



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS**



DAIANA JENNIFER OTERO

**Governo eletrônico, transparência e boas práticas:
*o caso brasileiro***

Limeira
2017



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS**



DAIANA JENNIFER OTERO

**Governo eletrônico, transparência e boas práticas:
*o caso brasileiro***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior

Limeira
2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas
Renata Eleuterio da Silva - CRB 8/9281

Ot2g Otero, Daiana Jennifer, 1983-
Governo eletrônico, transparência e boas práticas : o caso brasileiro / Daiana Jennifer Otero. – Limeira, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Oswaldo Gonçalves Junior.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas.

1. Governo eletrônico. 2. Transparência na administração pública. 3. Tecnologia - Aspectos políticos. I. Gonçalves Junior, Oswaldo, 1968-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Título em outro idioma: Electronic government, transparency and good practices: the Brazilian case

Palavras-chave em inglês:

Electronic government
Transparency in public administration
Technology - Political aspects

Titulação: Bacharel em Administração

Data de entrega do trabalho definitivo: 29-11-2017

Dedico este trabalho a todos os que me acompanharam e colaboraram para que eu pudesse atingir meu objetivo. Pela paciência e pelo apoio. A minha família, a Mariano e Adriana e a meu companheiro de vida Ezequiel. Obrigada por tudo, posso dizer missão cumprida.

OTERO, Daiana Jennifer. Governo eletrônico, transparência e boas práticas: o caso brasileiro. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2017.

RESUMO

As Tecnologias de Informação e Comunicação trouxeram mudanças substantivas no tecido social, político e econômico, e implicaram novas necessidades e exigências na vida moderna. Entre elas, destacam-se as novas demandas da sociedade civil por informação adequada e transparentes sobre o uso dos recursos por parte dos governos. Os governos, a modo de resposta, acompanharam os avanços tecnológicos e criaram novas ferramentas de administração, gestão e publicação de informações e serviços via internet, conhecidos como governos eletrônicos. Entretanto, um dos requisitos para que a informação seja transparente e acessível, é desenvolver e manter os sítios web segundo as boas práticas, perseguindo os padrões de qualidade cujos principais lineamentos, objetivos e diretrizes, podem ser encontrados na Guia de Administração de Sítios e na Cartilha de Usabilidade. O objetivo do presente trabalho é avaliar, segundo esses padrões, os portais do Governo do Brasil e do Congresso Nacional. De acordo com a avaliação realizada, concluiu-se que podem ser aprimoradas determinadas características para favorecer a transparência, o contato e a interação entre os cidadãos e o Estado, contribuindo assim para uma sociedade mais democrática.

Palavras-chave: Governo eletrônico, Transparência na administração pública, Tecnologia - Aspectos políticos, Governo do Brasil, Congresso Nacional.

OTERO, Daiana Jennifer. Electronic government, transparency and good practices: *the Brazilian case*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2017.

ABSTRACT

Information and Communication Technologies have brought substantial changes in the social, political and economic scenario, and have implied new needs and demands. These include the new demands of civil society for adequate and transparent information on the use of resources by governments. Governments responded by following the technological advances and creating new tools for managing, and publishing information and services via the Internet, known as e-government. However, one of the requirements for information to be transparent and accessible is to develop and maintain web sites, pursuing quality standards whose main guidelines, objectives and guidelines can be found in the Administration Guide and in the Usability Primer. The objective of this study is to evaluate, according to these standards, the portals of the Government of Brazil and the National Congress. According to the evaluation, it was concluded that certain characteristics can be improved to promote transparency, contact and interaction between citizens and the State, thus contributing to a more democratic society.

Keywords: Electronic government, Transparency in public administration, Technology - Political aspects, Government of Brazil, National Congress.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Portal do Governo Federal: página inicial	28
Figura 2	Portal do Governo Federal: notícias.....	29
Figura 3.a	Modernização Trabalhista	30
Figura 3.b	Reforma da Previdência.....	30
Figura 4	Uso e privacidade no portal do Governo do Brasil	35
Figura 5	Dados Abertos Governo do Brasil.....	36
Figura 6	Portal do Congresso Nacional: página Inicial.....	38
Figura 7	Portal do Congresso Nacional: segurança e privacidade.....	41

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1: Governança, transparência e boas práticas	3
1.1 Introdução	4
1.2 Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC´s)	4
1.3 Governo eletrônico, transparência e padrões de qualidade	7
1.3.1. Governo eletrônico: conceito e definições.....	7
1.3.2. <i>E-gov</i> na administração federal.....	10
1.3.3 Transparência e padrões de qualidade	11
1.4 Padrões: guia de boas práticas e cartilha de usabilidade	14
1.4.1. A guia de boas práticas.....	14
1.4.1.a. Objetivos e diretrizes de um site bem estruturado.....	14
1.4.1.b Estrutura mínima e comunicação	17
1.4.2 A cartilha de usabilidade	20
1.4.2.a. Diretrizes e avaliação de usabilidade.....	22
1.5 Considerações finais	25
Capítulo 2: Governo eletrônico: o caso brasileiro	26
2.1 Introdução	27
2.2 Análise do portal do Governo Federal.....	27
2.2.1 Características gerais do portal.....	28
2.2.2 Estrutura e aderência às diretrizes	32
2.3 Análise do portal do Congresso Nacional.....	37
2.3.1 Características gerais do portal.....	37
2.3.2 Estrutura e aderência às diretrizes	39
2.4 Considerações finais	42
Conclusão	44
Referências Bibliográficas	45

Introdução

Os avanços técnicos e tecnológicos da terceira revolução industrial, cujo paradigma tecnológico é popularmente conhecido como o da robotização, moldaram o mundo moderno tal como o conhecemos. As denominadas Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC's, novo padrão de comunicação dentro da nova era de modernas tecnologias de informação, não só aumentaram a capacidade de processamento de dados e sua transmissão, também, e num nível mais profundo, transformaram as relações sociais, econômicas e políticas. Assim, as tecnologias de informação e comunicação constituem uma peça fundamental na vida diária da sociedade.

Ante essa nova capacidade de processamento e comunicação de dados, a sociedade (que também se tornou cada vez mais dependente das ferramentas oferecidas pelas TICs), começou a demandar do Estado maior transparência e informação sobre o uso dos recursos públicos. Dessa forma, as novas possibilidades que as TIC's permitiram, trouxeram também novos desafios. Os governos, por sua vez, precisaram se adaptar a uma nova dinâmica de relacionamento com a sociedade civil. Assim, nessa necessidade de atualização dos métodos de comunicação e informação, em prol de maior transparência, acessibilidade e, em última instância, de uma sociedade mais democrática, é que surge o governo eletrônico.

Por intermédio de meios eletrônicos como sítios e portais eletrônicos, o governo passou a oferecer novas formas de entregar serviços públicos e canais de comunicação com os cidadãos. Porém, o desafio que deve atravessar nessa empreitada de atualização e aprimoramento na nova dinâmica de relacionamento com a sociedade civil, é se adequar ao que o governo eletrônico realmente propõe e permite, isto é, maior interação e transparência com a sociedade.

Para tanto, vale mencionar que a disponibilização de informações por parte dos governos não é a única condição para a transparência, o fácil acesso, procura e compreensão dos dados, assim como de todas as informações pertinentes dos órgãos, seus responsáveis e os serviços prestados, também é essencial. Com o intuito de lograr uma maior acessibilidade, eficiência na prestação de serviços, compreensão de dados, entre outras, foram estabelecidos padrões de qualidade.

Os padrões web em Governo Eletrônico (e-PWG) reúnem um conjunto de objetivos, estrutura mínima desejável e diretrizes recomendadas para a elaboração e manutenção de um sítio bem estruturado que visa atingir os objetivos acima mencionados. Entre os padrões de qualidade se destacam a Guia de Administração de Sítios e a Cartilha de Usabilidade.

O objetivo do trabalho é examinar e determinar se os portais eletrônicos dos principais representantes do povo brasileiro, o Governo do Brasil e o Congresso Nacional, se adéquam às diretrizes, recomendações e informações dos padrões web em Governo Eletrônico (e-PWG).

Segundo sugerem os próprios padrões e-PWG, três são os métodos mais frequentemente utilizados para tal fim: o método de investigação, de inspeção e teste direto. Os dois primeiros fazem uso de ferramentas tais como grupo de discussões dirigida, entrevistas, questionários, uso de listas heurísticas, etc. Já o método de teste direto se caracteriza por ser a própria experiência do investigador. Para responder e avaliar os portais selecionados para a presente pesquisa será realizado o teste direto.

O presente trabalho está dividido em dois Capítulos, além desta introdução e da Conclusão. No primeiro Capítulo serão abordados os principais traços das TIC's, assim como serão tratadas as características do governo eletrônico e os conceitos encontrados na literatura acadêmica. Adicionalmente serão apresentados os principais aspectos da transparência e dos padrões web. A ênfase será dada aos padrões, objetivos e diretrizes, condensados na Guia de Administração de Sítios e na Cartilha de Usabilidade, pois são centrais para a avaliação.

No segundo Capítulo será realizada a análise dos portais do Governo de Brasil e do Congresso Nacional, a partir da aplicação dos critérios de análise expostos no primeiro capítulo.

CAPÍTULO 1

GOVERNO ELETRÔNICO, TRANSPARÊNCIA E BOAS PRÁTICAS

1.1 Introdução

Os avanços técnicos e tecnológicos da terceira revolução industrial, que moldaram as denominadas Tecnologias de Informação e Comunicação provocaram importantes transformações no tecido social, econômico e políticos. As novas tecnologias, sua massificação e a capacidade de administrar e comunicar grandes volumes de informação implicaram novas necessidades e exigências na vida moderna.

Entre essas mudanças destacam-se as demandas da sociedade civil por informação adequada e transparente do uso dos recursos por parte dos governos. Diante desse desafio, os governos precisaram acompanhar os avanços tecnológicos e adotar medidas para o desenvolvimento e melhor gerenciamento público. Nesse aspecto, os governos eletrônicos são a ferramenta fundamental.

Entretanto, a disponibilização das informações não é o único requisito para a transparência, o fácil acesso, procura e compreensão dos dados, assim como de todas as informações pertinentes dos órgãos, seus responsáveis e os serviços prestados, também é essencial. Para tanto, foi necessário estabelecer padrões de qualidade, delimitando objetivos e diretrizes, que garantam acessibilidade, eficiência, compreensão e, em última instância, colaborem com a transparência.

O seguinte capítulo está dividido em quatro seções, além desta breve introdução. A primeira seção se debruça sobre os aspectos gerais das Tecnologias de Informação e Comunicação. A segunda seção tratará sobre o conceito e características dos governos eletrônicos, a transparência na administração pública e os padrões de qualidade. A terceira seção aprofunda e detalha os objetivos e diretrizes apresentados na Guia de Administração de Sítio e a Cartilha de Usabilidade, que condensam as boas práticas na elaboração e gestão dos sítios de internet. Breves considerações finais encerram o capítulo.

1.2 Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's)

As redes de informática chamadas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) são o resultado da conjunção e interligação de unidades de

processamento e armazenamento de informações isoladas, conhecidas como tecnologias de informação – TI, por meio de tecnologias de comunicação – TC. Em outras palavras, as TIC's são um padrão de comunicação dentro da era das modernas tecnologias de informação. Entretanto, este novo padrão é resultado de mudanças técnicas e tecnológicas que permitiram a passagem do paradigma tecnológico que vigorava desde a Segunda Revolução Industrial, para um novo paradigma, aquele da Terceira Revolução Industrial (MOREIRA, 1998).

O paradigma tecnológico da terceira revolução industrial está baseado nos avanços técnicos da microeletrônica, que possibilitou mudanças significativas tanto nas telecomunicações e o intercâmbio de informações em geral, quanto novos processos produtivos. Em linhas gerais, o paradigma é popularmente conhecido como a era da robotização (op. cit.).

