



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

**CIRO JÔNATAS DE SOUZA OLIVEIRA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SETOR PÚBLICO POR MEIO  
DE CANAIS DIGITAIS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Salvador  
2018

**CIRO JÔNATAS DE SOUZA OLIVEIRA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SETOR PÚBLICO POR MEIO  
DE CANAIS DIGITAIS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho.

Salvador  
2018

Escola de Administração - UFBA

O48 Oliveira, Ciro Jônatas de Souza.

Participação social no setor público por meio de canais digitais: um estudo de caso sobre a Controladoria-Geral da União / Ciro Jônatas de Souza Oliveira. – 2018.

177 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Brasil. Controladoria Geral da União – Participação do cidadão. - Estudo de casos. 2. Tecnologia da informação – Aspectos sociais. 3. Comunicação na administração pública. 4. Internet na administração pública. 5. Transparência na administração pública. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.45

**CIRO JÔNATAS DE SOUZA OLIVEIRA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SETOR PÚBLICO POR MEIO  
DE CANAIS DIGITAIS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 27 de abril de 2018.

Jose Antonio Gomes de Pinho – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Regional Planning pela LSE - University of London, UL, Inglaterra.  
Universidade Federal da Bahia

Antonio Sergio Araujo Fernandes – Convidado \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

Ana Rita Silva Sacramento – Convidada \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.  
Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana

A

Minha mãe, Ana, por sempre ter visualizado esse momento em minha vida, encorajando-me e acreditando no sucesso da minha evolução pessoal e profissional.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, por proporcionar as condições necessárias para que possamos usufruir da vida abundante que Ele nos deu.

A minha família, pelo carinho, incentivo, confiança e compreensão dispensados de forma incondicional.

À Fernanda, amiga e namorada, pelos bons momentos compartilhados nessa trajetória, essenciais para buscar a dedicação necessária, além de imensurável amor, carinho, paciência e compreensão.

Ao Mourão, pelas dicas valorosas e conselhos precisos, essenciais para o sucesso nessa empreitada, principalmente durante a etapa de seleção.

Ao Nick e ao Campos, em nome dos quais agradeço aos demais colegas da CGU, pelo apoio e confiança empregados, e pela possibilidade oferecida de crescimento pessoal e profissional.

Ao Dias, Fábio, William e Leonardo, em nome dos quais agradeço aos colegas da Turma MPA 16/CGU, pela convivência e amizade presentes durante o curso.

Ao José Antônio Gomes de Pinho, meu orientador, pelos ensinamentos e conselhos repassados, responsáveis pela finalização dessa etapa.

À Cristina, em nome da qual agradeço à Escola de Administração da UFBA e a seu corpo de professores e funcionários, pelos conhecimentos transmitidos, a convivência e o profissionalismo e dedicação empregados.

Abre a tua boca a favor do mudo, a favor  
do direito de todos os desamparados.  
Abre a tua boca; julga retamente, e faze  
justiça aos pobres e aos necessitados.

Provérbios 31.8-9.

OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Participação social no setor público por meio de canais digitais: um estudo de caso sobre a Controladoria-Geral da União. 177 f. il. 2018. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## RESUMO

A pesquisa desenvolvida consistiu em analisar a relação entre a participação social e as tecnologias da informação e comunicação (TICs), notadamente a internet e as redes sociais. Estudos anteriores questionam se as TICs têm potencial para possibilitar uma interação real entre o governo e a sociedade, já que várias iniciativas disponibilizadas pelo poder público estão repletas de tecnologia, mas não alteraram o cenário de baixo envolvimento e participação da sociedade. Desse modo, a pesquisa teve por objetivo conhecer como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), utiliza as TICs para ampliar a participação social. Com abordagem qualitativa, foi utilizado o estudo de caso único, sendo escolhida uma instituição que tem a missão institucional de fomentar a participação social. Os dados foram obtidos a partir de entrevistas realizadas com atores relevantes da CGU, observação dos canais digitais disponibilizados pelo órgão e análise documental de fontes importantes. A análise foi realizada com base no modelo de Sampaio (2016), que expõe quais canais devem ser disponibilizados aos cidadãos e as características necessárias para que as iniciativas permitam e incentivem a participação social. Os resultados obtidos mostram que a CGU disponibiliza vários canais e busca reduzir os custos da participação por meio de facilidades de uso, orientações, divulgação, atualização constante e integração com outras ferramentas que fazem parte do cotidiano dos cidadãos. Todavia, verificou-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos que permitem a interação, tendo em vista que grande parte dos canais observados se mostraram essencialmente informativos, funcionando como repositório de conteúdo, com poucos recursos que propiciam a participação de fato do cidadão, o diálogo, a consulta, a discussão e o debate entre sociedade e poder público.

**Palavras-chave:** Participação Social. Tecnologias da Informação e Comunicação. Governo Eletrônico.



OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Civic engagement in government through digital channels: a case study research on the Office of the Comptroller General. 177 f. il. 2018. Master Dissertation - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## ABSTRACT

This research examines the relationship between civic engagement and information and communication technologies (ICTs), especially the internet and social networks. Previous studies have questioned whether ICTs have the potential to allow real interaction between government and society, since several initiatives made available by the government are full of technology, but did not change the scenario of low involvement and participation of society. Thus, the research had as objective to know how the Office of the Comptroller General (CGU) uses the ICTs to expand civic engagement in the control of public policies. With a qualitative approach, the single case study was used, being chosen an institution that has the institutional mission of fomenting civic engagement. The data were obtained from interviews with relevant CGU actors, observation of the digital channels provided by the agency and documentary analysis of important sources. The analysis was based on the model of Sampaio (2016), which shows what channels should be made available to citizens and the characteristics necessary for initiatives to allow and encourage civic engagement. The results show that the CGU offers several channels and seeks to reduce the costs of participation through ease of use, guidelines, dissemination, constant updating and integration with other tools that are part of daily life of citizens. However, there was a need to improve the mechanisms that allow interaction, since most of the channels observed were essentially informative, functioning as a repository of content, with few resources that allow citizen participation, dialogue, consultation, discussion and debate between society and government.

