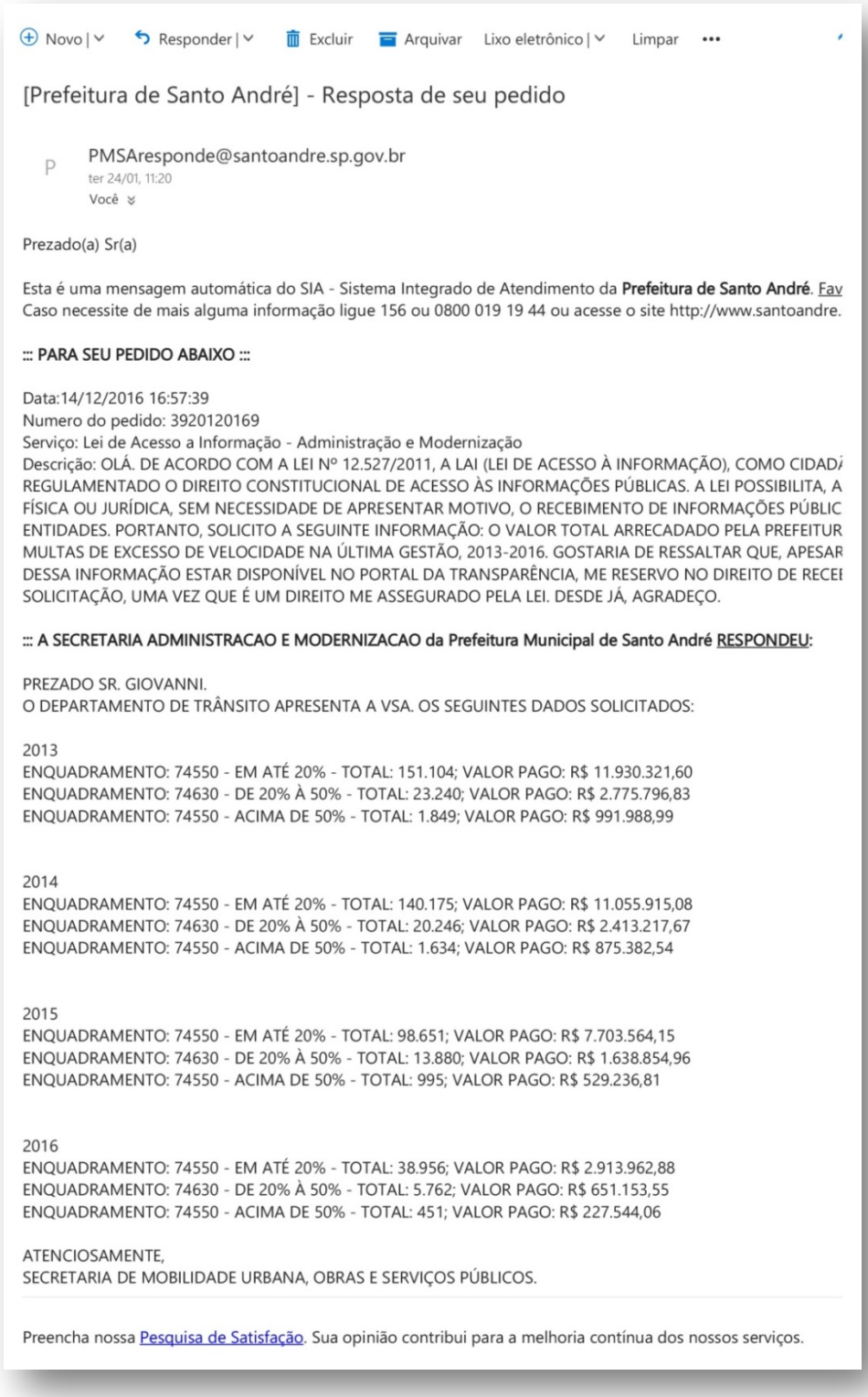
Prezado(a) Munícipe,

Viemos por meio deste, informar a prorrogação de prazo de 10 dias para atender sua solicitação de informação protocolada sob o nº 3920120169. Esta é uma ação prevista na legislação (Lei Federal 12.527/2011 e Decreto Municipal 16.646/2015). Contamos com sua compreensão.

Atenciosamente,
Serviço de Informação ao Cidadão

APÊNDICE B

Figura 59 – E-mail de resposta da Prefeitura de Santo André – Resposta à Solicitação



Novo | Responder | Excluir Arquivar Lixo eletrônico | Limpar •••

[Prefeitura de Santo André] - Resposta de seu pedido

P PMSAresponde@santoandre.sp.gov.br
ter 24/01, 11:20
Você

Prezado(a) Sr(a)

Esta é uma mensagem automática do SIA - Sistema Integrado de Atendimento da **Prefeitura de Santo André**. Fav
Caso necessite de mais alguma informação ligue 156 ou 0800 019 19 44 ou acesse o site http://www.santoandre.

::: PARA SEU PEDIDO ABAIXO :::

Data:14/12/2016 16:57:39
Numero do pedido: 3920120169
Serviço: Lei de Acesso a Informação - Administração e Modernização
Descrição: OLÁ. DE ACORDO COM A LEI Nº 12.527/2011, A LAI (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO), COMO CIDADÃ REGULAMENTADO O DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS. A LEI POSSIBILITA, A FÍSICA OU JURÍDICA, SEM NECESSIDADE DE APRESENTAR MOTIVO, O RECEBIMENTO DE INFORMAÇÕES PÚBLIC ENTIDADES. PORTANTO, SOLICITO A SEGUINTE INFORMAÇÃO: O VALOR TOTAL ARRECADADO PELA PREFEITUR MULTAS DE EXCESSO DE VELOCIDADE NA ÚLTIMA GESTÃO, 2013-2016. GOSTARIA DE RESSALTAR QUE, APESAR DESSA INFORMAÇÃO ESTAR DISPONÍVEL NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, ME RESERVO NO DIREITO DE RECEI SOLICITAÇÃO, UMA VEZ QUE É UM DIREITO ME ASSEGURADO PELA LEI. DESDE JÁ, AGRADEÇO.