Por sua vez, os avanços técnicos mencionados na microeletrônica que permitiram, em última instância, as redes de informática que hoje conhecemos, são dois: o desenvolvimento dos chips (posteriormente, microchips) e a aparição da fibra óptica. A primeira está intimamente relacionada tanto ao aumento da capacidade de processamento de dados, como à redução de custos e massificação de computadores, enquanto que a segunda, à transmissão e comunicação de forma global.

De acordo com Albertin (2001, p. 43): "*as mudanças tecnológicas nas indústrias de computadores e de telecomunicações têm aumentado as economias de escala e de escopo, e têm tido um profundo impacto no funcionamento das empresas*". As novas tecnologias, e as economias de escala e escopo permitiram a manipulação e gestão de dados sem precedentes, inclusive em ambientes de dispersão geográfica.

Entretanto, o processo de disseminação da tecnologia de informação e comunicação, não foi usufruído só pelas empresas, também os indivíduos e os governos tem participação ativa e passaram a estar crescentemente mais interconectados.

Segundo avalia Finkelievich (1995), são três os motivos mais relevantes que contribuíram para a disseminação da tecnologia de informação nas repartições públicas. Primeiro, o autor destaca a maior portabilidade dos equipamentos e sua massificação, que permitiu a descentralização do uso. Segundo, o surgimento de

aparelhos de uso através dos quais realizar múltiplas tarefas. Finalmente, os menores custos da informatização, resultado da evolução tecnológica.

A exponencial evolução das TIC's e sua prolífica aplicação em diversos aspectos da realidade social implicou mudanças no tecido sociais, político e econômico. Essas vertiginosas mudanças implicam diferentes desafios aos diversos atores sociais. Os governos, por exemplo, diante do novo cenário precisaram se adaptar e adotar medidas estratégicas e inovadoras para o desenvolvimento e o gerenciamento público (FREY, 2000).

Nesse mesmo sentido, Vilella (2003, p. 22) também ressalta que as novas necessidades e exigências dos cidadãos em relação ao governo pressionou para que, na gestão pública, sejam realizadas avaliações “mais criteriosas de objetivos, estratégias e metas dos governos para o uso das inúmeras possíveis soluções tecnológicas”.

Dessa forma as TIC's, por um lado, trouxeram novos desafios e, por outro lado, também são parte da solução, pois representam instrumentos cada vez mais importantes no desenvolvimento de ferramentas que melhoram a prestação de serviços e a disponibilização de informações primordiais para os cidadãos. A adoção dessas tecnologias permite o aumento da eficácia, da eficiência e da transparência governamental. Como ressalta Frey (2000, p. 31), as tecnologias de informação e comunicação, se apresentaram para oferecer “*novos modelos de gerenciamento inovador, novos instrumentos, procedimentos e formas de ação permitindo aos administradores públicos tratar as mudanças de uma sociedade globalizada*”.

Atualmente, de acordo com Pinho (2008), a representação mais moderna das TICs no setor governamental é a criação de portais eletrônicos, cujas características gerais e finalidade são a informatização das atividades internas e a comunicação com o público externo, sejam cidadãos, fornecedores ou outras áreas do governo. Nas suas palavras, por meio dos portais governamentais

os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos **governos eletrônicos**, também incluindo outros referentes ao

aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais. Esse corpo de objetivos está fundamentado nas características intrínsecas que as novas TICs possuem, que permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo (PINHO, 2008, p. 473, **negrito nosso**)

No próximo tópico apresentamos as características intrínsecas ao Governo eletrônico.

1.3 Governo eletrônico, transparência e padrões de qualidade

1.3.1. Governo eletrônico: conceito e definições

O termo *governo eletrônico* surgiu na década de 1990. Foi cunhado como um instrumento de *marketing* governamental, pois tinha o objetivo de ressaltar os novos sistemas implementados no governo que estavam focados para o uso da Internet. Foi, especificamente, nos Estados Unidos que o então vice-presidente Al Gore, da administração do Presidente Bill Clinton, popularizou o termo “*e-government*” como parte das iniciativas do *National Performance Review*¹, em 1993 (PRADO, 2009).

Contudo, foi com o aumento de usuários de Internet e com a expansão e consolidação de outro termo, comércio eletrônico (e-commerce), que foi que a expressão governo eletrônico se promoveu “*como uma analogia ao uso das novas TICs nos diversos níveis de governo*” (*op.cit.*, p. 31)

No referente à sua definição, não existe uma que seja inequívoca e existem várias interpretações na literatura acadêmica. Como afirmam os autores Pimenta e Canabarro (2014, p. 10), governo eletrônico era considerado no começo como a “*adoção de soluções tecnológicas para aumentar a eficiência, a rapidez e a precisão da realização de processos gerenciais que estão por trás do funcionamento da máquina pública*”. Essas soluções poderiam ser entendidas como os softwares de ajuda ao

¹ O National Performance Review foi uma iniciativa do governo Bill Clinton para reformar a forma em que o governo funcionava. O objetivo era montar um novo governo que “funcionasse melhor e custasse menos”. O presidente pediu para seu Vice-presidente, Al Gore, que comandasse os esforços de “atualização do governo” (RELYEA, RIEMANN e HOGUE, 2002)

trabalho do servidor público (e.g. planilhas de cálculo, editores de texto, etc.), que automatizavam, facilitavam e diminuían os erros na rotina diária.

Assim, na forma em que era contemplado originalmente o conceito, não se distinguia uma clara associação com o “*uso das modernas TICs ou ao surgimento de uma nova forma de governo*” (PRADO, 2009, p. 32), pelo fato que o governo já usava, em maior ou menor medida, as tecnologias disponíveis. Dessa forma, o conceito teria que ser desenvolvido para incorporar as novas tecnologias e as novas formas de relação entre os diferentes agentes que estas possibilitaram.

Atualmente, segundo Pimenta e Canabarro (2014), “governo eletrônico” entende-se como a efetiva oferta e entrega de serviços nos diferentes canais utilizados pela administração pública (e.g. portais web, e-mails, redes sociais, SMS, etc.) junto com a aproximação e interação entre o Estado e o cidadão nesses canais. Entretanto, a definição encontrada na literatura acadêmica continua sem ser unânime.

A esse respeito, Vilella (2003, p. 20) aclara que as diferenças e variações que se atribuem ao termo provem das diferentes fontes que produzem tecnologias e informação, que depende, em última instância, dos interesses envolvidos. Dessa forma, o termo tornou-se impreciso e complexo. Observa, também, as diferentes acepções do mesmo termo que podem ser encontradas, entre elas, a expressão em inglês *e-government* proveniente do *Electronic Government* que “ganhou uma versão em português *e-governo*, abreviada comumente *e-gov*”. Já os autores Diniz *et al.* (2009) incluem: *wired-government*, governo digital, governo virtual, Estado virtual, governança eletrônica.

A partir da constatação da presença de diversas interpretações, nos parágrafos seguintes são apresentadas as mais relevantes.

Os autores Lenk & Traummuller (2000) entendem que governo eletrônico implica numa reprogramação das interações entre cidadãos e governo com a reorganização dos processos na administração pública. Para atingir o objetivo de reorganizar e reprogramar os processos e interações, os autores propõem desenvolver uma interface² que relacione três dimensões: processos, cooperação, conhecimento. A

² O conceito “interface” também é um conceito amplo e pouco específico e depende da área de conhecimento na qual é utilizado. Em relação à comunicação, o termo está associado a um conjunto de

partir da perspectiva do usuário/cidadão, os esforços de criação dessa nova interface, requer incluir todos os recursos disponíveis, humanos e tecnológicos, e, principalmente, sua colaboração.

Já os autores Diéguez e Campos Ríos (2012) fazem uma proposta similar. O governo eletrônico estaria relacionado a três dimensões básicas: por um lado, a prestação de serviços públicos mais efetivos e transparentes; por outro, o fomento das consultas públicas e extensão dos processos democráticos; e, finalmente, a dinamização dos processos de governança na elaboração das políticas públicas.

Na visão mais política, Levy (1999, p. 367) explica que *“a passagem para o governo eletrônico (e a reforma administrativa que supõe) visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que sujeitá-las a um poder”*. A viabilização desse novo arranjo demanda *“uma verdadeira revolução cultural”* e *“uma mutação de grande amplitude”* que exigiria redução de níveis hierárquicos, circulação fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão cliente (LEVY, 1999).

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2003, p. 23) também ressalta que há diversas definições de governo eletrônico e que o termo não é universalmente usado com o mesmo significado. Entretanto, a definição oficial utilizada pelo órgão é: *“o uso das TIC’s, e particularmente da internet, como uma ferramenta para alcançar um melhor governo”* (tradução nossa).

Nessa mesma linha, porém aprofundando o conceito, Prado (2009, p. 32) define o conceito relacionando as competências técnicas e as transformações políticas, pois, segundo o autor, as TIC’s que possibilitaram o governo eletrônico, permitem uma maior qualidade nas relações entre o governo e o cidadão para a construção de uma democracia mais participativa. Nas suas palavras. *“o uso das aplicações das TICs para melhoria dos processos da administração pública, aumentando a eficiência, buscando melhor governança, auxiliando a elaboração e o monitoramento das políticas públicas e integrando os diversos níveis de governo, dentre outros”*.

meio planejados e dispostos, seja fisicamente ou virtualmente, para promover a comunicação ou interação entre dois grupos.

Com o estabelecimento da sociedade da informação, a estruturação e a utilização do governo eletrônico se tornou cada vez mais necessário, com a esperança de que a qualidade e quantidade de informação sejam superiores às até agora usadas na administração pública, para lograr uma simbiose entre os conceitos governo e governo eletrônico que aprofunde a acessibilidade e transparência para uma sociedade mais justa (LEITE, 2012; CHAIN, *et al.* 2004).

Finalmente, para Diniz (2015), a necessidade e potencialidade das novas tecnologias aplicadas à prática democrática podem ser resumidas na seguinte passagem:

[A] disseminação (DINIZ, 2015, p. 92) de portais governamentais tem sido propiciada, em parte, pela exigência cada vez maior dos cidadãos por maior transparência na gestão pública, pressionando os governos a abrirem seus sistemas e bancos de informação ao acesso universal. Ao fomentar maior transparência e interação do governo com a sociedade, os portais expandem o espaço para o exercício da prática democrática e da cidadania. Portanto, os portais eletrônicos governamentais podem ser considerados como locais de interação dos cidadãos com os governantes, favorecendo a formação de um ambiente coletivo de decisão e diálogo.

O governo eletrônico tornou-se um mecanismo de relevância na prática governamental em grande parte do mundo. Na subseção seguinte, apresentaremos brevemente o histórico da implementação do e-gov na experiência brasileira.

1.3.2. *E-gov* na administração federal

Como mencionado anteriormente, as mudanças de paradigmas na administração pública junto com as tendências de tecnologia impactaram na atuação dos governos (VAZ, 2003). No Brasil, os esforços para se adaptar e adotar essas transformações levou à administração pública federal à implementação de práticas que ajudam no processo de ampliar o acesso à informação, o debate e a participação popular na construção de políticas públicas.

As ações de governo eletrônico começaram em dezembro de 1999, com a instituição do Programa Sociedade da Informação – PSI, coordenado pelo Ministério de

Ciência e Tecnologia, para beneficiar à sociedade brasileira com a nova geração de internet e suas aplicações. Ao mesmo tempo, uma nova versão do portal Rede Governo, começou a ser elaborada, para melhorar e expandir os serviços ali oferecidos.

Posteriormente, no ano 2000, surgiu o Programa de Governo Eletrônico brasileiro, com a formação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) cuja finalidade é “examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação” (BRASIL, 2015).