**Keywords:** Civic Engagement. Information and Communication Technologies. E-government.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Modelo de análise de dados.....	96
Figura 2	Página inicial do e-Ouv.....	106
Figura 3	Campanha da CGU sobre a presença nas redes sociais .....	114
Figura 4	Divulgação dos canais de denúncia da CGU .....	115
Figura 5	Campanha Fala Cidadão!, da CGU.....	116
Figura 6	Divulgação da possibilidade de enviar denúncias por meio do Facebook.....	118

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais objetivos e estratégias relacionados à participação social.....	102
Quadro 2	Canais digitais citados pelos entrevistados.....	104
Quadro 3	Atributos de operabilidade citados pelos entrevistados.....	129
Quadro 4	Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre portabilidade .....	130
Quadro 5	Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre usabilidade .....	133
Quadro 6	Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre qualidade	141
Quadro 7	Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre credibilidade .....	144
Quadro 8	Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre eficiência	146
Quadro 9	Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre confidencialidade.....	150

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCOM	Assessoria de Comunicação Social
CEAF	Cadastro de Expulsões da Administração Federal
CEIS	Cadastro de Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas
CEPIM	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
Cetic.br	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRG	Corregedoria-Geral da União
DDS	Cidade Digital de Amsterdã
DIPLAD	Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EBT	Escala Brasil Transparente
e-gov	Governo eletrônico
e-Ouv	Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
e-Sic	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
G2C	Government-to-citizen
Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGBTI+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, Intersexuais
Libras	Língua Brasileira de Sinais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MPL	Movimento Passe Livre
OGP	Open Government Partnership
OGU	Ouvidoria-Geral da União
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual

Procid	Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas
Procon	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
Profoco	Política de Formação Continuada em Ouvidorias
Profort	Programa de Fortalecimento das Ouvidorias
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SisCOR	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TI	Tecnologia da Informação
TICs	Tecnologias da informação e comunicação
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1	OBJETO DE PESQUISA.....	18
1.1.1	<b>Pergunta de Partida</b> .....	18
1.1.2	<b>Pressuposto</b> .....	19
1.1.3	<b>Objetivos da Investigação</b> .....	19
1.1.3.1	Objetivo Geral .....	19
1.1.3.2	Objetivos Específicos .....	20
1.2	JUSTIFICATIVA.....	20
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	21
2.1	DIFERENTES VISÕES SOBRE AS TICS .....	27
2.2	POTENCIALIDADES E BENEFÍCIOS DAS TICS.....	30
2.2.1	<b>Melhoria dos serviços públicos e governo eletrônico</b> .....	31
2.2.2	<b>Ampliação do alcance das informações</b> .....	37
2.2.2.1	Ampliação da transparência .....	40
2.2.2.2	Fortalecimento da <i>accountability</i> .....	42
2.2.3	<b>Fortalecimento da democracia</b> .....	44
2.2.3.1	Criação de esferas públicas deliberativas .....	48
2.2.4	<b>Mudança de comportamentos da sociedade</b> .....	51
2.2.5	<b>Maior liberdade na produção e troca de informações</b> .....	53
2.3	ASPECTOS NEGATIVOS E LIMITADORES DO ALCANCE DAS TICS 56	
2.3.1	<b>Questionamentos quanto ao real impacto das TICs</b> .....	57
2.3.2	<b>Ausência de cultura participativa e cidadã</b> .....	61
2.3.3	<b>Exclusão social e tecnológica</b> .....	66
2.3.4	<b>Ausência de motivação e interesse do cidadão</b> .....	69
2.3.5	<b>Poucas possibilidades oferecidas pelo poder público</b> .....	72

2.3.6	Baixa capacidade de influência dos processos participativos ....	77
2.3.7	Tendência de isolamento da sociedade agravada pelas TICs.....	78
2.4	DESAFIOS PARA O PODER PÚBLICO NO USO DAS TICS .....	80
2.4.1	Complementariedade das TICs com as estruturas tradicionais ..	80
2.4.2	Envolvimento e comprometimento do poder público .....	82
2.4.3	Adequações e transformações na Administração Pública.....	87
2.4.4	Usabilidade dos recursos tecnológicos .....	89
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	91
3.1	MÉTODO DE PESQUISA.....	92
3.2	FONTES DE DADOS E MODELOS DE COLETA .....	93
3.2.1	Análise documental.....	93
3.2.2	Entrevistas .....	94
3.2.3	Observação .....	95
3.3	MODELO DE ANÁLISE DE DADOS .....	95
4	O OBJETO DE PESQUISA .....	98
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	104
5.1	DESCRIÇÃO DOS CANAIS OBSERVADOS .....	105
5.1.1	e-Ouv .....	105
5.1.2	Portal da CGU .....	109
5.1.3	Portal da Transparência.....	111
5.1.4	Redes sociais .....	113
5.1.5	e-Sic.....	118
5.1.6	Portal Ouvidorias.gov .....	120
5.1.7	Portal da LAI .....	121
5.1.8	Monitorando a Cidade.....	122
5.1.9	Reclame AQUI.....	122
5.1.10	Portal OGP .....	124

5.1.11	Canais de contato: <i>e-mail</i> e telefone .....	124
5.1.12	Participa.br.....	125
5.1.13	Portalzinho .....	126
5.1.14	Tá de Pé.....	126
5.1.15	Iniciativas complementares.....	127
5.2	ATRIBUTOS DE OPERABILIDADE DOS CANAIS DIGITAIS .....	128
5.2.1	Portabilidade.....	129
5.2.2	Usabilidade .....	132
5.2.3	Qualidade .....	139
5.2.4	Credibilidade.....	142
5.2.5	Eficiência.....	146
5.2.6	Confidencialidade.....	150
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
	REFERÊNCIAS .....	162
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas .....	175



## 1 INTRODUÇÃO

A sociedade moderna foi profundamente transformada pelo advento e evolução das tecnologias da informação e comunicação (TICs), já que a comunicação entre os seres humanos é cada vez mais realizada com o uso de recursos tecnológicos. Tais artefatos praticamente comandam a vida da sociedade, que utiliza de forma massiva a internet, redes sociais, celulares, *blogs* e outras ferramentas (PINHO, 2012; 2016).

Nesse contexto, surge uma nova geração de pessoas, os nativos digitais, que crescem em um ambiente repleto de informações de fácil acesso, com estímulos para interação, colaboração e compartilhamento de dados (PRENSKY, 2001). A internet causou, portanto, uma revolução (AMARAL, 2016; PINHO, 2011; SAMPAIO, 2016), com potencial para transformar os modos de comunicação e interação entre a sociedade e o poder público e ampliar as formas de participação política e democrática (PINHO, 2016).

Com a evolução da internet e o surgimento da *web 2.0*, criam-se novas formas de interação e difusão de informações em alta velocidade, com baixo custo de produção e disseminação. Assim, os usuários têm mais liberdade para acessar, criar e compartilhar conteúdos de forma mais ativa (FARRANHA, 2016; HUMES; REINHARD, 2016; MORAIS, 2010), já que a revolução informacional carrega consigo a noção de rede, na qual dados e informações não fluem de forma linear e unidirecional, mas em formato de teia, com interconexões em nós que ligam vários fios e possibilidade de expansão ilimitada (CASTELLS, 1999).

Uma das ferramentas que possui essas características são as redes sociais, que aliam características de ferramentas que já existiam, como *sites* de bate-papo e programas de mensagens instantâneas, com funcionalidades inovadoras, que permitem explorar no ambiente digital as relações sociais que existem no mundo real (AMARAL, 2016; RECUERO, 2011). Desse modo, tais redes possibilitam a interação e o compartilhamento de interesses comuns, conforme o desejo de cada indivíduo (CASTELLS, 1999).