::: A SECRETARIA ADMINISTRACAO E MODERNIZACAO da Prefeitura Municipal de Santo André RESPONDEU:

PREZADO SR. GIOVANNI.
O DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO APRESENTA A VSA. OS SEGUINTES DADOS SOLICITADOS:

2013
ENQUADRAMENTO: 74550 - EM ATÉ 20% - TOTAL: 151.104; VALOR PAGO: R$ 11.930.321,60
ENQUADRAMENTO: 74630 - DE 20% À 50% - TOTAL: 23.240; VALOR PAGO: R$ 2.775.796,83
ENQUADRAMENTO: 74550 - ACIMA DE 50% - TOTAL: 1.849; VALOR PAGO: R$ 991.988,99

2014
ENQUADRAMENTO: 74550 - EM ATÉ 20% - TOTAL: 140.175; VALOR PAGO: R$ 11.055.915,08
ENQUADRAMENTO: 74630 - DE 20% À 50% - TOTAL: 20.246; VALOR PAGO: R$ 2.413.217,67
ENQUADRAMENTO: 74550 - ACIMA DE 50% - TOTAL: 1.634; VALOR PAGO: R$ 875.382,54

2015
ENQUADRAMENTO: 74550 - EM ATÉ 20% - TOTAL: 98.651; VALOR PAGO: R$ 7.703.564,15
ENQUADRAMENTO: 74630 - DE 20% À 50% - TOTAL: 13.880; VALOR PAGO: R$ 1.638.854,96
ENQUADRAMENTO: 74550 - ACIMA DE 50% - TOTAL: 995; VALOR PAGO: R$ 529.236,81

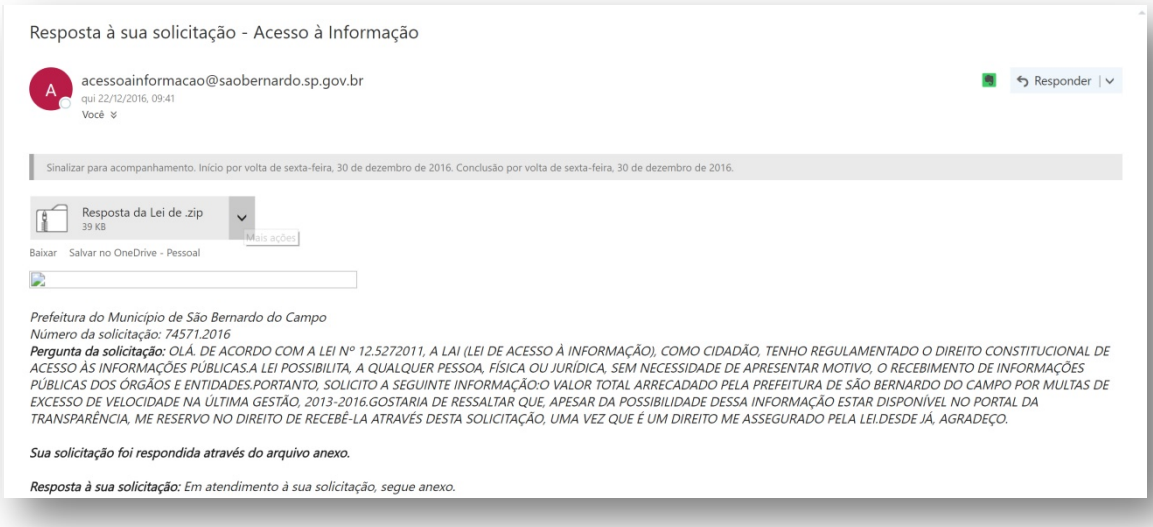
2016
ENQUADRAMENTO: 74550 - EM ATÉ 20% - TOTAL: 38.956; VALOR PAGO: R$ 2.913.962,88
ENQUADRAMENTO: 74630 - DE 20% À 50% - TOTAL: 5.762; VALOR PAGO: R$ 651.153,55
ENQUADRAMENTO: 74550 - ACIMA DE 50% - TOTAL: 451; VALOR PAGO: R$ 227.544,06

ATENCIOSAMENTE,
SECRETARIA DE MOBILIDADE URBANA, OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS.

Preencha nossa Pesquisa de Satisfação. Sua opinião contribui para a melhoria contínua dos nossos serviços.

APÊNDICE C

Figura 60 – E-mail de resposta da Prefeitura de São Bernardo do Campo – Resposta à Solicitação



Resposta à sua solicitação - Acesso à Informação

A acessoainformacao@saobernardo.sp.gov.br
qui 22/12/2016, 09:41
Você

Responder

Sinalizar para acompanhamento. Início por volta de sexta-feira, 30 de dezembro de 2016. Conclusão por volta de sexta-feira, 30 de dezembro de 2016.

Resposta da Lei de .zip
39 KB
Mais ações
Baixar Salvar no OneDrive - Pessoal

Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo
Número da solicitação: 74571.2016
Pergunta da solicitação: *OLÁ. DE ACORDO COM A LEI Nº 12.5272011, A LAI (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO), COMO CIDADÃO, TENHO REGULAMENTADO O DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS.A LEI POSSIBILITA, A QUALQUER PESSOA, FÍSICA OU JURÍDICA, SEM NECESSIDADE DE APRESENTAR MOTIVO, O RECEBIMENTO DE INFORMAÇÕES PÚBLICAS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES.PORTANTO, SOLICITO A SEGUINTE INFORMAÇÃO:O VALOR TOTAL ARRECADADO PELA PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO POR MULTAS DE EXCESSO DE VELOCIDADE NA ÚLTIMA GESTÃO, 2013-2016.GOSTARIA DE RESSALTAR QUE, APESAR DA POSSIBILIDADE DESSA INFORMAÇÃO ESTAR DISPONÍVEL NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, ME RESERVO NO DIREITO DE RECEBÊ-LA ATRAVÉS DESTA SOLICITAÇÃO, UMA VEZ QUE É UM DIREITO ME ASSEGURADO PELA LEI.DESDE JÁ, AGRADEÇO.*

Sua solicitação foi respondida através do arquivo anexo.