A formação desse grupo contribuiu a uma série de iniciativas para melhorar a integração dos sistemas corporativos da Administração Pública Federal (APF) e à infraestrutura na gestão de processos. Como resultado do documento apresentado pelo grupo “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”, criou-se o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os principais objetivos do CEGE, segundo informa o portal do comitê são *“formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, direcionando-o para a prestação de serviços e informações ao cidadão”* (BRASIL, 2015).

Portanto, a política de Governo Eletrônico segue diretrizes fundamentais para atuar em três apontamentos simultaneamente: junto ao cidadão, na melhoria de gestão interna e na integração com parceiros e fornecedores.

Desde a criação do Programa de Governo Eletrônico, o governo buscou mudar as relações com os cidadãos, empresas e com os órgãos dentro do próprio governo. Tudo, com o objetivo de melhorar a qualidade e eficiência dos serviços prestados; fomentar a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente.

O e-GOV brasileiro *“compreende a definição de padrões, a normatização, a articulação da integração de serviços eletrônicos, a disponibilização de boas práticas, a criação e construção de super-infraestrutura tecnológica entre outras questões”* (BRASIL, 2015).

1.3.3 Transparência e padrões de qualidade

No governo eletrônico, uma das práticas mais pretendidas é o aumento da transparência na disseminação de informações para uma democracia mais participativa.

A transparência na gestão pública implica, segundo explicam Culau e Fortis (2006), na disseminação periódica de informações através de relatórios, da realização de audiências públicas e da prestação de contas à sociedade. Adicionalmente, destacam os autores, quando se amplia o acesso às informações sobre a gestão pública se fortalece a ligação entre o Estado e a sociedade civil.

Entretanto, a transparência digital está relacionada à transparência dos governos. A implementação das TICs em geral, e governo eletrônico em particular, para propiciar novos canais de comunicação entre a sociedade e os agentes públicos e incrementar assim seus efeitos no sistema democrático, é uma condição para uma sociedade mais justa (AMORIM, 2012).

Da mesma forma, Pinho (2008) também enfatiza o potencial democrático que oferecem as TICs, na participação popular e na transparência. Porém, é necessária uma intenção política em linha com a transparência, pois o governo pode escolher o que mostrar, mencionar ou também esconder. O que o governo disponibiliza aos cidadãos não está isento do viés ideológico e está carregado de ideias, posicionamentos e determinada abordagem das problemáticas, mas quando se concretiza uma maior transparência, isso se traduz em "*informações de mais qualidade e conteúdo, referentes aos processos políticos*" (PINHO, 2008, p. 474).

Portanto, os projetos relacionados à transparência dos dados públicos e ao governo eletrônico, proporcionam, além de benefícios diversos aos cidadãos (e.g. melhor entendimento acerca das informações públicas, acessibilidade e participação democrática), ganhos aos próprios governos, já que através da interação com os cidadãos é possível verificar suas necessidades e os rumos mais adequados que as políticas devem seguir (FERRO et al., 2013; MARCELINO e SANTOS, 2012).

Entretanto, além da disponibilidade dos dados, estes devem ser apresentados em um formato, ou por meio de mecanismos, que estejam ao alcance dos cidadãos. Em outras palavras, os dados podem ser disponibilizados, mas o médio, ou

seja, os portais governamentais podem não ser adequados para achar e extrair as informações procuradas. É nesse aspecto que o desenvolvimento dos denominados padrões web se apresentam necessários.

Os padrões Web em Governo Eletrônico “*são recomendações de boas práticas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal*” (BRASIL, 2017).

Além de contribuir com a transparência, a adoção destes padrões web na gestão de sítios implicam outras vantagens secundárias, mas não menos importante, como garantir o nível de qualidade, como também acelerar os processos de adaptação e migração para novas tecnologias.

No Governo brasileiro, os padrões web utilizados são chamados de Padrões Brasil e-Gov (e-PWG) e surgiram no ano de 2008. Seus principais objetivos são:

- Estabelecer padrões de qualidade de uso, desenho, arquitetura de informação e navegação;
- Estabelecer um fluxo de criação, desenvolvimento e manutenção na gestão dos sítios governamentais;
- Consolidar a acessibilidade;
- Criar artefatos de acordo com os padrões estabelecidos pelo W3C (World Wide Web Consortium)³.

Os Padrões Brasil e-Gov podem ser encontrados no portal do governo eletrônico. Entre eles, destacam-se a Guia de Administração de Sítios e a Cartilha de Usabilidade. Os dois documentos reúnem um conjunto de objetivos e diretrizes desejados para a elaboração e manutenção de sítios bem estruturados e voltados à acessibilidade e boas práticas para colaborar com a transparência. No próximo tópico são apresentadas as principais características desses documentos.

³ O World Wide Web Consortium (W3C) é a principal organização de padronização da World Wide Web e foi criada com a finalidade de estabelecer padrões para a criação e a interpretação de conteúdos. É integrada por pouco menos de 400 membros de diversas áreas, pública, privada e sem fins lucrativos. Assim, agrega empresas, órgãos governamentais e organizações independentes.

1.4 Padrões: guia de boas práticas e cartilha de usabilidade

1.4.1 A guia de boas práticas

A Guia de administração de sítios é uma obra lançada pelo Departamento de Governo Eletrônico que *“fornece recomendações de boas práticas na área digital, com o objetivo de aprimorar a comunicação, o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal”* (Guia, 2009). A mesma surgiu por iniciativa do Projeto Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG), do Programa de Governo Eletrônico do Governo Federal. Assim, os ePWG condensa recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas com o intuito de orientar e facilitar a construção e desenvolvimento de sítios e portais governamentais.

A guia está estruturada em segmentos para ajudar a entender os múltiplos padrões que norteiam a elaboração, manutenção e acompanhamento de um sítio. Esta está organizada da seguinte forma: no início, uma breve introdução destacando as diferenças entre os diversos tipos de páginas web (pagina, sítio, portal e sítio promocional); na mesma seção, ressaltam-se as características de um bom sítio, a legislação pertinente a cada caso e as principais diretrizes para criar uma página web; posteriormente, apresenta-se uma análise de viabilidade destacando questões tais como a efetividade do sítio, os custos envolvidos, as atribuições e responsabilidades, os domínios, a segurança, a contratação externa de equipe e a hospedagem; a continuação, nas seções seguintes, a guia trata sobre aspectos práticos como o desenvolvimento, a manutenção e evolução, a comunicação e o monitoramento dos sítios.

Para este trabalho não serão utilizados todos os aspectos e dimensões desenvolvidos na guia, só aqueles relevantes para a análise supramencionada, e que se detalham nas duas subseções a seguir.

1.4.1.a. Objetivos e diretrizes de um site bem estruturado

Inicialmente, para tratar a terminologia adequada, cabe explicitar as diferenças entre uma página, um sitio, um portal e um sitio promocional.

Uma **página** web “é a unidade mínima de informação”, que pode ser inicial ou denominada institucional e secundárias. Na página inicial ou institucional, costuma-se identificar e apresentar as informações básicas, como o objetivo, serviços propostos e mapas, entre outras. Já as páginas secundárias atendem a informação mais precisa e detalhada.

Por outro lado, um **síto** é, basicamente, a denominação para um “conjunto de páginas”. Os sítios podem ser divididos, por sua vez, em sitio institucional (compõe-se das informações sobre um determinado órgão) e sitio temático (compõe-se das informações sobre determinado assunto).

Já o **portal** é a configuração mais complexa, pois abarca um conjunto numeroso de informações, de diversos órgãos ou departamentos, assim como de outros sítios. Finalmente, o **síto promocional** (*hotsite*) é um sitio temporário com objetivo específico, seja para promover algum produto, seja para divulgar algum projeto ou campanha.

Primeiramente, para o governo eletrônico é de real importância a definição do tipo de sitio, pois é a partir dessa decisão que serão traçadas as estratégias de divulgação, a estrutura de informação e a escolha do domínio. Não obstante, há determinadas características que todo bom sitio precisa levar em consideração para apresentar uma boa estrutura para que o cidadão tenha uma experiência proveitosa visitando-o. As características básicas de todo bom sitio são:

- ✓ Ter um objetivo preciso e conciso. O cidadão que visita o sitio esta na procura de algum tipo de informação ou serviço, o sitio deve outorgar-lhe facilidade de acesso a essas informações ou serviços.

- ✓ Apresentar um carregamento rápido, pois a demora no carregamento do sitio pode provocar a desistência da visita.

- ✓ Ter acessibilidade. O sitio deve ser inclusivo e acessível abrangendo qualquer deficiência e qualquer meio de conexão.

- ✓ Ser de fácil navegação. Deve exibir claramente o conteúdo principal. Não obstante, enquanto o cidadão recorre ao sitio ainda deve se privilegiar a página inicial.

✓ Oferecer facilidade para o contato. Deve priorizar o cidadão, que possa se sentir ouvido, entendido e atendido pelos responsáveis do sitio.

Além das características, a Guia (2009) apresenta um conjunto de diretrizes a modo de recomendações que todo bom sitio deve levar em consideração.

A principal diretriz diz respeito ao foco do sitio: o foco deve ser, a todo momento, o cidadão. Assim, os sítios oficiais devem servir às necessidades do cidadão e, a partir de suas necessidades, serem estruturados sem importar o meio ou a forma pela qual seja realizado o acesso, nem as próprias características e condição do cidadão, garantindo acessibilidade e igualdade.

Por outro lado, o sitio deve “manter recursos adequados e objetivos definidos”, assim como “avaliar constantemente sua eficácia”. Isto é, monitoramentos e melhoramentos, via atualizações, constantes, visando melhorar a experiência oferecida ao seu público alvo.

A facilidade quanto na localização do sitio como do seu conteúdo específico, assim como do acesso desde qualquer dispositivo, deve ser considerada. Portanto, seguindo os padrões web, o nome do domínio precisa ser significativo, de simples fixação e localização, e deve apresentar uma estrutura universal segundo os Padrões Web em Governo Eletrônico.

Outra das diretrizes fundamentais para a elaboração e gestão de um sitio bem estruturado, é cuidar de não criar sítios e portais semelhantes. A este respeito, segundo se destaca na guia de boas práticas “*para o cidadão um caminho único, confiável, é melhor que vários caminhos complementares, mas incompletos*” (op.cit., p.12). A disponibilização de conteúdos similares em diferentes sítios por parte de um mesmo órgão o de órgãos semelhantes, pode acabar confundindo o cidadão, quebrando assim alguns dos objetivos centrais, principalmente, aqueles que se referem à clareza, acessibilidade e transparência. Esforços para unificar conteúdos devem ser realizados.

Por outro lado, os dados e informações oferecidas, eventualmente, pelo cidadão, devem ser sigilosos, respeitando seu direito à privacidade. Caso os dados fornecidos venham a ser utilizados (ou não) pelo órgão e/ou divulgados, o sitio deve viabilizar de forma “clara, concreta e acessível” os termos de uso do sitio, a seguridade oferecida ao

cidadão em relação aos seus dados pessoais e a privacidade com que será tratada essa informação.

Paralelamente, uma vez que o foco é o cidadão, o sitio deve ter um espaço adequado e canal de comunicação pertinente dedicado às sugestões e às reclamações, onde o cidadão possa-se expressar e obter o retorno apropriado às questões por ele enviadas. Em definitivo, o cidadão deve ser ouvido.

Finalmente, porém, não menos importante, as informações e serviços oferecidos devem ser confiáveis. Segundo destaca a guia de boas práticas, para a credibilidade e confiabilidade frente ao cidadão o sitio deve, entre outras coisas, atualizar permanentemente as listas de documentos, valores e legislações, informar claramente quando um serviço se encontra indisponível, oferecer sempre a mesma informação tanto no canal eletrônico quanto no presencial, e permitir uma fácil identificação dos canais de comunicação como telefones de contato e endereços.