Devido a essas potencialidades, a tecnologia pode ser apropriada pelo poder público, que pode se aproximar dos cidadãos e criar canais adicionais de divulgação de informações, além de fomentar um espaço público de discussão e tomada de decisões em conjunto com a sociedade de forma mais democrática (FARRANHA,

2016, GOMES, 2005b). Nesse sentido, a democracia representativa pode ser transformada radicalmente, e se aproximar de uma forma plebiscitária em que é utilizado, por exemplo, o voto eletrônico para ampliar a participação social nas decisões públicas (DOMINGUES, 2005).

Ademais, ao se apropriar das TICs, o Estado pode melhorar a qualidade dos serviços públicos e satisfazer de forma mais adequada as necessidades e expectativas dos cidadãos (REINHARD, 2016; SANTOS). Trata-se do governo eletrônico (*e-gov*), que consiste na digitalização e informatização das atividades governamentais para cidadãos, fornecedores e sociedade em geral (PINHO, 2008), com o objetivo de se conectar e interagir (CRIADO; RAMILO, 2001). Com isso, abrem-se possibilidades para o incremento da participação da sociedade na gestão pública, e, conseqüentemente, da democracia (ARAUJO et al., 2013).

Nesse sentido, os custos para participação e envolvimento com as questões democráticas podem ser reduzidos, já que a tecnologia carrega consigo novas possibilidades de trocar informações, realizar consultas, debater e se comunicar (MAIA, 2001), utilizando um número maior de dados, que podem ser produzidos de forma mais simples e rápida (BORGES; JAMBEIRO, 2016).

Conseqüentemente, mais informação leva a mais transparência, pois mais cidadãos podem acessar mais dados públicos, controlando e monitorando o funcionamento dos serviços públicos (CUNHA, 2015a). Para isso, faz-se necessário que o governo divulgue suas informações ampla e irrestritamente, de forma inteligível. Além disso, os dados devem possuir utilidade para a sociedade acompanhar as ações públicas (PLATT NETO et al., 2009), fomentando o surgimento de cidadãos mais ativos e engajados (ANDRADE; RAUPP; PINHO, 2017).

Surge, assim, o conceito de democracia digital: o uso de artefatos digitais para incrementar a transparência e a participação social de forma crítica, com interação e grande potencial para mudar a estrutura política atual, aperfeiçoando os níveis de democracia (PINHO, 2016; PINHO et al., 2012). Esse avanço democrático é mais factível à medida que aumenta o esforço do poder público para ampliar os espaços de discussão, minimizar as assimetrias informacionais e possibilitar a participação de cidadãos na tomada de decisões (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016). Vale citar ainda que a tecnologia pode influenciar no comportamento da sociedade, rompendo hábitos cotidianos de cidadãos alheios ao debate político, tendo em vista o aumento de

possibilidades de participação e as facilidades oferecidas (COELHO, 2009; CUNHA et al., 2015a).

Todavia, autores questionam se a tecnologia pode, de fato, mudar o cenário social e político (PINHO, 2012), alertando para um possível entusiasmo exagerado, já que a massificação de artefatos digitais pode não ser nada mais que um “protocolo de modernidade”, uma moda, ou mesmo uma necessidade de aderir às novas tecnologias para seguir a tendência dominante (PINHO et al., 2012, p. 154). Nesse sentido, diversas pesquisas mostram que, mesmo com utilização de tecnologia, não há aumento significativo da transparência e da participação cidadã (PINHO, 2008; 2011; PINHO et al., 2012; PRADO; LOUREIRO, 2006; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012), e que muitos governos se limitam em usar a internet como um meio de comunicação unidirecional, criando um grande mural eletrônico que não revela uma preocupação em interagir com os cidadãos (CASTELLS, 2003).

Desse modo, iniciativas voltadas para a participação devem considerar a existência de fatores que limitam o alcance do potencial máximo das TICs. O primeiro deles é o baixo nível cultural e de cidadania da sociedade (ECHAVARRÍA, 2012), principalmente no Brasil, que tem uma realidade adversa à participação ativa. Sem uma noção de cidadania adequada, o brasileiro não é habituado a atuar em conjunto com o governo e participa apenas em momentos esporádicos, como o voto, que ainda assim é feito de forma desinteressada (BARBOSA, 2012). Parte deste distanciamento é causado pela falta de educação adequada, dado que a política e a participação ainda são assuntos reservados a técnicos e profissionais, repletos de aspectos técnicos e complexos que o cidadão comum tem dificuldade de entender (NOGUEIRA, 1998).

Há também os elementos sociais e econômicos, responsáveis pela falta de acesso às tecnologias. Mesmo com o grande crescimento das TICs, nem todos os setores sociais contam com acesso à internet (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016). Assim, apesar de a evolução da internet prometer uma ampliação da participação, ela pode intensificar as desigualdades, se o problema da exclusão digital não for tratado adequadamente, com disponibilização de meios tecnológicos, incentivos e capacitação (SAMPAIO, 2016).

Entretanto, a falta de interesse e motivação para participar atinge todas as classes econômicas e sociais. Nesse sentido, muitos usuários das redes são expostos

aos conteúdos, mas se mantêm inertes, apenas visualizando as informações sem participar de fato (PINHO, 2008). Há ainda um quadro consolidado de desinteresse pela política, de descrença (PINHO et al., 2012), exigindo que as iniciativas de participação digital contenham facilidades e elementos para atrair e manter a participação dos usuários (CUNHA et al., 2015b).

Assim, o poder público somente logrará êxito em incentivar uma mudança de comportamento do cidadão se disponibilizar possibilidades efetivas para tanto, criando mecanismos inovadores de interação e participação da sociedade nas ações de governo (PINHO, 2008). Para tanto, deve repensar de maneira crítica sobre como usar as TICs para a alteração do modelo unidirecional de difusão de informações, tornando possível a construção da vontade coletiva de maneira dialógica (ECHAVARRÍA, 2012).

Com base nessas contribuições teóricas, o objeto central da pesquisa foi voltado para a participação social por meio de canais digitais, alicerçado fortemente em pesquisa realizada por Sampaio (2016). A pesquisa da autora expõe quais canais devem ser disponibilizados aos cidadãos para possibilitar a participação digital.

O modelo de Sampaio (2016) contempla os atributos necessários aos canais, para que permitam a participação efetiva, consistindo em atributos objetivos (portabilidade, usabilidade e qualidade) e subjetivos (credibilidade, eficiência e confidencialidade).

## 1.1 OBJETO DE PESQUISA

O objeto central estudado por esta pesquisa é a participação social por meio de canais digitais, notadamente a internet e as redes sociais.

### 1.1.1 Pergunta de Partida

Como a CGU utiliza as tecnologias da informação e comunicação para ampliar a participação social?

### **1.1.2 Pressuposto**

A CGU disponibiliza canais de participação digital cidadã, todavia, eles não possuem atributos de operabilidade suficientes para reduzir os fatores que contribuem para a não participação.