Resposta à sua solicitação: *Em atendimento à sua solicitação, segue anexo.*

Apêndice D

Figura 61 – Prefeitura de São Bernardo do Campo – Resposta à Solicitação

MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
SECRETARIA DE TRANSPORTES E VIAS PÚBLICAS

Sr. Giovanni Ferreira de Lima

EM ATENÇÃO AO VOSSO REQUERIMENTO POR MEIO DO PORTAL DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO, "SOLICITO A SEGUINTE INFORMAÇÃO: O VALOR TOTAL ARRECADADO PELA PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO POR MULTAS DE EXCESSO DE VELOCIDADE NA ÚLTIMA GESTÃO, 2013-2016."

SEGUE ABAIXO OS DADOS REQUERIDOS:

Ano - 2013

Enquadramento	TOTAL
74550 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em até 20 % -	R$ 13.370.798,93
74630 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 20 % até 50 % -	R$ 3.262.519,12
74710 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 50 % -	R$ 1.160.675,00

Ano - 2014

Enquadramento	TOTAL
74550 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em até 20 % -	R$ 15.689.095,44
74630 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 20 % até 50 % -	R$ 4.406.653,96
74710 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 50 % -	R$ 1.498.254,56

Ano- 2015

Enquadramento	TOTAL
74550 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em até 20 % -	R$ 16.123.014,39
74630 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 20 % até 50 % -	R$ 4.185.103,52
74710 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 50 % -	R$ 1.350.108,19

MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
SECRETARIA DE TRANSPORTES E VIAS PÚBLICAS

Ano – 2016

Enquadramento	TOTAL
74550 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em até 20 % -	R$ 14.293.949,05
74630 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 20 % até 50 % -	R$ 3.865.850,14
74710 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 50 % -	R$ 1.652.932,94

Ano De 2013 a 2016

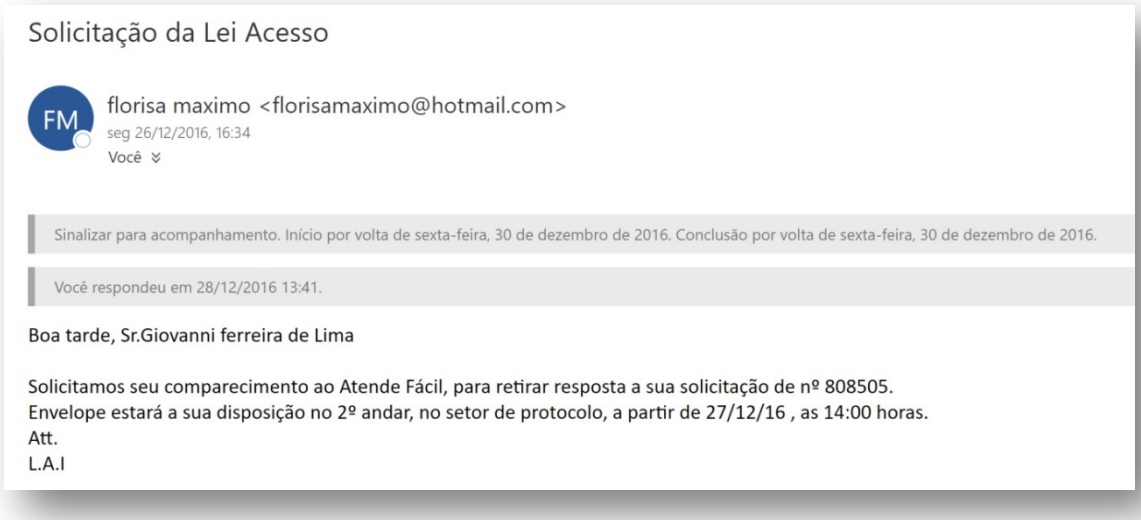
Enquadramento	TOTAL
74550 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em até 20 %	- R$ 59.476.857,81
74630 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 20 % até 50 %	- R$ 15.720.126,74
74710 - Transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 50 %	- R$ 5.661.970,69

Atenciosamente.

SECRETARIA DE TRANSPORTES E VIAS PÚBLICAS

APÊNDICE E

Figura 61 – E-mail de Resposta da Prefeitura de São Caetano do Sul – Resposta à Solicitação



Solicitação da Lei Acesso

FM florisa maximo <florisamaximo@hotmail.com>
seg 26/12/2016, 16:34
Você

Sinalizar para acompanhamento. Início por volta de sexta-feira, 30 de dezembro de 2016. Conclusão por volta de sexta-feira, 30 de dezembro de 2016.