1.4.1. b. Estrutura mínima e comunicação

O desenvolvimento dos sítios de internet se baseia, normalmente, na metodologia conhecida como “Definition Architecture Design Implementation” (DADI). Essa metodologia se divide e articula quatro macro-etapas (definição, arquitetura, desenho e implementação) nas quais se organiza a informação e realiza a planificação, projeta-se a arte e estética do sitio, planeja-se a operacionalidade e se executa e desenvolve o sitio. Não obstante, independentemente da finalidade do sitio, da estética e de sua operacionalidade, segundo as boas práticas, todo sitio deve ter uma informação e estrutura mínima. Assim, de acordo com a Guia de Administração de Sítios, a estrutura e informação mínima que este deve conter são:

✓ Página institucional como página principal, brindando informação sobre o órgão (ou órgãos) responsáveis pelo sítio. Ou seja, deve se identificar as autoridades e suas responsabilidades, competências do órgão, estrutura/organograma, endereço, fax, telefone e endereço eletrônico, contatos (nomes, telefones e endereços eletrônicos) sobre informações específicas acerca de projetos e políticas do órgão, legislação.

- ✓ Barra de busca universal, abrangendo todos os conteúdos do portal.
- ✓ Contato direto com os responsáveis pelo sítio, com os responsáveis pelos serviços fornecidos no sítio e com a ouvidoria do órgão, por meio do “Fale conosco”. O serviço de contato do cidadão com os responsáveis do sítio deve ser, não somente via endereço eletrônico, também deve ser proporcionado um formulário a ser preenchido pelo interessado. Paralelamente, um link com informação sobre as dúvidas e consultas frequentes, e suas soluções, deve ser disponibilizado.

- ✓ Tanto o endereço físico quanto os números de telefone do órgão devem ser disponibilizados e de fácil identificação (preferencialmente deve colocá-los no rodapé da página). No caso de ter diversos endereços/telefones, ou numerosos postos de atendimento, recomenda-se a confeccionar uma listagem com a informação detalhada.

- ✓ Outro requisito mínimo fundamental, com prioridade no posicionamento sobre qualquer outra informação, é a identificação precisa dos serviços prestados no sítio. De preferência, estes devem estar presentes antes da primeira rolagem da página, e devem ser agrupados em uma mesma seção e com seus respectivos atalhos.

Cabe aclarar que as áreas de notícias só devem ser criadas caso o objetivo do sítio considere a divulgação/promoção do órgão ou de algum projeto específico. Caso seja criada uma seção de notícias, esta deve contar com uma equipe permanente com o intuito de realizar atualizações diárias.

Além dos requisitos mínimos de estrutura, há outro requisito indispensável para o correto funcionamento do site, e diz respeito à sua manutenção. É parte do planejamento, projetar e organizar a periodicidade da atualização/eliminação/modificação dos conteúdos inseridos nas diferentes páginas. Nos casos dos sítios governamentais, especificamente governo federal, senado federal, e câmara de deputados, é vital uma periódica revisão e atualização de, por exemplo, decretos revogados, leis aprovadas, organogramas alterados, notícias orientadas à cidadania, etc.

Por sua vez, em relação às políticas de comunicação e divulgação, como mencionado oportunamente, um site não só deve se atentar ao fornecimento de

informações para o cidadão, também deve procurar a interação com ele. Desta forma o sitio garantiria seu sucesso por meio do círculo virtuoso entre a credibilidade e divulgação entre os cidadãos, e a atualização como resultado do *feedback* dos usuários. A este respeito, é enfatizada a necessidade de incorporar as áreas de “contato”, “fale conosco” e/ou “ajuda”.

No mesmo sentido, providenciar instrumentos de coleta de dados, como enquetes e pesquisas de satisfação, ajudam a verificar as necessidades do cidadão, recomendando-se a aplicação para conferir a percepção que tem os cidadãos sobre a qualidade dos serviços ou informações prestadas.

Continuando com a questão da comunicação, os sítios podem, eventualmente, disponibilizar um fórum de discussão ou salas de bate-papo para que os cidadãos tenham, também, interação entre eles. A diferença entre ambos âmbitos é o tempo na qual acontecem, as salas de bate-papo são em tempo real, enquanto os fóruns de discussão não, podendo ter prazo de validade e promover o debate segundo tópicos. Dessa forma, cria-se uma comunidade de usuários que pode colaborar, através do debate, com soluções e aprimoramentos do sitio e dos serviços nele oferecidos.

Caso seja apropriado e relevante a criação desses espaços de comunicação, devem ser preservadas a integridade e as informações dos usuários, incorporando moderadores e, principalmente, definindo e explicitando as políticas de privacidade e uso. Por um lado, as políticas de privacidade protegem os direitos do cidadão e as proteções referentes à inserção dos seus dados nos sistemas do sitio. Por outro lado, as políticas de uso são as que indicam quem é o proprietário da informação fornecida, e os direitos e deveres aos quais o cidadão está sujeito em caso de utilizar essas informações ou serviços. Adicionalmente, informar ao cidadão sobre o uso de *cookies*⁴ por parte do sitio é importante para que o usuário decida se quer a instalação ou não delas, e em caso de rejeição não deve ser prejudicada a navegação do mesmo.

Não é irrelevante mencionar, brevemente, outras duas características em relação à comunicação do site com a comunidade. Por um lado, em caso do funcionamento

4 As denominadas “cookies” são arquivos de internet que armazenam temporariamente e, frequentemente, em arquivos de texto, as informações (e-mail, preferências de pesquisa, senhas, etc.) do usuário.

errado do sitio, este deve realizar o anuncio através de uma mensagem de erro e indisponibilidade, de forma clara, com linguagem simples e direta. Por outro lado, o sitio sempre deve verificar o uso de material de acordo à lei de direitos autorais⁵ ou se possui licenças. Portanto, dar creditos em fotos ou imagens utilizadas deve ser de prática comum.

Concluindo, na presente subseção foram apresentados alguns dos aspectos relevantes, para a presente pesquisa, sobre os padrões a serem atingidos pelos sítios de forma de alcançar uma plena governança, transparência e brindar serviços eficientes à cidadania. Entretanto, a Guia de Administração não é o único e-PWG, a cartilha de Usabilidade também apresenta aspectos complementares relevantes sobre os padrões a serem utilizados pelos sítios. Suas principais características são comentadas a seguir.

1.4.2. A cartilha de usabilidade

Assim como a Guia de Administração de Sítios é uma das dimensões dos Padrões Web em Governo Eletrônico, a cartilha de Usabilidade também constitui padrões de performance e excelência a serem alcançados na área digital. Segundo a definição que nela consta, a cartilha de Usabilidade *“fornece recomendações de boas práticas na área digital, com o objetivo de aprimorar a comunicação, o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal”* (BRASIL, 2010, p. 5). Portanto, seu objetivo principal é apontar a “usabilidade” para a manutenção e desenvolvimento de sítios de e-gov.

Entende-se usabilidade como

“o estudo ou a aplicação de técnicas que proporcionem a facilidade de uso de um dado objeto, no caso, um sítio. A usabilidade busca assegurar que qualquer pessoa consiga usar o sítio e que este funcione da forma esperada pela pessoa [...] usabilidade tem como objetivos a: facilidade de uso; facilidade de aprendizado; facilidade de memorização de tarefas; produtividade na execução de tarefas; prevenção, visando a redução de erros; satisfação do indivíduo” (BRASIL, 2010, p. 6).

⁵ LEI Nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998

Desta forma, para a usabilidade o mais importante é o cidadão e o que ele pode demandar como usuário do produto. Assim precisa observar ao possível contexto do ambiente, das condições e do lugar de onde possa acessar o cidadão, e o objetivo com o qual utiliza o sitio.

A cartilha traça suas diretrizes e recomendações a partir de algumas constatações sobre o uso que fazem os cidadãos das páginas e sítios de internet. Segundo a cartilha, a prática e as expectativas dos usuários na hora de acessar um sitio, se resume da seguinte forma:

- Não há uma atenção detalhada e uma leitura sequencial do conteúdo do sitio. Os usuários exploram as páginas de forma aleatória na procura de uma informação que se assemelhe à requerida. Cabe destacar que, em relação aos sítios da administração pública, os acessos realizados são com um objetivo e meta determinada, portanto, a procura da informação se realiza às pressas. Conclui-se, então, que “a visualização é feita aos saltos”.

- Em relação ao ponto anterior, na busca da informação desejada não se realiza necessariamente por meio do caminho mais eficiente ou da melhor alternativa. Em geral, a procura se realiza aleatoriamente ou com base em experiências anteriores em outros sítios.

- Também como produto do aprendizado em experiências anteriores, os usuários não procuram entender como funciona o sitio, contanto que o sitio possa ser “navegado” e a informação adquirida.

- Somado à pressa com que são, geralmente, realizados os acessos (principalmente nos sítios da administração pública) e a aleatoriedade com que são realizadas as pesquisas, os usuários leem de forma fragmentada a informação, pelo menos em relação ao funcionamento do sitio. Assim, as “pessoas gostam de seguir a intuição”.

- Já em relação às expectativas e pretensões do cidadão, a qualidade e credibilidade do conteúdo é o mais importante. Como destaca a cartilha, caso o conteúdo e notícias não sejam atualizadas, ou não exista a possibilidade de contatar os responsáveis do sitio, “a tendência é o abandono do sitio por outros similares (no caso de conteúdo) ou por meios alternativos (no caso de serviços)”

- Finalmente, constata-se que os usuários desejam ter o controle e comando sobre o que acontece no sítio no momento de navegar nele. A falta de controle ou retorno adequado é considerado “indelicado”.

A partir dessas constatações a cartilha elabora um conjunto de diretrizes a modo de “orientações para o desenvolvimento do sítio tendo como foco o cidadão”, suas expectativas e desejos. São o ponto de partida para o desenvolvimento do sítio. Cabe destacar que as diretrizes sugeridas pela cartilha guardam algumas semelhanças com as diretrizes da Guia de Administração de Sítios, reforçando sua necessidade, e, também, várias complementariedades. Estas se detalham a seguir.

1.4.2.a. Diretrizes e avaliação de Usabilidade

A primeira diretriz ressaltada pela cartilha, diz respeito ao contexto e à navegação. Uma vez que a internet é um ambiente não-linear com múltiplas informações e ambientes simultâneos, para que o cidadão possa ter compreensão do contexto/ambiente em que ele se encontra, o sítio precisa distinguir em cada página a sua identidade e as facilidades de navegação.

Portanto, ter uma página inicial com as informações, objetivo e serviços outorgados é altamente recomendável, assim como possuir uma estrutura lógica e fácil para o acesso, com o conteúdo mais importante exibido antes da dobra em cada página. Paralelamente, recomenda-se manter os elementos comuns (logotipos, caixa, de busca, etc.) nos mesmos padrões para facilitar a leitura e compreensão do sítio. Não menos importante, os conceitos e termos mais utilizados, devem ser explicitados e explicados.

A segunda das diretrizes destacadas faz referência à “carga de informação”, explicitando que a carga de informação é “*a soma de todos os elementos da interface: textos, links, ícones, funcionalidades, cores, fundos, menus. Até o menor elemento decorativo adiciona carga de informação*”. Portanto, minimizar a carga de informações, não utilizar elementos e passos desnecessários, focar no objetivo ofertado pelo sítio para o cidadão, são estratégias úteis para montar um sítio com boa acessibilidade.