O pressuposto foi definido a partir do consenso dos autores de que a participação social envolve outros elementos além da tecnologia (BORGES; JAMBEIRO, 2012, 2016; DIMAGGIO ET AL., 2001; ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016; PINHO ET AL., 2012), e que as TICs não são o fator determinante para a criação e manutenção de um cenário propício à participação social efetiva (AMARAL, 2016; BORGES; JAMBEIRO, 2012; BUCCI, 2009; GOMES, 2005b; INHO ET AL., 2012, 2016; LEVY, 1999; PARENTE, 2009; PINHO, 2008, 2011, 2012; PSORJ, 2003; WOLTON, 2006). Há fatores que impactam negativamente na participação social e limitam as potencialidades das TICs, tais como os níveis baixos de cultura (AMARAL, 2016; ANDRADE; RAUPP; PINHO, 2017; BARBOSA, 2012; GOMES, 2005b; PINHO ET AL., 2012; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; RISÉRIO, 2009; SANTANA, 2009; SANTOS, 2012) e educação (BARBOSA, 2012; BUCCI, 2009; CUNHA, 2012; KUCINSKYI, 2003; MORAIS, 2012; NOGUEIRA, 1998; RISÉRIO, 2009; SAMPAIO, 2016; SANTOS, 2012) no Brasil, marcado por desigualdades sociais e econômicas.

Ao estudar diversas iniciativas de governo eletrônico, conclui-se que a maioria são focadas simplesmente no fornecimento de produtos e serviços (ANJOS; EZEQUIEL, 2011; CASTELLS, 2003; ECHAVARRÍA, 2012; MORAIS, 2012; SAMPAIO, 2016; SANTOS; REINHARD, 2016), sem possibilidade de participação real e efetiva (CUNHA ET AL., 2015a, 2015b; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; FREIRE; STABILE, 2014; PINHO, 2008), nem garantias de que os elementos colhidos serão usados para a melhoria da gestão pública (CEGE, 2017; ECHAVARRÍA, 2012; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; MOSSBERGER; TOLBERT; MCNEAL, 2008; SAMPAIO, 2016; WOLTON, 2006).

### **1.1.3 Objetivos da Investigação**

#### **1.1.3.1 Objetivo Geral**

Conhecer como a CGU utiliza as tecnologias da informação e comunicação para ampliar a participação social.

### 1.1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar os canais de participação digital cidadã disponibilizados pela CGU;
- b) Analisar como esses canais digitais contribuem para a participação social;
- c) Analisar os atributos de operabilidade dos canais digitais disponibilizados pela CGU;
- d) Identificar as dificuldades enfrentadas pela CGU para dar efetividade à participação social e mitigar os fatores que contribuem para a não participação.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A pesquisa tem relevância teórica, pois pode contribuir para o aprofundamento dos estudos que tratam sobre o tema da participação social com enfoque nas TICs. A revisão da literatura demonstra que, ao utilizar as tecnologias de forma adequada, o poder público pode causar inúmeros impactos positivos para a democracia. Todavia, a mera disponibilização de artefatos tecnológicos que não se ajustam às necessidades dos cidadãos é incapaz de trazer quaisquer benefícios. Assim, mostra-se relevante estudar os requisitos necessários para estas iniciativas e como torná-las efetivas em um contexto marcado por baixos níveis de cultura, cidadania, educação, renda e motivação.

Tendo por objeto de análise uma organização pública que tem a missão institucional de incentivar a participação social, a pesquisa busca analisar como o poder público pode utilizar as TICs para ampliar a participação social. A partir de fontes múltiplas de coletas de dados, percebe-se o potencial de obter resultados significativos, compilando experiências práticas e estratégias utilizadas para fomentar a participação com o uso das tecnologias e mitigar os diversos fatores que impedem um envolvimento efetivo da sociedade com o setor público.

Os *insights* gerados pela pesquisa podem ainda ajudar as instituições públicas a avaliarem seus mecanismos de participação social, identificando pontos críticos e oportunidades de melhoria para tornar as ferramentas mais interativas e com as características necessárias para propiciar o envolvimento ativo da sociedade.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Atualmente a sociedade passa por um período de constantes transformações no campo da tecnologia. Pinho e outros (2012) destacam que a sociedade é cada dia mais digital, e, conseqüentemente, a comunicação é realizada cada vez com mais uso de tecnologia. Assim, artefatos digitais estão presentes em vários aspectos da vida humana, já que as TICs causam inúmeros reflexos nas áreas econômica, acadêmica, médica, cultural, e diversas outras (PINHO, 2012).

Pinho (2016, p. 13) afirma que "vivemos em uma sociedade digital permeada de artefatos tecnológicos que praticamente comanda a vida em seus múltiplos aspectos", por meio do uso generalizado de internet, redes sociais, celulares, *blogs*, *sites*, portais e outros recursos tecnológicos.

Assim, é possível constatar que as TICs atualmente ocupam um papel central na sociedade e nas relações humanas, de forma que é possível visualizar um "marco civilizatório: a vida antes e depois da internet". Os potenciais para o seu uso são gigantes, e causam expectativas elevadas, muitas delas até revolucionárias (PINHO, 2011, p. 98).

A internet e toda a tecnologia associada, com computadores, sistemas e artefatos trouxe impactos para todas as áreas da atividade humana, tendo em vista que é o meio de comunicação mais utilizado atualmente. Com isso, a internet se faz presente nas relações sociais, na política e na economia (PINHO; WINKLER, 2012).

Em meio a esse contexto, surge um novo tipo de indivíduo, conceituado por Prensky (2001) como "nativo digital". O autor cunhou o termo para denominar aquele pertencente à geração atual que cresceu imerso em um ambiente repleto de informação, com fácil acesso a computadores, internet, telefones celulares e outras TICs existentes. Esse contexto de alta interação mudou a forma de pensamento e de processamento de informações. Dessa forma, essa nova geração adquire novos conhecimentos por meio da colaboração e interação. Além disso, os intitulados "nativos digitais" são mais habituados em produzir informações e compartilhar, e não apenas recebê-las.

Prensky (2001) reconhece a importância desse contexto e destaca alguns benefícios, como a maior facilidade em gerar e adquirir conhecimentos. O poder das TICs também é analisado por Pinho, que destaca as possibilidades políticas lançadas

pelas novas ferramentas. Assim, esse ambiente em formação aparenta ser propício para o desenvolvimento de um cidadão digital e politicamente ativo, implicando em mais emancipação, liberdade e democracia para a sociedade (PINHO, 2016).

O potencial revolucionário das TICs também é abordado por Amaral (2016), que concorda que a tecnologia vem alterando as áreas econômica, social e política e mudando as práticas e comportamentos da sociedade em alta velocidade. As TICs, notadamente a internet têm transformado as formas de comunicação e interação, as relações dos cidadãos com o Estado, a gestão pública e o campo político.

Compartilhando do mesmo pensamento, Sampaio (2016) afirma que o surgimento da internet e a conseqüente revolução nos campos social, econômico e científico vêm possibilitando um aumento considerável da eficiência e qualidade dos serviços, dado o acirramento das relações de concorrência globalizada. Nesse contexto, a informação circula com velocidade até então não vista, facilitada pela estrutura em rede dos artefatos tecnológicos. Com isso, a realidade atual marcada pela massificação do uso das TICs é inédita, ágil e com um número crescente de cidadãos que passam a exigir e buscar os seus direitos.