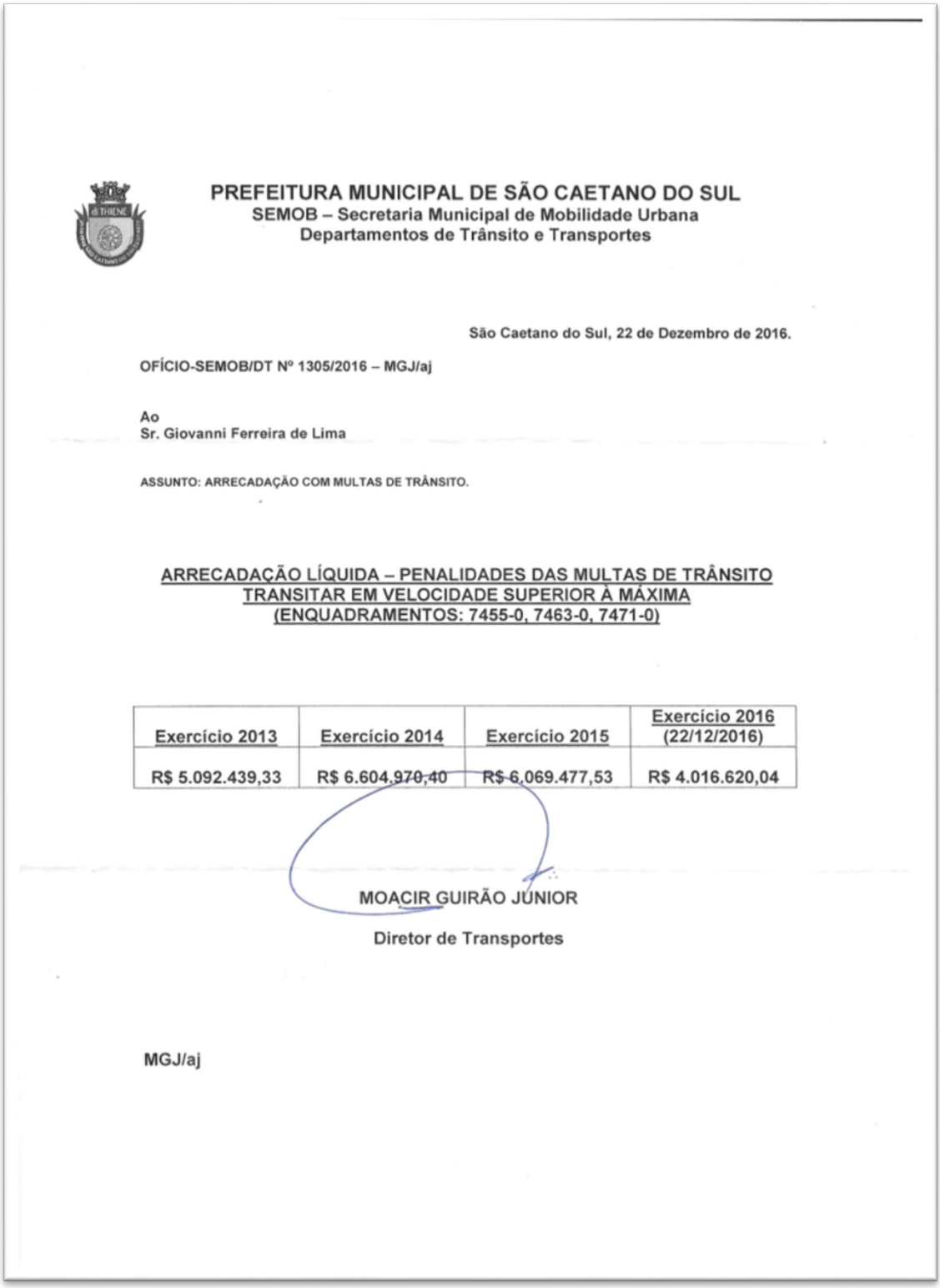
Você respondeu em 28/12/2016 13:41.

Boa tarde, Sr.Giovanni ferreira de Lima

Solicitamos seu comparecimento ao Atende Fácil, para retirar resposta a sua solicitação de nº 808505.
Envelope estará a sua disposição no 2º andar, no setor de protocolo, a partir de 27/12/16 , as 14:00 horas.
Att.
L.A.I

APÊNDICE F

Figura 62 – Prefeitura de São Caetano do Sul – Resposta à Solicitação



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
SEMOB – Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana
Departamentos de Trânsito e Transportes

São Caetano do Sul, 22 de Dezembro de 2016.

OFÍCIO-SEMOB/DT Nº 1305/2016 – MGJ/aj

Ao
Sr. Giovanni Ferreira de Lima

ASSUNTO: ARRECADAÇÃO COM MULTAS DE TRÂNSITO.

ARRECADAÇÃO LÍQUIDA – PENALIDADES DAS MULTAS DE TRÂNSITO
TRANSITAR EM VELOCIDADE SUPERIOR À MÁXIMA
(ENQUADRAMENTOS: 7455-0, 7463-0, 7471-0)

Exercício 2013	Exercício 2014	Exercício 2015	Exercício 2016 (22/12/2016)
R$ 5.092.439,33	R$ 6.604.970,40	R$ 6.069.477,53	R$ 4.016.620,04

MOACIR GUIRÃO JÚNIOR
Diretor de Transportes

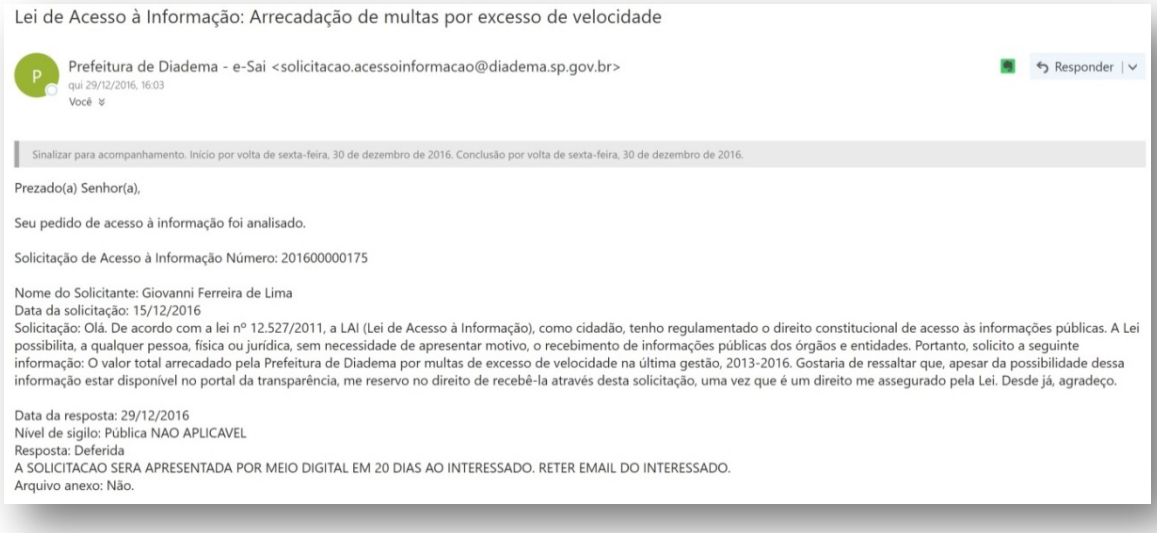
MGJ/aj

APÊNDICE G

Figura 63 – Consulta à situação do processo de solicitação de informação da Prefeitura de Mauá (informação solicitada não foi cedida) – Consulta realizada no dia 15 de abril de 2017

APÊNDICE H

Figura 64 – E-mail de resposta da Prefeitura de Diadema



Lei de Acesso à Informação: Arrecadação de multas por excesso de velocidade

Prefeitura de Diadema - e-Sai <solicitacao.acessoinformacao@diadema.sp.gov.br>
qui 29/12/2016, 16:03
Você

Responder

Sinalizar para acompanhamento. Início por volta de sexta-feira, 30 de dezembro de 2016. Conclusão por volta de sexta-feira, 30 de dezembro de 2016.