Permitir ao cidadão que tenha o controle sobre certas funcionalidades da página (e.g. o tamanho das janelas, o recurso do botão de retrocesso, marcar qualquer página de seu interesse como favorita, entre outras), ou seja, a autonomia do usuário, é outra das diretrizes salientadas. Entre as recomendações para dar maior autonomia ao usuário do sítio, recomenda-se, também, permitir o funcionamento do sítio independentemente das plataformas ou programas usados, permitir cancelar, interromper ou abandonar a qualquer momento o processo que estavam sendo realizados, permitir a cópia de trechos de documentos e, quando possível, permitir a personalização da página.

A quarta diretriz da cartilha, enfatiza uma questão que na guia anteriormente apresentada, figura como uma questão secundária, e diz respeito aos erros, tanto do site como aqueles cometidos pelos usuários. Enquanto na guia expressava-se que os erros do sítio devem ser anunciados, a cartilha destaca que *“toda a falha ou indisponibilidade prevista no sítio deve ser divulgada e esclarecida ao cidadão”* e também que *“todo erro cometido pelo cidadão deve ser passível de ser corrigido”*,

O desenho das páginas e do sítio como um todo, também adquire aqui maior ênfase, pois afirma-se que um bom *design* tem impacto significativo tanto na credibilidade quanto na usabilidade do sítio. De acordo com a cartilha *“um sítio legível e esteticamente agradável hierarquiza e facilita a decodificação das informações apresentadas, influenciando o nível de satisfação”* do cidadão. Um sítio claro e simples contribui na compreensão das informações e conteúdo nele presentes. Recomenda-se, para tanto, utilizar o desenho a serviço da informação e, principalmente, o bom senso.

As duas últimas diretrizes da cartilha também apresentam aspectos que aprofundam e complementam as diretrizes apresentadas nas subseções anteriores. Referem-se à redação, e à consistência e familiaridade.

Em relação à redação, esta deve contemplar a audiência, ou seja, levar em consideração o cidadão e suas necessidades. Especificamente nos portais do governo, as visitas ao sítio se realizam, predominantemente, na procura de informação precisa, portanto, a comunicação deve ser clara, objetiva e utilitária, isto é, visando prestar serviços e informações úteis. A redação, que não deve apresentar erros gramaticais ou

de concordância, também deve cuidar de ser consistente e utilizar linguagem familiar. Linguagem técnica deve ser reservada, a princípio, para informações específicas.

Uma vez verificado que a experiência e performance dos cidadãos em *“qualquer sistema interativo melhora quando os procedimentos necessários ao cumprimento da tarefa são compatíveis com as suas características psicológicas, culturais e técnicas”*, recomenda-se usar convenções técnicas (como cor azul nos links, caixa de busca no canto superior direito, etc) quanto culturais, por exemplo, os formatos de data e hora adequados à região, ou utilizar cores nas quais os indivíduos se identificam.

Para finalizar, entende-se que os sítios que implementam as sugestões e diretrizes dos padrões eletrônicos tem uma maior capacidade de criar e administrar um sítio claro, transparente e eficiente. Porém, nada garante esse desempenho. Portanto, os sítios devem ser avaliados frequentemente. Segundo decorre da cartilha de usabilidade, a avaliação pode se basear nas seguintes perguntas principais: é identificável o objetivo do sítio? Está em linha com os objetivos do órgão?; os principais serviços e informações são de fácil acesso?; A navegação e estrutura é clara e faz sentido?; o preenchimento dos formulários é fácil?; e é necessário utilizar em demasia o botão “voltar” até achar a informação procurada?.

Entre os distintos métodos (método de investigação, de inspeção e teste⁶) para responder e avaliar os portais selecionados para a presente pesquisa, será realizado o teste direto. Complementarmente, para avaliar a qualidade técnica do carregamento da página, será utilizado uma ferramenta eletrônica: o site Pingdom⁷. A finalidade do site, é especificamente, entregar informação confiável sobre a experiência e desempenho abrangente da performance das páginas de internet. As análises pertinentes e seus resultados serão apresentados no próximo capítulo.

⁶ Os métodos de investigação e inspeção utilizam um leque de ferramentas que fogem ao escopo do trabalho, entre outras, grupo de discussão dirigida, entrevistas, questionários, uso de lista de heurística, etc.

⁷ www.pingdom.com. Dado que não será avaliado nem apresentado em detalhe todas as ferramentas e opções do sítio, far-se-á uso só com a finalidade de avaliar o tempo de carregamento dos sítios.

1.5. Considerações finais

Ao longo do presente capítulo, estudou-se o surgimento e desenvolvimento das denominadas TIC's e os novos desafios enfrentados pelos governos ante as novas demandas da sociedade civil. Nas novas relações entre a Sociedade e o Estado, a transparência, entendida como a disponibilização dos dados e seu acesso universal, é fundamental para uma sociedade mais democrática. O governo eletrônico, como examinado, é essencial para atingir esse objetivo.

As boas práticas na elaboração, administração e manutenção dos sítios governamentais, condensadas nos objetivos e diretrizes dos padrões de qualidade, têm como objetivo permitir ao cidadão uma experiência satisfatória na procura de informações e serviços, assim como democrática – como resultado do contato e interação, colaborando na maior transparência dos governos e na construção de uma sociedade mais igualitária.

Para tanto, perseguir objetivos como apresentar informações claras e concisas, permitir o carregamento total dos sítios de forma rápida, ser de fácil navegação, oferecer ferramentas de contato e interação, assim como se alinhar a critérios tais como, fazer referências culturais, ter uma linguagem clara e compreensível, oferecer informações adequadas, respeitar a privacidade e oferecer segurança, entre outros objetivos e diretrizes, é condição necessária.

No próximo capítulo serão avaliados esses critérios e requisitos em dois portais do governo federal, o portal do Governo Federal do Brasil e o portal do Congresso Nacional, máximos representantes do povo brasileiro.

CAPÍTULO 2

GOVERNO ELETRÔNICO: *o caso brasileiro*

2.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo avaliar, seguindo as boas práticas apresentadas no capítulo anterior, se os portais dos máximos representantes do povo brasileiro apresentam as características desejadas a todo sítio que visa uma maior acessibilidade, transparência e eficiência na hora de informar e oferecer serviços. Especificamente, serão avaliados, mediante o método de teste direto os portais do Governo Federal e do Congresso Nacional.

Para tanto, o capítulo se compõe de quatro seções, sendo esta breve introdução, a primeira delas. Na seção seguinte, que consta por sua vez de duas subseções, é avaliado o portal do Governo do Brasil. Na primeira subseção é realizado um exame e descrição visual da página inicial e, a partir desse exame, avalia-se se o portal alcança os objetivos gerais das boas práticas. Na segunda subseção, inspeciona-se a presença das características técnicas mínimas e a aderência do portal às diretrizes recomendadas na guia de administração e na cartilha de usabilidade.

Já na terceira seção é avaliado o portal do Congresso Nacional. A estrutura dessa seção é semelhante à seção anterior, ou seja, duas subseções buscam constatar os objetivos do portal, sua estrutura mínima e aderência às diretrizes.

O capítulo encerra-se com umas breves considerações finais.

2.2. Análise do portal do Governo Federal

Na avaliação do portal do governo federal, seguindo as boas práticas, é realizado, em primeira instância, um teste direto e descrição da página inicial e suas características. O propósito dessa primeira avaliação é examinar se o portal se enquadra dentro dos objetivos das boas práticas mencionados no capítulo anterior. Posteriormente, verifica-se se o portal apresenta a estrutura mínima desejável em um portal que visa a transparência e a aderência às diretrizes já tratadas.

2.2.1 Características do portal

Em uma primeira análise visual da página inicial do portal (Figura 1), pode ser apreciada, no canto superior esquerdo, a identificação do portal por meio das palavras “Governo do Brasil”. A identificação cultural é logo apresentada através das cores amarela (na palavra Governo do Brasil) e verde (fundo da página inicial).

Figura 1. Portal do Governo Federal: página inicial



Fonte: **Sítio web do Governo Federal.**

Por sua vez, os links para aceder às funcionalidades (menu principal e atalhos) da página estão delimitados nos redores da página inicial, à esquerda e na parte superior, respectivamente. Já o centro é ocupado com a principal notícia do momento, ou, pelo menos, com uma notícia de impacto e de interesse nacional: a possível criação de empregos como resultado da venda do petróleo em águas profundas dentro do território brasileiro.

Rolando a página em vertical (Figura 2) até aproximadamente a metade, as notícias de gestão cobrem o centro da tela, enquanto que, à esquerda, encontram-se os atalhos para a Central de Conteúdos. Logo abaixo, aparecem ícones com links relacionados aos programas e ações que o governo impulsiona (temas relacionados à infância, o Programa de Parceria de Investimentos – PPI, o programa de geração de

emprego e renda – Progredir), e aos principais serviços nas distintas áreas em que o governo atua (Saúde; Educação; Emprego; Finanças; Cidadania; e Segurança Pública).

Figura2. Portal do governo federal: Notícias



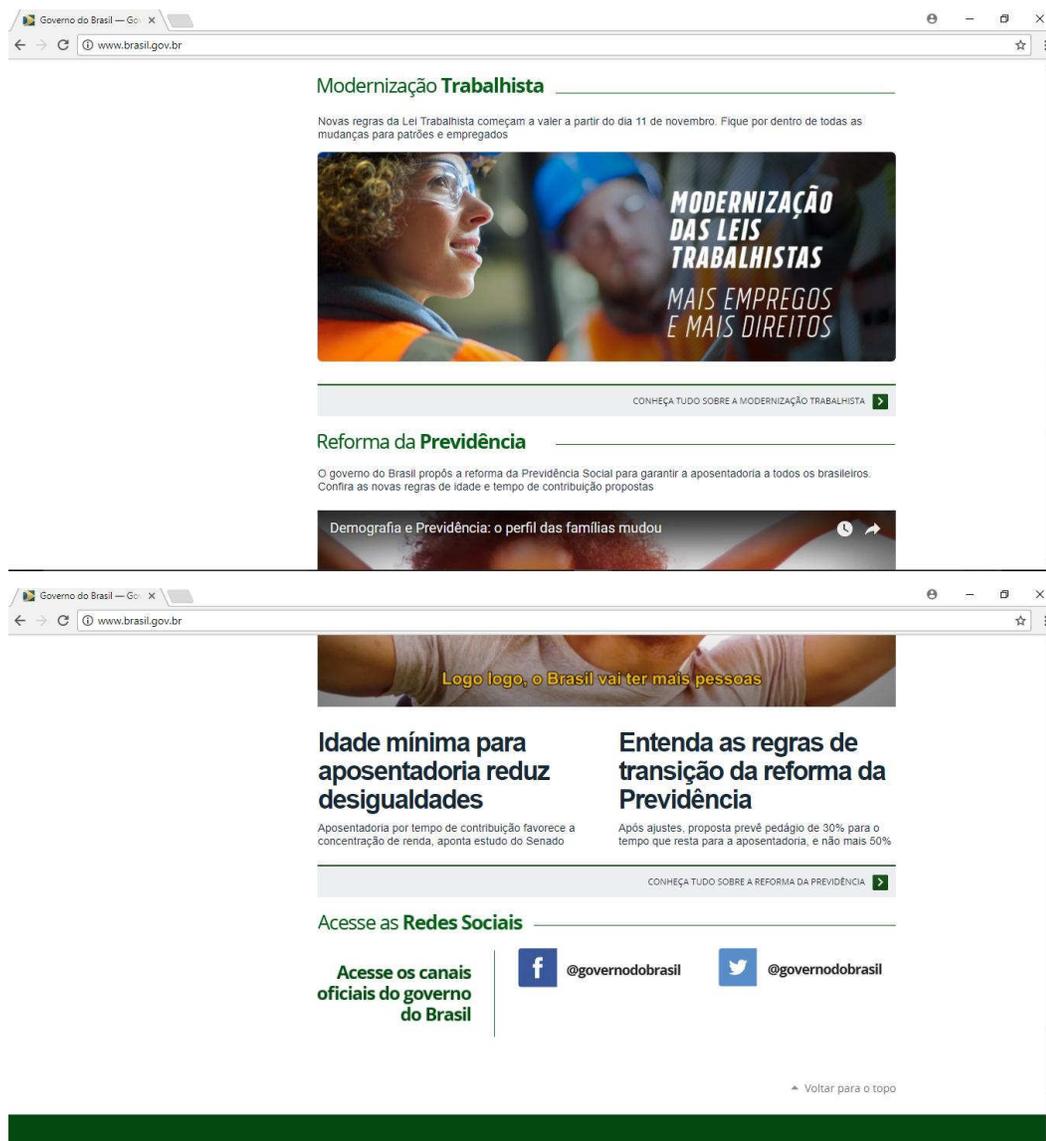
Fonte: **Sítio web do Governo Federal**

Na sequência (Figuras 3.a e 3.b) são colocadas informações, a modo de propaganda de duas medidas de reforma estrutural que o governo vem impulsando: a Reforma Trabalhista, chamando-a de Modernização Trabalhista; e a Reforma da Previdência. Para ambos casos são ressaltados os possíveis benefícios de concretizar tais mudanças.