Essa revolução e o grande potencial positivo para a sociedade advêm da mudança na forma de comunicação ocasionada pelas TICs. Nesse sentido, Di Felice (2012) comenta sobre as alterações no modo de produzir e distribuir informações, que nos meios tradicionais ocorria de forma linear e em direção única, partindo de um emissor que não tinha real preocupação de entendimento pelo receptor. O autor cita algumas características desse modelo: esperava-se que o receptor assimilaria de forma integral a mensagem, sem considerar os reflexos das diferenças na comunicação causados pelas diversidades dos meios e das condições sociais do indivíduo. Além disso, o emissor era o único responsável por produzir e transmitir as informações, tirando qualquer possibilidade de os receptores emitirem qualquer resposta. Por fim, desconsideram-se as assimetrias existentes entre as partes envolvidas na comunicação, inclusive as possíveis interferências causadas pelo contexto ou formas de interpretação.

Todavia, Humes e Reinhard (2016) apontam que atualmente este não é o modelo dominante. Hoje as informações são propagadas de forma complexa, tendo em vista a alta interação e a capacidade de modificação das informações. Compartilhando da mesma opinião, mas com um enfoque diferente, Kucinskyi (2003)



vê nos novos meios de comunicação uma oportunidade de libertar o cidadão da dominação do capital, dando-lhe autonomia, já que as novas tecnologias permitem uma grande produção de informações, com alto nível de interação e baixo custo.

Nesse sentido, Humes e Reinhard (2016) afirmam que o advento da internet, com seu conseqüente impacto no cotidiano da sociedade, é comparado com o momento histórico da invenção das mídias massificadas, como a televisão e o rádio. A partir de então, foi possível divulgar e incentivar costumes, comportamentos e opiniões por meio da facilidade de difusão e reprodução. Esse fato causou uma verdadeira revolução cultural, principalmente nas sociedades ocidentais.

Lemos (2009) afirma que os seres humanos são eminentemente comunicativos. Assim, a contribuição da internet e das tecnologias para a humanidade seria possibilitar uma transformação e ampliação da capacidade de se comunicar, de forma inédita na história. O potencial libertador da internet, aliado à capacidade de que cada pessoa seja detentora de um computador a um custo razoavelmente baixo, propicia uma capacidade de criação e colaboração coletiva até então não vivenciadas pelo homem. Assim, o advento da internet seria um verdadeiro fenômeno social, e não necessariamente técnico.

Uma das características que distinguem a internet dos demais meios de comunicação é o caráter imediato e atualizado das informações. Trata-se um meio altamente dinâmico, que favorece a disseminação de informações atualizadas e oportunas (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016). Verifica-se, assim, a existência de uma verdadeira avalanche de informações, que, segundo Santana (2009), favorece o desenvolvimento de uma geração mais crítica, que tem alguma liberdade em escolher, e tem melhores meios para tomar decisões no campo político.

Essa grande densidade informacional foi proporcionada pelo desenvolvimento da *web 2.0*, que, segundo Farranha (2016), é um conceito desenvolvido a partir dos anos 2000. Trata-se do uso diferenciado da internet, que passou a explorar novas formas de interação entre usuários e desenvolvedores, por meio do uso de plataformas *web*, tais como *wikis* e redes sociais. Assim, tem-se a difusão de informações em diversas formas e em alta velocidade (HUMES; REINHARD, 2016).

Sobre o tema, Morais (2010) explica que a *web 2.0* consiste em um conjunto de ferramentas que favorecem as construções coletivas. Nesse "ambiente", cada usuário

tem total liberdade na maneira de interagir. Ele pode apenas navegar e visualizar as informações, como também pode ser mais ativo, por meio da criação e colaboração para a criação de conteúdos. A forma de difusão em rede permite que o emissor não seja o único responsável em produzir as informações, mas admite que os conteúdos sejam construídos de forma colaborativa.

A grande capacidade de produção e difusão de informações é possível em virtude da ampliação dos modos de interação social, causada pela noção de rede presente na revolução informacional. Nesse modelo, a informação flui de modo análogo a uma rede, com interconexões em nós que ligam vários fios (CASTELLS, 1999).

Castells (1999) afirma ainda que as redes, estruturas abertas, têm o poder de se expandir ilimitadamente. Com isso, novos nós são integrados à trama, desde que haja ao menos uma ligação entre cada nó, permitindo o compartilhamento de um código de comunicação comum. Quando essa estrutura é aplicada no âmbito social, cria-se um sistema aberto e dinâmico, no qual as inovações não afetam o equilíbrio da rede. O aspecto dinâmico da interação em rede também é citado por Acioli (2007), que chama atenção para o fato de que o termo rede está relacionado com movimento, fluxo constante que permite a aproximação dos atores e, por vezes, os rearranja.

O início dos anos 2000 também foi marcado pelo surgimento das primeiras redes sociais na internet, ferramentas que alteraram substancialmente a forma de utilizar o ambiente para se comunicar, conectar e interagir com outras pessoas (RECUERO, 2011). Nesse contexto, Amaral (2016) explica que as redes sociais foram a grande ferramenta oriunda da revolução causada pela internet. Antes do surgimento das redes já existiam ferramentas de comunicação, tais como *sites* de bate-papo e programas de mensagens instantâneas. Todavia, o diferencial das redes sociais foi adicionar a estas funcionalidades a capacidade de levar para o mundo virtual as relações sociais já existentes no mundo físico.

Sobre as características das redes sociais, Castells (1999) destaca a interatividade na comunicação, a organização e o compartilhamento de finalidades e interesses. O autor também aponta o caráter efêmero e esporádico das redes, tendo em vista que os participantes não interagem e contribuem de forma constante, mas vagueiam pelas redes conforme as mudanças nos seus interesses.

Fragoso (2006) faz um retrospecto da evolução do Orkut, rede social criada nos Estados Unidos em 2004 e extinta em 2014, mas que logrou propagar-se para todo o mundo. O diferencial da rede era a possibilidade de os usuários se conectarem por meio de informações sociais, pessoais e profissionais. A rede também continha espaços para a troca de informações, em que os usuários podiam disseminar e trocar informações, e debater questões de interesse por meio de fóruns específicos. A conexão entre os usuários possibilitada pelo Orkut era a representação de vínculos sociais, nos quais a ligação mais comum era a de “amigo”. Os usuários, de comum acordo, aceitavam ser amigos e passavam a se relacionar e compartilhar informações de forma constante.

A grande propagação e aceitabilidade do Orkut pelos usuários é comentada por Amaral (2016), ao explicar que o Orkut teve uma ampla aceitação e utilização por parte do público brasileiro. Lançado em janeiro de 2004, os primeiros usuários eram em sua maioria americanos. Com apenas seis meses, o número de usuários brasileiros já havia ultrapassado o daqueles.