Prezado(a) Senhor(a),

Seu pedido de acesso à informação foi analisado.

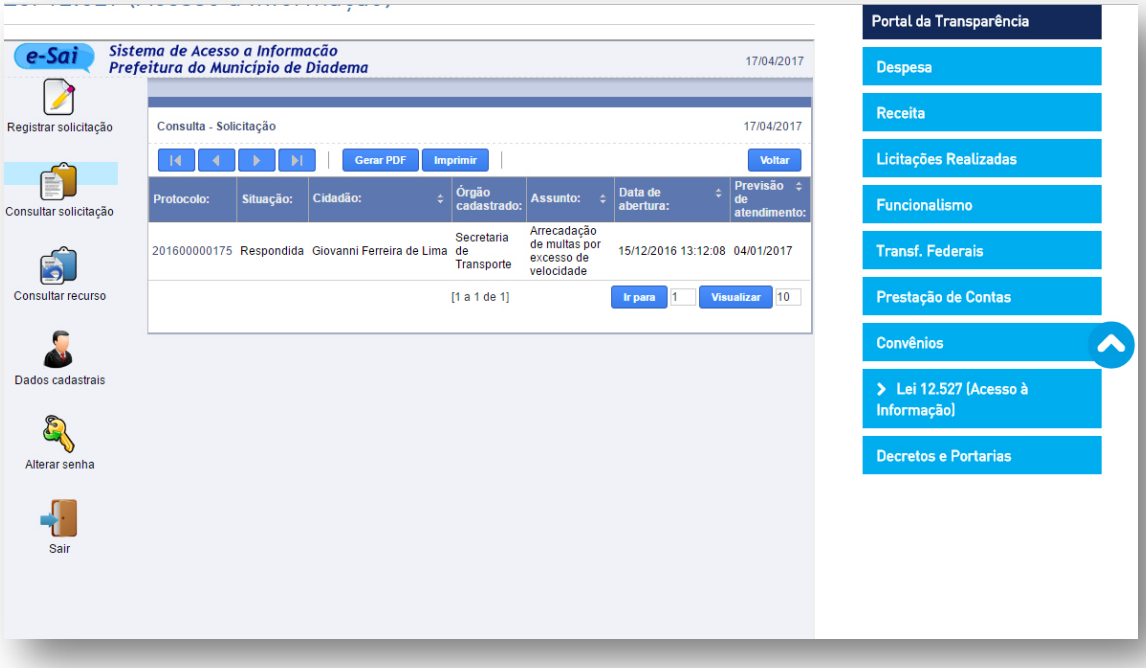
Solicitação de Acesso à Informação Número: 201600000175

Nome do Solicitante: Giovanni Ferreira de Lima
Data da solicitação: 15/12/2016
Solicitação: Olá. De acordo com a lei nº 12.527/2011, a LAI (Lei de Acesso à Informação), como cidadão, tenho regulamentado o direito constitucional de acesso às informações públicas. A Lei possibilita, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Portanto, solicito a seguinte informação: O valor total arrecadado pela Prefeitura de Diadema por multas de excesso de velocidade na última gestão, 2013-2016. Gostaria de ressaltar que, apesar da possibilidade dessa informação estar disponível no portal da transparência, me reservo no direito de recebê-la através desta solicitação, uma vez que é um direito me assegurado pela Lei. Desde já, agradeço.

Data da resposta: 29/12/2016
Nível de sigilo: Pública NAO APLICAVEL
Resposta: Deferida
A SOLICITACAO SERA APRESENTADA POR MEIO DIGITAL EM 20 DIAS AO INTERESSADO. RETER EMAIL DO INTERESSADO.
Arquivo anexo: Não.

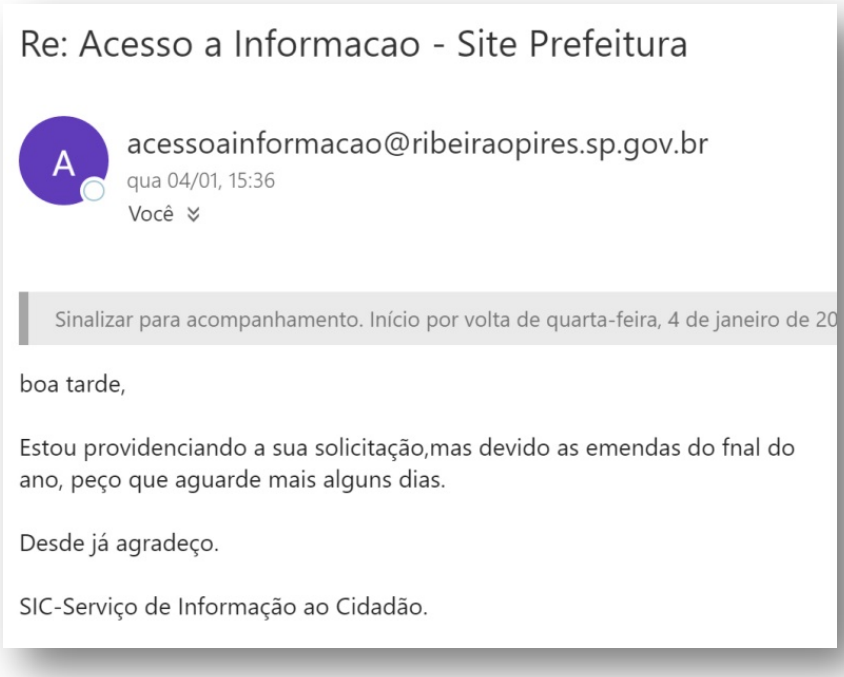
Apêndice I

Figura 65 – Consulta à situação do processo de solicitação de informação da Prefeitura de Mauá (informação solicitada não foi cedida) – Consulta realizada no dia 15 de abril de 2017