No final da página principal, encontram-se os links aos perfis do governo nas principais redes sociais: Facebook e Twitter. Por último, no rodapé os acessos de forma separada aos subitens dentro dos temas Assuntos, Serviços, Redes e Navegação.

Após a primeira avaliação visual do sítio e sua descrição, deu-se passo a uma exploração do mesmo, permitindo examinar se o sítio atinge os objetivos básicos propostos nos padrões mencionados no capítulo anterior.

Figuras 3.a e 3.b. Modernização trabalhista e Reforma da Previdência



Fonte: **Sítio web do governo federal**

Em relação ao objetivo do sítio, este é preciso e conciso. Já o carregamento de todos os itens demorou, segundo o aplicativo online Pingdom, aproximadamente 5 segundos para carregar completamente. A página foi testada no navegador Google Chrome, em diferentes computadores, e o resultado sempre foi satisfatório.

No que diz respeito à acessibilidade, o portal oferece diversas ferramentas, independentemente do tipo de usuário e meio que se empregue para a visita. Acedendo

ao link “Acessibilidade”, acha-se uma breve descrição do assunto⁸ e os serviços e ferramentas de acessibilidade oferecidos. As ferramentas de funções rápidas, elencadas a seguir, foram testadas na página inicial e nas demais páginas do sitio, com os seguintes resultados:

- “Teclando-se Alt + 1 em qualquer página do portal, chega-se diretamente ao começo do conteúdo principal da página”: Funciona corretamente.
- “Teclando-se Alt + 2 em qualquer página do portal, chega-se diretamente ao início do menu principal”: Funciona corretamente.
- “Teclando-se Alt + 3 em qualquer página do portal, chega-se diretamente em sua busca interna”: Funciona corretamente.
- Alterar contraste: funciona corretamente.

Continuando com as opções de acessibilidade, o portal oferecer a possibilidade de baixar o aplicativo VLibras para pessoas surdas. O aplicativo VLibras “é uma suíte de ferramentas utilizadas na tradução automática do Português para a Língua Brasileira de Sinais”. Pode ser utilizado desde o computador Desktop ou smartphones e tablets. Entretanto, cabe salientar que, apesar do sitio mencionar que segue os mais altos padrões de acessibilidade para a inclusão da população deficiente assim como estar em linha com leis e decretos vigentes nesse assunto, não faz referência nenhuma nem possui ferramentas próprias para o auxílio aos deficientes visuais, tais como os leitores de telas.

No tocante à navegação, o conteúdo principal se encontra bem demarcado quando se acede às páginas secundárias. O cabeçalho na parte superior da *homepage* ainda persiste no acesso aos outros portais com links disponíveis, com a opção de voltar a qualquer momento à página inicial clicando na bandeira do Brasil, facilmente perceptível na parte superior da tela à esquerda. Vale mencionar que o portal foi

⁸ Segundo sugere o mesmo sitio “na parte superior do Portal do Governo do Brasil existe uma barra de acessibilidade onde se encontra atalhos de navegação padronizados e a opção para alterar o contraste. Essas ferramentas estão disponíveis em todas as páginas do portal” (www.brasil.gov.br)

visitado desde PC, notebook, tablet e celular sem apresentar maiores problemas na navegação nas diferentes plataformas.

Com relação às facilidades de contato, a viabilização do contato do cidadão com o portal está disponível através do link “Fale com o Governo”, no homepage. O Fale com o Governo se encontra tanto na parte superior da página quanto na parte inferior.

O link que se encontra no cabeçalho dirige aos links dos sites dos ministérios e órgãos diretamente ligados com o Governo. Já aquele colocado no rodapé da página, encaminha para um formulário de contato, no qual se deve incluir o endereço de e-mail, o assunto e o comentário que se queira enviar. Foi completado e enviado no dia 10 de outubro de 2017, e até o momento não houve retorno.

Para finalizar, avaliando as possíveis formas de contato, observou-se que acessando desde um portal móvel não existe a possibilidade de entrar em contato, devido que não existe a opção de preencher nenhum formulário.

Concluída a avaliação sobre os objetivos, procedeu-se a examinar se o portal apresenta a estrutura mínima sugerida pelas boas práticas e a aderência às diretrizes tanto da cartilha de usabilidade quanto na guia de administração, tópico da próxima subseção.

2.2.2 Estrutura e aderência às diretrizes

A estrutura mínima desejada, sugerida nos padrões de e-Gov, para a elaboração e administração de um bom site que procure a melhor experiência dos usuários, eficiência tecnológica e, principalmente, a transparência, consta de poucos, porém fundamentais, requisitos. Como poderia ter sido imaginado, a experiência e observações nesses aspectos estão em linha com aquelas recomendações.

A página principal é sim a página institucional na qual se identificam os órgãos envolvidos. Não obstante, não há uma identificação de autoridades (governo de turno) e as responsabilidades. Entretanto, as competências de órgão estão sim, implícitas em toda a estrutura do site, pois pode-se observar que os links e as notícias

são todas referentes às políticas e à gestão do governo. Ou seja, o portal é consistente entre as funções do órgão e os serviços apresentados nas diferentes páginas.

Também, dado que a divulgação de notícias sobre a gestão do governo e das políticas implementadas é um dos principais objetivos do portal, há abundante informação, com regular atualização. No período compreendido entre o dia 16 de outubro de 2017 até o dia 22 de outubro de 2017, foram contabilizadas 67 notícias, começando as publicações ao redor das 11 da manhã e finalizando antes das 22h. Nos dias hábeis são publicadas o maior número de notícias em média 12 por dia.

Por outro lado, são respeitadas outras características técnicas desejadas, como uma barra de busca universal, o mecanismo de contato “Fale conosco”, a presença de um listado com dez “perguntas frequentes” com suas respectivas respostas, link de acesso aos serviços no canto superior do cabeçalho, sempre presente e disponível ainda quando o cidadão navega pelas páginas secundárias. Rolando a página também pode-se aceder aos serviços individualmente.

Levando em consideração as diretrizes recomendadas na cartilha e na guia, pode-se apreciar que o portal é focado no cidadão. As informações mais relevantes estão facilmente distinguíveis e são de fácil leitura, assim como a estrutura de fácil compreensão. O nome do portal é simples, de fixação rápida e fácil localização. O portal pode ser localizado nos motores de busca facilmente colocando as palavras “Brasil”, “governo”, “Brasil governo”, “governo Brasil”.

Embora as diretrizes sejam, finalmente, sugestões sem uma ordem de prioridade, tem-se dado alguma ênfase na questão do contato e da interação entre o órgão e o cidadão. Nesses aspectos, o portal disponibiliza um link de acesso aos canais de contato no qual, através dele, pode-se aceder aos Canais de Atendimento, tanto para obter informações quanto para esclarecer dúvidas e enviar sugestões. Entre as diversas opções, pode-se escolher entre: a Ouvidoria, Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, Falar com o Presidente ou Falar com o Governo.

Uma vez acessado ao link Ouvidorias, o site é redirecionado ao e-OUV Sistemas de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, com opções para o cidadão se manifestar fazendo uma denúncia reclamação, solicitação, sugestão ou elogio. Embora para ter um seguimento da manifestação realizada seja necessário fazer um cadastro,

incluindo informações pessoais, o sitio oferece a possibilidade de realizar a manifestação de forma anônima, porém, sem acompanhamento dos encaminhamentos.

Por sua vez, o link Serviço de Informação ao Cidadão redireciona ao e-SIC, Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão, que requer cadastro para solicitar qualquer tipo de informação.

Já o Fale com o presidente é o mais concreto e direto dos canais, o link redireciona à página do planalto com acesso a um formulário, que se deve preencher com poucos dados obrigatórios e a possibilidade de redigir até mil caracteres. Depois de enviar o formulário completo, pede-se aceder à própria caixa de mensagens e seguir as instruções para confirmar ou cancelar a mensagem enviada inicialmente. Com a confirmação realizada, a página afirma que essa mensagem eletrônica será encaminhada ao Presidente da República. No momento da redação do trabalho, continua-se aguardando um retorno.

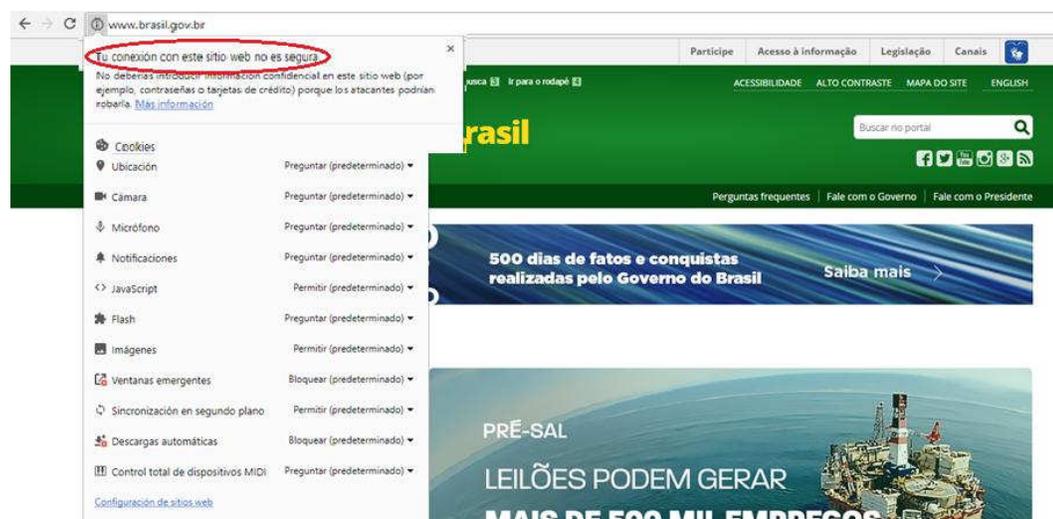
Sobre o outro aspecto, a interação com o cidadão, no link chamado “Sobre o Portal”, localizado no rodapé da página, oferecem-se as seguintes opções: consultar a Guia de Serviços, conhecer sobre o Governo Digital, escolher entre os aplicativos disponibilizados ou acessar de outra maneira ao Portal Dados Abertos. Por último, e mais importante, é o espaço destinado para escutar o cidadão com a consigna “Queremos ouvir você”. Ali, o portal estimula a enviar sugestões ou críticas indicando se o usuário gostaria de ver destacado algum assunto em particular, se precisa melhorar, ou simplesmente comentar seus gostos e preferências em relação às mudanças realizadas no portal. As sugestões ou comentários são enviadas preenchendo um formulário. No teste realizado, foi constatado que os dados requeridos nos formulários enviados, limitavam-se ao nome e sobrenome e email de contato.