Posteriormente, surge em 2004 o Facebook, cujo principal objetivo, segundo Pereira (2013), é levar para o mundo virtual as redes de relacionamentos sociais, com possibilidade de criar e reforçar vínculos de amizade.

Lançado em 2006, o Twitter surge com uma característica distinta e marcante: limita o compartilhamento de informações a 140 caracteres de texto. A proposta da rede é o compartilhamento rápido de situações cotidianas, denominadas de status, mas rapidamente também passou a englobar o compartilhamento de vários temas de discussão, notícias, frases e *links* para conteúdos (AMARAL, 2016).

Sobre as redes sociais em geral, Amaral (2016) indica que um dos principais aspectos é a possibilidade de usuários, muitas vezes considerados populares, exercerem influência sobre outros usuários, influenciando seus comportamentos e ideias. Esse status elevado pode se dar apenas no ambiente digital, ou reproduzir fatores que já existem no mundo real.

Trata-se de uma tentativa de reprodução, no ambiente digital, dos laços sociais formados pela sociedade. Nesse sentido, Aggio (2011, p. 6) destaca que:

Em outras palavras, o pressuposto de *sites* como Orkut, Twitter e Facebook, não é apenas o de sustentar perfis para divulgar informações e postar conteúdos, mas sim formar redes de contato

(sociais) com amigos, conhecidos, grupos ou com pessoas que partilham dos mesmos interesses, gostos, predileções ou ideologias, considerando a existência desses sujeitos e as atividades que desenvolvem nesses ambientes e interagindo de modos variados com as informações e conteúdos publicados em seus perfis. Na outra mão, há que se considerar o horizonte de expectativas dos internautas nesses *sites*: todos os usuários quando lançam mão de recursos para a publicação de conteúdos, informações, comentários, críticas, etc., o fazem com a intenção de que suas ações sejam reproduzidas, avaliadas, comentadas ou que gerem algum tipo de discussão (repercussão) em torno do tema em questão. Desse modo, lidar com os *media sociais* significa lidar com um horizonte de expectativas de seus usuários de modo a gerar uma comunicação atenta às atividades em seu entorno e cooperativa. Em outras palavras, qualquer campanha precisa se comportar, tanto quanto possível, como um usuário comum, respeitando a ética ou as regras tácitas estabelecidas ali (AGGIO, 2011, p. 6)

Com uma análise histórica do fenômeno, Di Felice (2012) destaca o papel importante das redes sociais na vida do ser humano. Trata-se de uma inovação comunicacional que causou uma revolução no cotidiano das pessoas, criando um ambiente que favorece a experimentação, colaboração e compartilhamento de informações. O autor nota que as condições para inovação e transformação são extra urbanas e rompem com as visões tradicionais da sociedade. Na Grécia antiga, por exemplo, os pensadores desenvolviam seu conhecimento em um ambiente de peregrinação, fora dos limites da pólis. Já na Europa medieval, o movimento que ocasionou a revolução se iniciou fora dos muros da cidade, onde não havia ordem, separação espacial ou hierarquia. Os burgueses foram os "*outsiders*" responsáveis por iniciar o processo de transformação e criação de novos valores, rompendo as tradições e costumes já solidificados. Atualmente, esse espaço exterior é representado pela internet e os "*outsiders*" são os integrantes da nova geração, que dominam novas formas de difusão de conhecimento e expressão de oposição. Com isso, configura-se um ambiente propício para o surgimento de novos espaços de criação, por meio da integração e colaboração.

Logo, verifica-se que assim como a internet, as redes sociais fornecem uma série de possibilidades para diversas áreas, como aponta Farranha (2016), que enxerga nas mídias sociais um potencial de novas formas de comunicação, possibilitando à Administração Pública uma aproximação maior com os cidadãos, a criação de um canal adicional de divulgação de ações, e o fomento de um espaço público de discussão.

## 2.1 DIFERENTES VISÕES SOBRE AS TICS

Verifica-se que diversos autores reconhecem impactos das TICs no cotidiano da sociedade, especialmente nos padrões de comunicação e de produção e disseminação de informações. Todavia, apesar dos autores que enxergam que evolução acelerada das TICs pode criar uma verdadeira sociedade da informação, com inúmeras possibilidades de mudança social, há autores que enumeram algumas preocupações sobre o impacto dessas mudanças nas relações sociais (PINHO, 2008). Nesse sentido, Pinho e outros (2012) identificaram que, além das visões otimista e pessimista do papel da internet, há uma zona intermediária onde se situam autores que não se posicionam de forma uníssona, mas identificam os vários aspectos positivos e negativos da sua utilização.

Ao sintetizar a dualidade de opiniões existentes, Domingues (2005) identifica os otimistas, que visualizam possibilidades de romper as barreiras e fronteiras da interação, nacionalidade e cultura; e os pessimistas, que temem pela possibilidade do aumento do isolamento e alienação, além do surgimento de novas formas de desigualdade e diferenças sociais de classe.

A visão otimista sintetizada por Domingues (2005) é complementada por Sorj (2003), ao destacar que os otimistas acreditam que a democracia representativa pode ser transformada de maneira radical, caminhando para uma democracia plebiscitária. Nesse cenário, a utilização em massa do voto eletrônico ampliaria a participação cidadã nas decisões públicas, além de permitir a criação de espaços públicos independentes do Estado.

Sobre a visão pessimista, Sorj (2003) também aponta o isolamento, ao ver um risco de enfraquecimento dos espaços públicos, tendo em vista que as formas de interação digital implicam em um solapamento das relações face a face. Segundo o autor, apenas esse tipo de interação gera comunicação sólida e estável, que pode se perpetuar no tempo e permitir uma ação política constante. Além disso, os registros da interação na internet podem facilitar que o Estado controle e monitore as ações da sociedade.

Ao resumir as opiniões existentes sobre o tema, Diniz e Ribeiro (2012) se concentram nas possibilidades de a internet propiciar o surgimento de uma esfera pública virtual. Para os autores, os otimistas acreditam que a esfera pública já se

alterou de forma significativa, em virtude do maior acesso à informação e superação dos limites de tempo e espaço para a comunicação. Já os pessimistas alertam que o meio digital carrega deficiências e restrições, como a desigualdade no acesso, a disponibilização de informações incompletas e de má qualidade, e a ausência de conteúdo e utilidade nos discursos virtuais. Por fim, Diniz e Ribeiro (2012) vão além e elencam os autores moderados, que reconhecem a internet como possibilidade para ampliar o exercício da democracia, mas defendem uma análise como um problema de viés político, e não tecnológico.

Percebe-se que a democracia é um dos aspectos mais influenciados pelas potencialidades da internet, segundo os autores otimistas. Gomes (2005b) afirma que para os defensores dessa visão, a internet tem condições de propiciar a criação de uma esfera pública para o exercício da democracia, oferecendo acesso universal e irrestrita possibilidade de participação.

Sobre a visão pessimista, Gomes (2005b) aponta, assim como Diniz e Ribeiro (2012), a utilidade e qualidade das informações publicadas na internet para a participação política. Além disso, há críticas quanto ao entusiasmo por trás da superestimação das capacidades desse meio de comunicação.