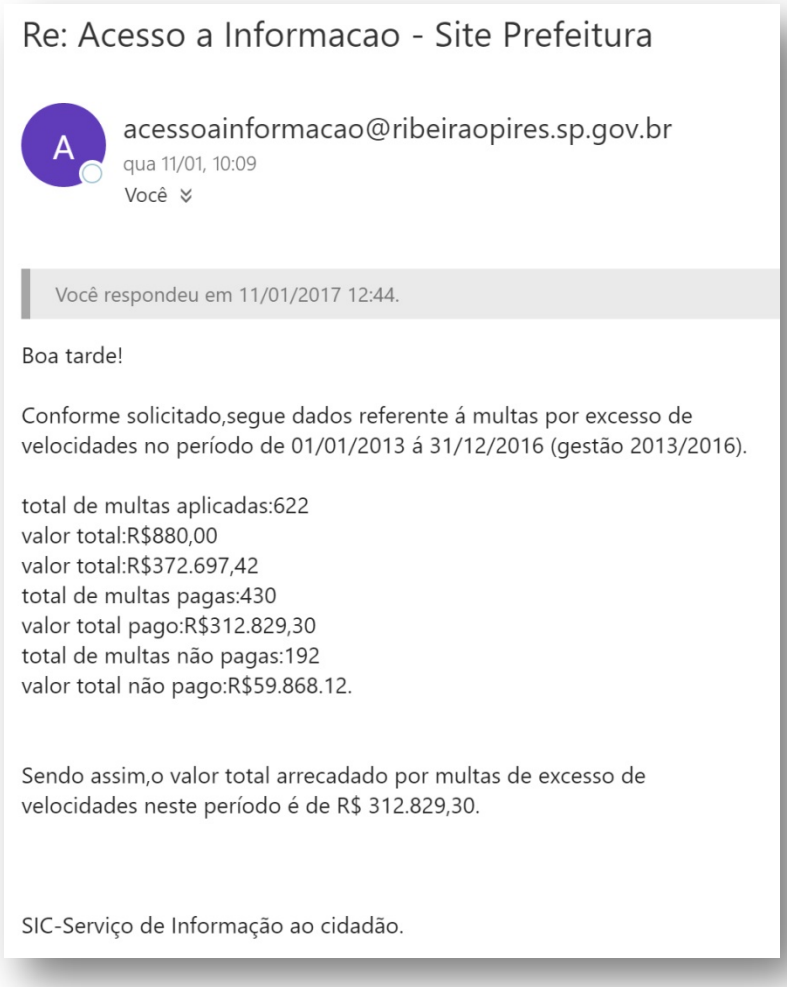
APÊNDICE J

Figura 66 – E-mail de resposta da Prefeitura de Ribeirão Pires



APÊNDICE K

Figura 67 – Prefeitura de Ribeirão Pires – Resposta à Solicitação



Re: Acesso a Informacao - Site Prefeitura

A

acessoainformacao@ribeiraopires.sp.gov.br

qua 11/01, 10:09

Você

Você respondeu em 11/01/2017 12:44.

Boa tarde!

Conforme solicitado,segue dados referente á multas por excesso de velocidades no período de 01/01/2013 á 31/12/2016 (gestão 2013/2016).

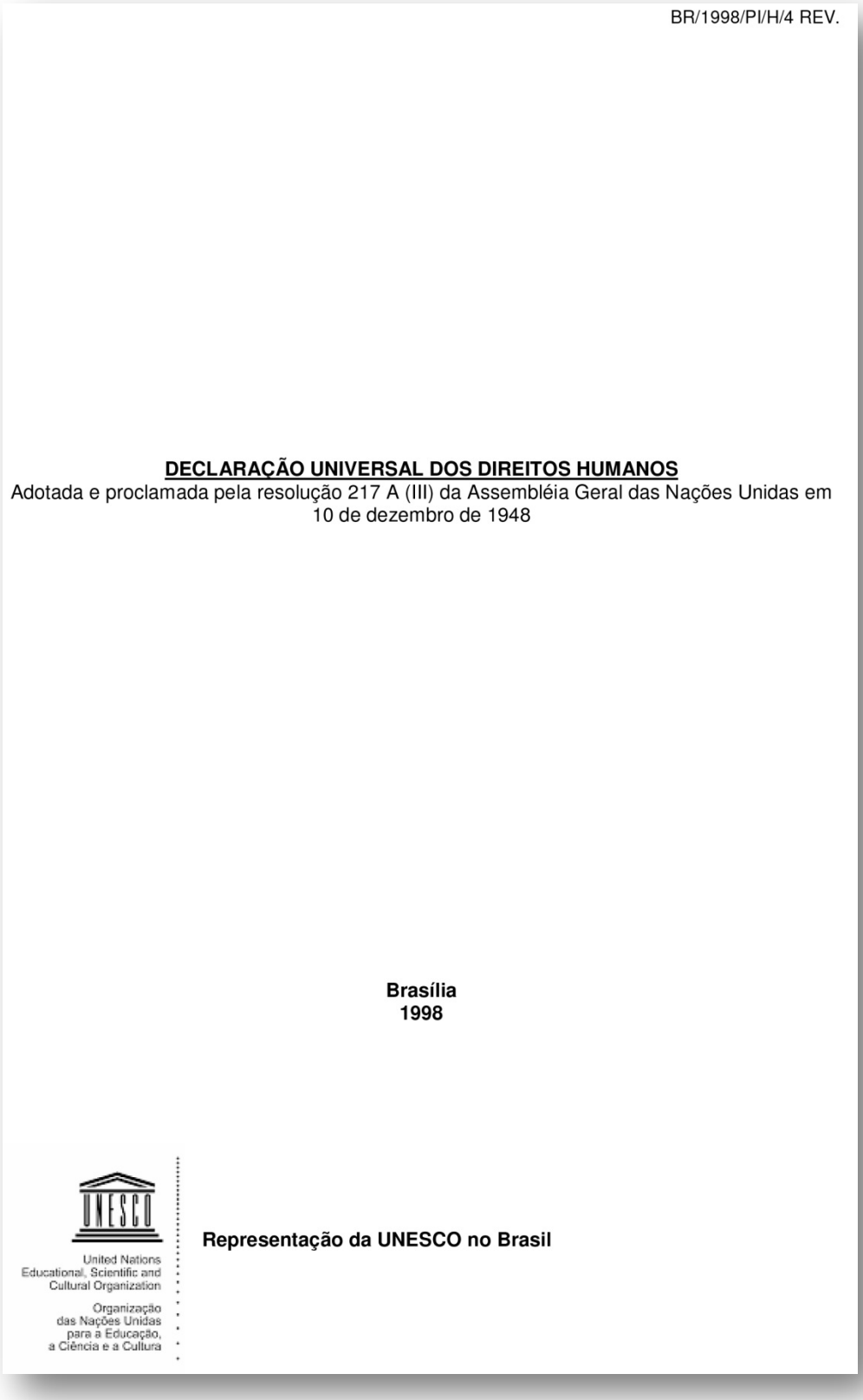
total de multas aplicadas:622
valor total:R$880,00
valor total:R$372.697,42
total de multas pagas:430
valor total pago:R$312.829,30
total de multas não pagas:192
valor total não pago:R$59.868.12.