Apesar de que os caminhos para a comunicação e interação foram desenvolvidos segundo os padrões recomendados, esses aspectos podem ser complementados (também segundo os padrões). Por exemplo, não foram achadas no portal, enquetes, pesquisas de satisfação, fórum de discussão ou salas de bate-papo.

Outra das diretrizes de maior destaque é aquela relativa à segurança e privacidade dos usuários na hora de navegar nas diferentes páginas. Constatou-se que o portal usa as denominadas *cookies* e que, contrário às recomendações, não é

informado abertamente se estas são instaladas, ou se o cidadão tem opção de rejeitá-las. Constatou-se, também, que não há termos de uso e privacidade, como também não há indicações sobre a segurança eletrônica do sítio. Quando consultadas as informações do sítio, o navegador informa que a conexão não é segura (Figura 4).

Figura 4. Uso e privacidade no portal do governo do Brasil



Fonte: **Sítio web do governo do Brasil**

Continuando com a avaliação do sítio, observou-se um erro de conexão com o link de aplicativos, mas nenhuma mensagem avisa sobre a inexistência ou desconexão com a página, só o aviso do navegador que indica que não se pode aceder ao sítio web. Outro erro que foi achado, é o erro de digitação das datas das últimas imagens postadas no portal. Não foram modificadas depois de serem notificadas através do link explicado a seguir.

O portal tem a opção de relatar erros, o link de acesso encontra-se no rodapé da página inicial, e cada notícia conta com um ícone que encaminha à mesma possibilidade. Indicando o erro e o link da página onde foi encontrado, pode-se enviar a mensagem. Após os agradecimentos pertinentes pela participação, por parte da equipe do Portal Brasil, o sítio afirma que os erros serão corrigidos em breve.

Finalmente, porém um dos pontos mais relevantes, embora, como mencionado, as notícias sejam atualizadas diariamente, não é assim com os demais

conteúdos. Foi observado que a “Centrais de conteúdos”, que permite acessar a Vídeos, Áudios, Infográficos, Aplicativos, Dados Abertos e Imagens, são atualizados dependendo a disponibilidade de cada um, e estão apontadas a data e hora de publicação e a data e hora de modificação.

Um dos itens fundamentais para avaliar a transparência, são os “dados abertos”. Aqueles são dados e informações públicas que *“podem ser acessados livremente por qualquer pessoa, utilizados, modificados e compartilhados para qualquer finalidade”*. O governo *“permite consultar informações sobre convênios, gastos, investimentos e dados sobre os servidores”*. Os conteúdos disponibilizados são destacados num quadro com as publicações mais recentes.

Segundo o site, o Brasil é o oitavo país no ranking mundial, elaborado pela Open Knowledge Foundation, de dados abertos (Figura 5). Como destaca a própria avaliação dessa instituição, os itens examinados se relacionam com o tipo de dado que é divulgado, os formatos, a facilidade de acesso e a transformação dos dados em informação. Entretanto, cabem realizar alguns comentários. A notícia corresponde a abril desse ano, sobre uma avaliação realizada em 2016. Foi efetuado um teste tentando acessar as informações dos dados abertos e constatou-se que: as informações perdem a linguagem clara e precisa, dificultando a compreensão dos cidadãos não especialistas e que nem todas as informações se encontram disponíveis.

Figura 5. Dados Abertos Governo do Brasil



The image is a screenshot of a web browser displaying the official website of the Brazilian Government. The browser's address bar shows the URL: www.brasil.gov.br/governo/2017/04/brasil-e-o-oitavo-pais-no-ranking-mundial-de-dados-abertos. The website header features the logo "Governo do Brasil" in yellow and green, along with navigation links for "Participe", "Acesso à informação", "Legislação", and "Canais". Below the header, there is a search bar and social media icons. The main content area displays a news article under the heading "GOVERNO" with the title "Brasil é o oitavo país no ranking mundial de dados abertos". The article text states: "Open Knowledge Foundation indicou que o País alcançou a pontuação de 65% no balanço geral de abertura de dados". To the left of the article, there are sections for "Últimas notícias" and "ASSUNTOS" with various categories like "Cidadania e Justiça" and "Ciência e Tecnologia". To the right, there is a "Guia de Serviços" box and a "ÚLTIMAS NOTÍCIAS" section with a snippet about municipal concession projects.

Fonte: **Sítio web do governo brasileiro**

Por último, no referente à legislação, o portal conta sim, com o link ao portal legislação para consultar as legislações pertinentes a cada área. O acesso à Informação também é disponibilizado e sinalizado no rodapé do portal mediante um ícone visível. Clicando nele pode-se aceder ao portal Acesso à Informação do Governo Federal, com orientações para fazer os pedidos e recursos.

2.3 Análise do portal do Congresso Nacional

Assim como no caso anterior, a avaliação do portal do Congresso Nacional, observando principalmente as boas práticas, é realizada, em primeira instância, um *test* direto e descrição da página inicial e suas características. O propósito dessa primeira avaliação é examinar se o portal se enquadra dentro dos objetivos das boas práticas mencionados no capítulo anterior. Posteriormente, verifica-se se o portal apresenta a estrutura mínima desejável em um portal que visa a transparência e a aderência às diretrizes já tratadas.

2.3.1 Características gerais do portal

Na primeira avaliação visual percebe-se que a página inicial (Figura 6) é relativamente simples quando comparada com a página inicial do governo brasileiro. Para começar, a figura da Praça dos três poderes destaca-se na parte superior. As cores do cabeçalho, embora agradáveis, redundam num tom azul que não traz referências culturais diretas.

Como mencionado, o portal é de estrutura simples e composto por poucas páginas. Enquanto os links para aceder às funcionalidades (menu principal e atalhos) da página estão delimitados na parte superior da página inicial, o centro é ocupado com dois infográficos não estáticos. Ainda na página inicial e sem rolar a página, encontra-se a notificação sobre a próxima sessão do Congresso, quando e onde será. Rolando a página em vertical, disponibiliza os nomes dos principais integrantes que compõem a mesa do Congresso Nacional, com a opção de ver todos os parlamentares.

No final da página principal, no rodapé não tem mais informações que os números de telefone e endereço.

Figura 6 Portal do Congresso Nacional. Página Inicial



Fonte: **Sítio do Congresso Nacional**

Da mesma forma que no caso anterior, após a avaliação visual e sua descrição, deu-se passo a uma avaliação mais detalhada das funcionalidades com o intuito de verificar se são respeitados os objetivos básicos esperados em um sítio governamental.

Para começar, o objetivo do sítio é preciso e consistente com suas funcionalidades. A avaliação objetiva no tocante ao carregamento da página inicial, utilizando o aplicativo online Pingdom, permitiu comprovar que, apesar de sua estrutura mais simples, o carregamento total demorou aproximadamente 9 segundos. A página foi testada no navegador Google Chrome.

Em relação às facilidades de acessibilidade, o portal não oferece ferramentas de acessibilidade na visita. Não tem um link “Acessibilidade” que explique ou descreva os mecanismos para isso, como no caso anterior, ou como seria desejável segundo os parâmetros que respeitam as boas práticas.

Cabe mencionar que uma opção que sim oferece o portal para pessoas surdas é a possibilidade de baixar o aplicativo VLibras. O ícone se encontra no cabeçalho da página inicial, à direita. O aplicativo não foi testado.

Em relação à navegação, destaca-se que para ver a página institucional completa com uma rolagem vertical curta é possível apreciar todo o conteúdo. Oferece-se um menu principal de navegação, mostrando a abrangência do portal, que se expande em dois níveis. O cabeçalho na parte superior da *homepage* contém o menu e os links de navegação que redirecionam a páginas simples com as informações pertinentes. O cabeçalho ainda persiste no acesso às páginas secundárias, com a opção de voltar a qualquer momento à página inicial *clitando* no ícone com o desenho da praça dos três poderes, facilmente perceptível no canto superior à esquerda.

A viabilização do contato do cidadão com o portal, está disponível através do link “Fale conosco”. Também estão disponibilizados os números de telefone do Senado Federal e da Câmara de Deputados no rodapé da página. Porém, não se encontram identificações sobre os responsáveis de manutenção do portal ou algum tipo de possível contato com eles.

Realizada a avaliação sobre os objetivos, continua-se com o exame sobre estrutura mínima sugerida pelas boas práticas e a aderência às diretrizes tanto da cartilha de usabilidade quanto na guia de administração. As considerações sobre esses quesitos são apresentadas a seguir.

2.3.2 Estrutura e aderência às diretrizes

De acordo com a estrutura mínima desejada, sugerida nos padrões de e-Gow, a página principal é sim a página institucional na qual se identificam as autoridades. A estrutura é simples com notoriedade dos infográficos realçando assuntos pertinentes ao Congresso. As competências de órgão estão implícitas em toda a estrutura.

Apesar de que o foco é o cidadão, o portal não oferece notícias. Assim, o portal não é tão consistente quanto as funções do órgão e os serviços oferecidos nas diferentes páginas.

Entre as características gerais procuradas, constatou-se que não se achou a ferramenta de buscar universal, também não foram encontradas “perguntas frequentes”, enquanto que o mecanismo de contato “fale conosco”, apesar de presente, não oferece uma via direta, pois redireciona o outro portal onde são disponibilizadas outras formas de contato. O endereço físico assim como diversas informações sobre os órgãos envolvidos foram achadas sem maiores dificuldades.

Levando em consideração as diretrizes recomendadas na cartilha e na guia, pode-se apreciar que o portal é focado no cidadão. O portal, como antecipado, não contém muita informação na página inicial, então não abruma ao cidadão contaminando-o visualmente. O cidadão pode navegar achando facilmente a informação procurada. Em cada página existe uma explicação sobre quais são as informações disponibilizadas.

O portal foi visitado desde PC, notebook, tablet e celular. Acesso sem dificuldades nas plataformas. O nome do portal é simples, de fixação rápida e de fácil localização. O portal pode ser localizado nos motores de busca facilmente, colocando apenas as palavras “Congresso”, “Brasil Congresso”, “Congresso Nacional”, “Congresso Portal”. O Congresso Nacional é constituído pelo Senado Federal e a Câmara de Deputados, seu portal oferece uma visão simplificada e unificada dos conteúdos de ambas câmaras, mas disponibiliza em cada ação a possibilidade de aceder aos portais correspondentes.

Em relação ao contato e interação com o cidadão, o portal incentiva a visitar o Congresso tanto física como virtualmente, para tanto, acessando à página de visita, pode-se realizar uma visita virtual ou agendar a mesma. Adicionalmente, o sítio traz informações sobre a arquitetura e a história, além de notificar sobre próximos eventos.