Gomes (2005b) também elenca como aspecto negativo a desigualdade intrínseca ao acesso à internet, que reforça as diferenças econômicas e de conhecimentos e habilidades para utilizar as tecnologias. A apatia da sociedade e o desinteresse pelas questões políticas também é um dos aspectos levantados pelos críticos das TICs, já que elas sozinhas não podem mudar a cultura de uma sociedade. Outro fator negativo é que, apesar da evolução e disseminação da internet, os meios de comunicação em massa tradicionais ainda exercem o controle sobre a visibilidade das informações, como principais divulgadores de informações.

O diferencial da síntese efetuada por Gomes (2005b) é o destaque para o otimismo exagerado e para o aspecto cultural da sociedade que implica na falta de interesse em utilizar as TICs para exercer a participação social.

Sobre o otimismo, Pinho (2012) alerta que é necessário ver com olhos críticos e realistas algumas expectativas exacerbadas. Nesse sentido, Pinho e outros (2012) asseveram que o potencial de criação e disseminação coletiva possibilitado pelas TICs não implica automaticamente no aumento de diálogo entre os usuários. Há a

criação de um meio diferenciado de comunicação, mas ele não representa um aumento efetivo na colaboração ou construção coletiva.

Assim, Pinho e Winkler (2012) alertam que essa presença da internet não é capaz de modificar substancialmente relações já estabelecidas. Essa opinião é compartilhada por Sorj (2003), que entende que a internet não altera a estrutura social de forma radical, nem modifica os valores existentes na sociedade.

Contribuindo no mesmo sentido, Parente (2009, p. 165) relativiza a ideia de que a sociedade estaria vivendo uma "transformação radical", uma mudança completa nas ordens política, econômica e cultural. Apesar da possibilidade real de mais liberdade e autonomia para os cidadãos, ainda há a possibilidade de controle dessas tecnologias por grandes grupos, como também alerta Sorj (2003). Além disso, há a questão das limitações no acesso das TICs pelos usuários.

O mesmo aspecto cultural levantado por Gomes (2005b) faz com que Barbosa (2012) veja a relação entre política, internet e democracia no Brasil com olhares mais pessimistas. Isso porque o autor identifica que o brasileiro não tem uma cultura desenvolvida de cidadania, mobilização, engajamento e manifestação coletiva. Com isso, apesar de a internet ser um espaço democrático promissor, ela é subaproveitada ou pouco utilizada para a prática da cidadania e da democracia. Por esta razão, Pinho e outros (2016) questionam se o simples fato de fazer parte das redes sociais é suficiente para, efetivamente, mudar o quadro da esfera política brasileira.

Resumindo a variedade de opiniões existentes, Amaral (2016) conclui que, apesar de visões polarizadas sobre o potencial da internet, os autores concordam que ela é um meio de comunicação diferenciado, possibilitando novas formas de comunicação e interação. No entanto, as opiniões passam a divergir quando se reflete sobre a capacidade de a internet, por si só, alterar de fato a comunicação e interação para provocar mudanças no sistema político.

Para que a tecnologia possa cumprir essa tarefa de forma adequada, desafios devem ser superados, alguns deles elencados por Gomes (2005b), permitindo assim uma participação social efetiva. Primeiramente, são necessários conhecimentos suficientes para a formação de opiniões aptas a propiciar o debate político. Além disso, as condições culturais também são necessárias, pois a sociedade deve compreender e exercer o seu papel ativo no jogo político. Por fim, a participação não é possível sem

os instrumentos, os meios e os mecanismos necessários. Com isso, o autor afirma que a tecnologia é apenas um dos aspectos necessários ao incremento da participação social. Além dos meios propriamente ditos, devem existir disponibilidade de informações e vontade política da sociedade civil para participar do debate.

Nota-se que os autores apontam para um papel complementar da internet, que se soma a alguns aspectos já existentes na sociedade. Nessa linha, Marques (2008) alerta que a participação digital por meio da internet deve possuir os mesmos pressupostos da participação presencial. Assim, a internet não dispensa fatores que não estão relacionados com o uso ou não da tecnologia para promover a participação, tais como a vontade política das instituições em compartilhar o poder e a credibilidade dada pelos cidadãos às ferramentas disponibilizadas pelo poder público.

Opinião semelhante é compartilhada por Borges e Jambeiro (2016), ao assinalarem que a internet, sozinha, não consegue impulsionar a participação social e política. Ela atua mais de forma complementar aos espaços que já existem na população, potencializando as atuações que já ocorrem. Como é uma alternativa aos meios de informação tradicionais, massificados e unilaterais, a exploração dos recursos disponibilizados pela internet fortalece a participação política, principalmente quando são utilizados mecanismos híbridos, que fazem uso de forma concomitante dos espaços *on-line* e *off-line*.

Posto isso, foram expostos alguns dos impactos das TICs no cotidiano da sociedade, especialmente nos padrões de comunicação e de produção e disseminação de informações. A análise da literatura demonstra que a adoção das TICs pela sociedade e principalmente pelo poder público implica em uma série de potencialidades, bem como diversos aspectos negativos ou limitadores do seu alcance. Com isso, para concretizar essas potencialidades, o poder público deve direcionar esforços para superar alguns desafios na adoção das TICs.

## 2.2 POTENCIALIDADES E BENEFÍCIOS DAS TICs

A análise da literatura revela diversos aspectos positivos da implementação das novas tecnologias. Resumidamente, consistem na melhoria dos serviços públicos, ampliação do alcance e redução dos custos na produção e disseminação de informações, formação de uma esfera pública deliberativa na qual o cidadão pode



participar, interagir com a administração e expor suas opiniões com mais liberdade e sem o controle de terceiros. Com isso cria-se um contexto em que grupos até então excluídos, ganham potencial pleno para exercer a participação social e fazer parte dos processos de tomada de decisões públicas.

### **2.2.1 Melhoria dos serviços públicos e governo eletrônico**

Uma das grandes vantagens das TICs quando apropriada pelo poder público é a melhoria dos serviços públicos disponibilizados aos cidadãos (SANTOS; REINHARD, 2016). Assim, é fundamental expor comentários sobre o conceito de governo eletrônico, que, segundo os autores, consiste nos serviços oferecidos aos cidadãos, na forma eletrônica, que visam permitir o acesso às informações públicas e serviços. Trata-se de atender às necessidades e expectativas dos usuários.

Expandindo o conceito, Criado e Ramilo (2001) incluem não apenas as tecnologias mais recentes, mas também a TV e o rádio. Para os autores, governo eletrônico é a adoção das TICs pela Administração Pública com o objetivo de se conectar e interagir com organizações e pessoas. Essa interação pode se dar pelos meios de comunicação citados, como também por meio de páginas web e de correio eletrônico. Para Pinho (2008), governo eletrônico, também chamado de *e-gov*, é digitalização e informatização das atividades governamentais, sejam internas ou externas, que atingem cidadãos, fornecedores e a sociedade em geral.