Sendo assim,o valor total arrecadado por multas de excesso de velocidades neste período é de R$ 312.829,30.

SIC-Serviço de Informação ao cidadão.

APÊNDICE L

Figura 68 – Declaração Universal dos Direitos Humanos



BR/1998/PI/H/4 REV.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948

Brasília
1998

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação da UNESCO no Brasil

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948

PREÂMBULO

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum,

Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra tirania e a opressão,

Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta da ONU, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

A ASSEMBLÉIA GERAL proclama a presente DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIRETOS HUMANOS como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

Artigo 1.

Todas os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo 2.

1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça,

cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

2. Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.

Artigo 3.

Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo 4.

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.

Artigo 5.

Ninguém será submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

Artigo 6.

Todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei.

Artigo 7.

Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo 8.

Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Artigo 9.

Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo 10.

Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Artigo 11.

1. Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.
2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.

Artigo 12.

Ninguém será sujeito à interferências em sua vida privada, em sua família, em seu lar ou em sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

Artigo 13.

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo 14.

1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Artigo 15.

1. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Artigo 16.

1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.
2. O casamento não será válido senão com o livre e pleno consentimento dos nubentes.
3. A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.

Artigo 17.

1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo 18.

Todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular.

Artigo 19.

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo 20.

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica.
2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Artigo 21.

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Artigo 22.

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo 23.

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

Artigo 24.

Todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.

Artigo 25.

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Artigo 26.

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Artigo 27.

1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.
2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

Artigo 28.

Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

Artigo 29.

1. Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.
2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.
3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Artigo 30.

Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos.

APÊNDICE M

Capturas dos erros apresentados na análise realizada em relação à Tabela 2

Figura 69 – Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Santo André – Acesso pelo navegador Microsoft Edge - Erro apresentado em 17 de abril de 2017

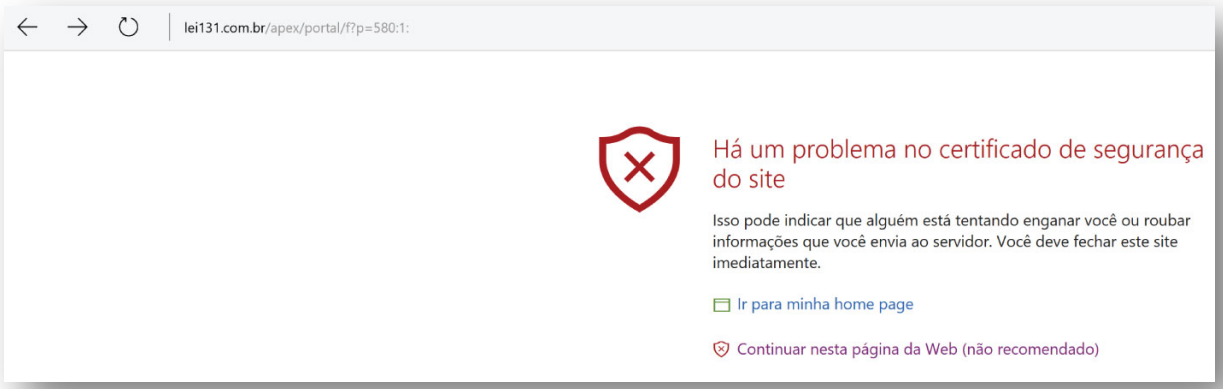


Figura 70 – Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de Santo André – Acesso pelo navegador Mozilla Firefox – Erro apresentado em 17 de abril de 2017