Em relação ao contato, a página fornece os links e telefones para comunicar-se com o Senado ou com a Câmara de Deputados. Ao optar por falar com o Senado, o usuário é encaminhado ao sítio institucional do Senado, na qual as opções se dividem entre falar como o senado, enviar uma mensagem, de forma geral ou específica a determinados departamentos, como a ouvidoria, ou à Procuradoria Especial da Mulher, ou se precisar informações sobre tramites e atividades legislativas. Um item especial é disponibilizado para os jornalistas que precisem informações mais detalhadas. Também

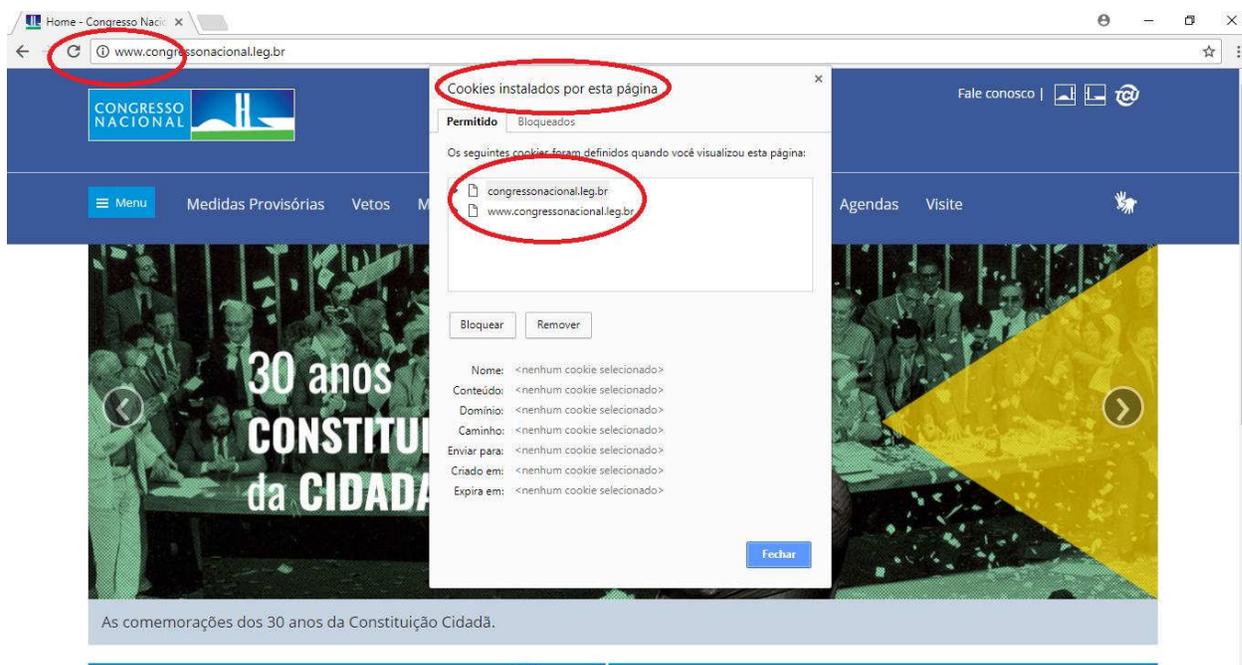
o cidadão tem a opção de propor uma ideia legislativa, participar de audiências públicas ou opinar sobre projetos de lei, todo dentro do marco e-Cidadania (Portal criado para estimular a participação dos cidadãos). Outra possibilidade é participar da enquete proposta sobre projetos de lei em tramitação.

Já quando a opção escolhida é falar com a Câmara de Deputados, a página disponibilizada requer cadastro para fazer o contato e poder solicitar, enviar, sugerir, manifestar, elogiar, reclamar ou denunciar qualquer assunto à Câmara. Cabe mencionar que o link “Fale conosco” disponibilizado na página principal do portal do Congresso Nacional direciona ao cidadão à página do Senado. Caso se queira entrar em contato com a Câmara de Deputados é preciso navegar internamente no site para achar essa alternativa.

Embora são oferecidas ferramentas interessantes, simples e de fácil acesso, como ser a visita virtual, não foram achados outros mecanismos de contato e interação como enquetes, pesquisas de satisfação, fórum de discussão ou salas de bate-papo próprios. Como mencionado se oferecem enquetes no portal do Senado.

Na visita ao portal não se acharam erros e se for o caso que o portal apresente erros não existe a opção de relatar eles.

Figura 7. Portal do Congresso Nacional – Segurança e privacidade



Fonte: **Sítio do Congresso Nacional**

Em termos de privacidade e segurança, não foram achados termos de uso e privacidade, como também não há indicações de segurança. Quando consultadas as informações do sitio, o navegador informa que a conexão não é segura. Por outro lado, o portal usa *cookies* mas não informa abertamente se são instaladas, ou se o cidadão ter opção de rejeitá-las (Figura 7).

Finalmente, não por isso menos importante, em relação à transparência dos dados e informações objetos do órgão, tanto na barra superior como no link “menu”, podem ser achadas todas as informações pertinentes à função legislativa, por exemplo, as medidas provisórias, os vetos em tramitação e de tramitação encerrada, matérias orçamentárias e aquelas aguardando sanção. Adicionalmente, informação sobre a agenda do dia e questões de ordem, assim como informações da composição e regulamento de cada mesa ou comissão são disponibilizadas e de fácil acesso. Cada matéria pesquisada oferece detalhes pertinentes e um conjunto de informações adicionais, tais como notícias relacionadas. Finalmente, o sítio disponibiliza na página inicial, aceder através do ícone na parte superior do cabeçalho ao portal do Tribunal de Contas da União.

2.4. Considerações finais

Ao longo do capítulo foram examinados e avaliados os portais do Governo do Brasil e o portal do Congresso Nacional.

Por meio do método do *test* direto procurou-se, especificamente, constatar se os portais se encontram em linha com os objetivos, estrutura mínima e diretrizes sugeridas pelos padrões de qualidade condensados na Guia de Administração de Sítios e na Cartilha de Usabilidade.

Conclui-se que, em linhas gerais, os portais respeitam os objetivos e a estrutura mínima. Em ambos portais o objetivo é o cidadão, a página apresenta um carregamento relativamente rápido, é identificado o órgão responsável, foram achadas algumas ferramentas para o contato e a interação entre o usuário e a entidade, a linguagem é clara e compreensível e os sites são de relativamente fácil navegação.

Porém, também foram achados aspectos não considerados ou não respeitados. Nos dois portais, embora haja aplicativos de acessibilidade para pessoas surdas, uma omissão importante é que não há referência para aplicativos de acessibilidade para pessoas cegas, por exemplo, funções de leitura de tela. Nesse quesito, o portal do Congresso Nacional também não oferecia teclas de funções rápidas, como no sitio do Governo do Brasil.

O contato com os responsáveis dos sítios ou com autoridades competentes pode ser aprimorado. Apesar de contar com mecanismos como o “Fale Conosco”, ou disponibilizar os números de telefone, não há instrumentos tais como “perguntas frequentes”, no caso do sitio do congresso, ou contato mediante formulários, como no caso do sitio do governo.

Em relação à interação com o cidadão, também não foram encontradas ferramentas úteis tais como enquetes, pesquisas de satisfação, fórum de discussão ou salas de bate-papo. Informar erros para sua solução, também não é satisfatória.

Finalmente, outra das omissões mais importantes se dá na área de segurança e privacidade. Em nenhum dos sítios se apresentam termos de uso, privacidade, nem se adverte o uso de *cookies*, oferecendo a opção para seu uso ou não.

Conclusão

O objetivo geral do trabalho foi avaliar os portais eletrônicos dos principais representantes do povo brasileiro. Para isso, primeiro se estudou como o surgimento e desenvolvimento das denominadas TIC's e os novos desafios enfrentados pelos governos ante as novas demandas da sociedade civil, levaram à implementação do governo eletrônico.

O governo eletrônico se constituiu como peça fundamental para as novas relações entre a Sociedade e o Estado, que através da transparência, entendida como a disponibilização dos dados e seu acesso universal, colaboram para uma sociedade mais inclusiva e participativa.

Por intermédio das boas práticas na elaboração, administração e manutenção dos sítios governamentais, condensadas nos objetivos e diretrizes dos padrões de qualidade, permite-se ao cidadão uma experiência satisfatória na procura de informações e serviços, assim como democrática – como resultado do contato e interação, colaborando na maior transparência dos governos e na construção de uma sociedade mais igualitária.

Com as análises dos portais eletrônicos tanto do Governo Federal como de Congresso Nacional, buscou-se comprovar se os objetivos de apresentar tanto informações claras e concisas, ferramentas de contato e interação com o cidadão, como a disponibilização de dados, redundam em uma maior acessibilidade, eficiência na divulgação dos serviços prestados, experiência na navegação, compreensão da informação ali disponibilizada e, em última instância, uma maior transparência alcançada.

Observou-se que os portais não estão sabendo aproveitar corretamente os padrões web que tentam nortear como devem ser disponibilizados as informações e serviços por meio eletrônico. Concluindo que a administração pública não explorou todas as potencialidades que o governo eletrônico oferece, podendo-o converter num importante instrumento de interação e promoção da transparência para uma sociedade mais democrática.

Referências Bibliográficas

ALBERTIN, A. L. Valor Estratégico dos Projetos de Tecnologia de Informação. RAE. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 42, 2001.

AMORIM, P. K. D. F. Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos de capitais brasileiras. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas)– Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG: Cartilha de usabilidade. 2010. Disponível em: <<http://epwg.governoeletronico.gov.br/cartilha-usabilidade>>. Acesso em: 17 de outubro de 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG: Guia de Administração de sítios. Versão 1.3, Janeiro 2011. Disponível em: <<http://epwg.governoeletronico.gov.br/guia-administracao>>. Acesso em: 17 de outubro de 2017.

BRASIL. Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Histórico. Publicado Março 2015. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico>> . Acesso em: 20 outubro de 2017.

BRASIL. Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Padrões Web em Governo Eletrônico. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/governo/epwg-padroes-web-em-governo-eletronico>> . Acesso em: 20 outubro de 2017.

CHAHIN, A.; CUNHA, M. A. V. C.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. L. E-gov.br: a próxima revolução brasileira - Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil

e no Mundo. 1. ed. São Paulo: Pearson - Financial Times/Prentice Hall, v. 1. 380p. 2004.

CULAU, A. A.; FORTIS, M, F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XI., 2006, Guatemala. Anais... Guatemala, 2006.

DIÉGUEZ, G; RÍOS, M. C. ¿Hacia una nueva configuración de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía? Breves apuntes sobre el gobierno eletrônico. In: ELIZALDE, Luciano; RIORDA, Mario. Comunicación Gubernamental 360. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Crujía, 2013.

DINIZ, G. M. O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 33, p. 91-116, 2015.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B. and PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Rev. Adm. Pública, vol.43, n.1, pp.23-48, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

FERRO, E., LOUKIS, E. N., CHARALABIDIS, Y.; OSELLA, M. Policy making 2.0: From theory to practice. Government Information Quarterly, v. 30, n. 4, p. 359-368, 2013.

FINQUELIEVICH, S. Informatica y gestion municipal: evolucion y propuestas. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano IX, n. 1/4, Jan/Dez.1995.

FREY, K. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. Belo Horizonte: Revista IP – Informática Pública, v.02, p.31-48, maio, 2000.

LEITE, L. de O. Gestão do desempenho do governo municipal: proposta e análise de um modelo de governo eletrônico como recurso estratégico. 2012. 259 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012.

LENK, K.; TRAUNMULLER R. A framework for electronic government. Proceedings 11th International Workshop on Database and Expert Systems Applications, London, pp. 271-277, 2000. Available from IEEE database.

LÉVY, P. Cibercultura. São Paulo: 34, 1999. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 272 p., 2009. (Coleção Trans).

MARCELINO, C. W.; SANTOS, C. A. F. A tecnologia da informação e a participação popular: estudo de caso do projeto transparência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: EnANPAD, p. 1-16, 2012.

MOREIRA, T. P.. Impactos Econômicos e Sociais das Tecnologias de Informação e de Comunicação- O Caso do Teletrabalho. 1998. 46 f. Monografia (Especialização), Curso de Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1998. Disponível em: <www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000295769>. Acesso em: 11 de outubro de 2017.

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

PIMENTA, M. S. (Org.); CANABARRO, D. R. (Org.). Governança Digital - Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, v. 1. 212 p., 2014.

PINHO, J. A. G. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p.471- 93, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

PRADO, O. Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil. 2009. 199 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2501>>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

RELEYEA, H.; RIEMANN, M.J.C; HOGUE, H. (2002). The National Performance Review. Ed: Nova Science Publishers, Nova Iorque, USA, 1993.

VAZ, J. C. Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. 490 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.

VILELLA, R. M. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade*: três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web. 2003. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)- Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.