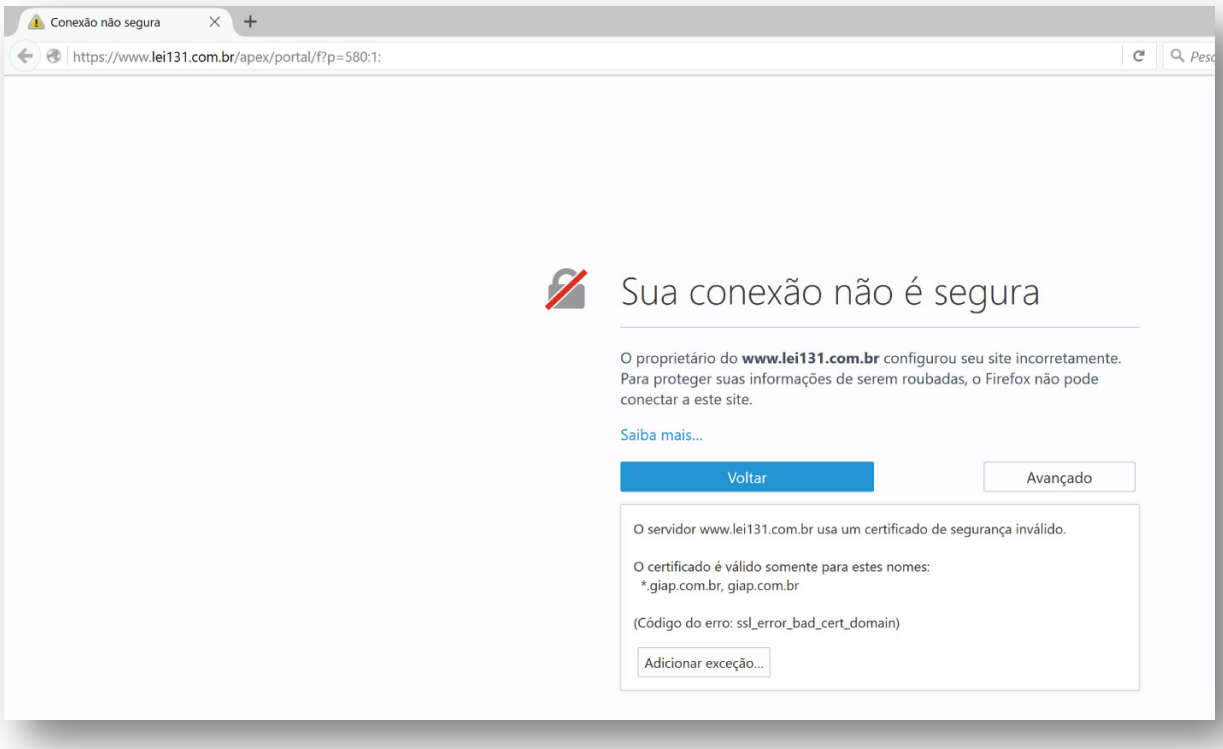


Figura 71 – Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de São Caetano do Sul – Acesso pelo navegador Microsoft Edge - Erro apresentado em 17 de abril de 2017

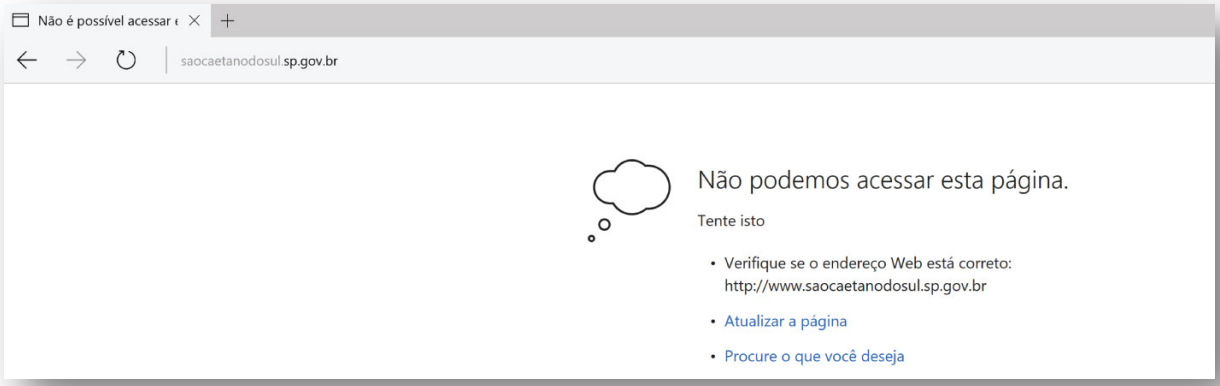
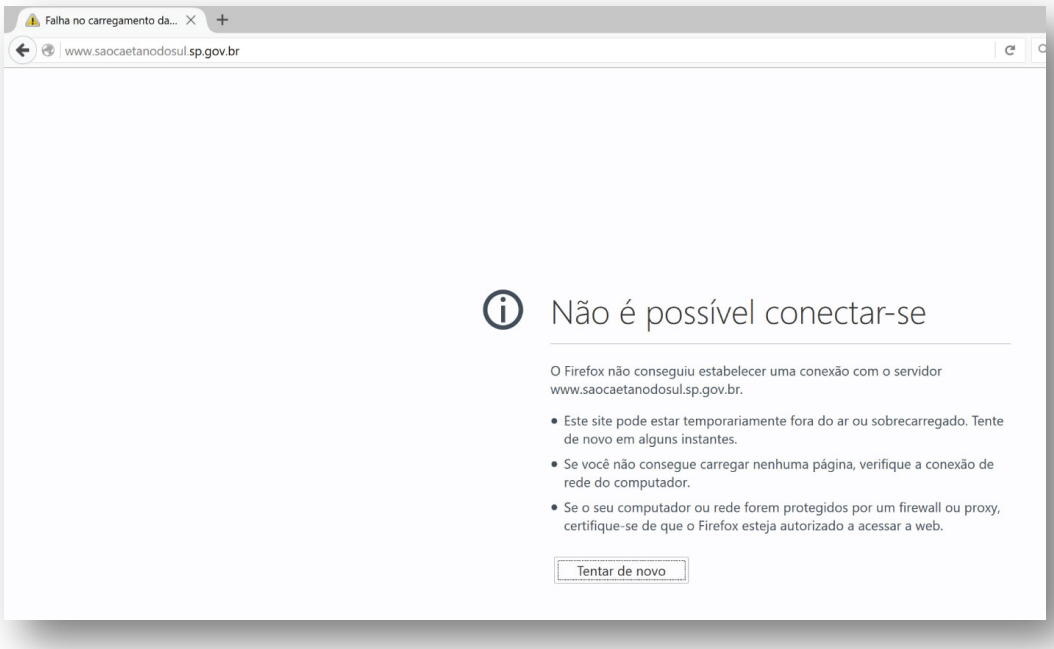



Figura 72 – Página Inicial do Portal da Transparência da Prefeitura de São Caetano do Sul – Acesso pelo navegador Mozilla Firefox - Erro apresentado em 17 de abril de 2017