Contribuindo com o conceito e destacando o benefício da maior possibilidade de participação, Araújo e outros (2013) afirmam que o governo eletrônico consiste em uma estratégia de utilização das TICs pelo Estado com o objetivo de melhorar as condições de acesso à informação e aprimorar a oferta de serviços públicos, inclusive com possibilidade de participação da sociedade na gestão pública, o que contribui para o incremento da democracia.

O acesso à informação também é destacado por Raupp, Abreu e Abreu (2015), que assinalam que o conceito de governo eletrônico está intimamente relacionado com o de transparência, pois parte do contexto de rápida evolução das TICs, que têm sido apropriadas pelo setor público com o objetivo de dar mais eficiência e transparência na disponibilização de informações e serviços à sociedade.

Nesse sentido, Prado, Ribeiro e Diniz (2012) entendem que o governo eletrônico

implica no aumento da transparência e da *accountability*. Segundo os autores o governo eletrônico é mais do que automatizar os processos e disponibilizá-los na internet. Trata-se de redefinir o papel das TICs como meio para que o governo possa cumprir os seus objetivos.

Sobre o surgimento e desenvolvimento do conceito de governo eletrônico, Prado, Ribeiro e Diniz (2012) explicam que a evolução se deu em virtude da expansão acelerada da internet que se iniciou na década de 1990, aliada à disseminação dos modelos de modernização administrativa propagados com a Reforma do Estado. Assim, os primeiros elementos que possibilitaram a criação e evolução do conceito de governo eletrônico foi o movimento de modernização da administração e melhoria da eficiência e otimização da máquina pública, aspectos da Reforma do Estado que ocorreu entre as décadas de 1980 e 1990. Nesse contexto, buscou-se redefinir a relação do Estado com a sociedade, trazendo mais eficiência à administração e aumentando a participação da sociedade na gestão pública (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

Com isso, Echavarría (2012) explica que políticas de governo eletrônico passaram a ser planejadas e executadas com o objetivo de facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Para tanto, busca-se massificar o uso das TICs nas comunicações, possibilitando coletar respostas do cidadão e firmar relações mais personalizadas, bem como propiciar a cooperação de usuários para elaboração de programas. Assim, planejamento, execução e avaliação de ações governamentais são realizados com a incorporação de recursos tecnológicos, o que melhora a possibilidade de participação cidadã nos debates públicos e formulação de ações.

Sobre as políticas de *e-gov*, Medeiros (2004) alerta que é possível o surgimento de alguns conflitos, tendo em vista que o governo eletrônico interage de forma constante com outras áreas do conhecimento, com destaque para as políticas públicas, gestão e comportamento organizacional e tecnologia da informação. Assim, verifica que os conflitos relacionados ao tema advêm da diferença temporal na evolução dessas áreas de conhecimento, que contrastam com a rápida transformação das TICs.

No Brasil, Prado, Ribeiro e Diniz (2012) explicam que o Programa Federal de Governo Eletrônico surgiu e se desenvolveu a partir de setembro de 2000, em um contexto marcado pela percepção das potencialidades das TICs para auxiliar no

atingimento dos objetivos pretendidos pela Reforma do Estado. Assim, vários grupos de trabalho foram criados com o intuito de debater, propor e criar normas, diretrizes e políticas necessárias para fomentar novas formas de integração eletrônica. Todavia, pouco tempo após o seu início, o programa perdeu força e prioridade na agenda governamental, sofrendo com a descontinuidade ou limitação de suas ações. Conseqüentemente, a falta de unicidade da política fez com que cada órgão estabelecesse e desenvolvesse sua própria política de forma pulverizada, prejudicando a integração entre os serviços.

Dessa forma, O Programa de Governo Eletrônico do Governo Federal tem exercido apenas a função de ordenar e regulamentar como deve ocorrer a disponibilização de serviços com uso das TICs, formulando normas técnicas e elaborando diretrizes, notadamente para *sites* na internet (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

Com uma visão otimista e menos crítica, Araújo e outros (2013) explicam que o programa vem formulando e implementando políticas para a área, inclusive documentos modelos e orientativos para os demais entes federativos, com o objetivo de estabelecer padrões e gerar a sinergia necessária para beneficiar o cidadão-usuário.

Mesmo com algumas falhas, o programa brasileiro de governo eletrônico aparenta estar influenciando e incentivando o poder público a adotar as TICs em suas rotinas. Nesse sentido, dados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015 mostram que os órgãos públicos parecem estar conscientes da importância das TICs na otimização da execução de suas ações e potencialização de seus resultados, já que 97% dos órgãos públicos federais e 83% dos estaduais possuem uma área ou departamento específico para cuidar da gestão de TI. Na esfera municipal, as condições não são tão propícias, já que apenas 41% das prefeituras brasileiras possuem uma área ou departamento de Tecnologia da Informação (TI) (BARBOSA, 2016).

Além disso, as redes sociais já foram apropriadas pela maior parte das organizações públicas brasileiras, sendo comum a existência de perfis, páginas e atualizações constantes. Nesse sentido, a pesquisa detectou que mais de 70% dos órgãos públicos estão presentes nas redes sociais e atualizam o conteúdo diariamente ou ao menos semanalmente (BARBOSA, 2016).

Além das redes sociais, Santos e Reinhard (2012) elencam alguns usos que o poder público pode fazer do governo eletrônico: disponibilizar serviços e informações de forma eletrônica; prestar contas públicas por meio da transparência; realizar o monitoramento da execução orçamentária; promover o ensino digital, a manutenção de bibliotecas virtuais e a difusão cultural; adquirir bens e serviços e estimular os negócios eletrônicos.

Ademais, uma das formas de governo eletrônico mais utilizadas pelos órgãos públicos são os portais governamentais. Segundo Pinho (2008), os mesmos representam um repositório de informações públicas nos quais os governos podem expor informações, ações, ideias, além de catalogar vários serviços e dados de interesses dos cidadãos, como forma de satisfazer melhor suas necessidades.

Sobre as vantagens dos portais governamentais, Andrade, Raupp e Pinho (2017, p.11) explicam que as ferramentas permitem que os governos exponham "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". Nota-se que esses autores destacam os cidadãos como principais usuários e beneficiários das ferramentas de governo eletrônico. Todavia, os processos de e-gov englobam a presença de diversas categorias de atores, como explicam Santos e Reinhard (2012), ao elencarem os tipos de transações que são realizadas no governo eletrônico. Os autores enumeram quatro tipos de relações: G2G - relações entre o próprio governo, ou entre governos; G2B - relações entre governos e pessoas jurídicas; G2C - relações entre os governos e cidadãos; e G2E - relações entre os governos e seus servidores.

Assim, com base nesses diferentes tipos de relações possíveis, os portais governamentais podem ser utilizados para vários objetivos. Nessa linha, Prado O. (2009) enumera três categorias de funções dos portais: i) portais de negócios para facilitar as negociações realizadas pelo governo e, principalmente, promover a transparência de dados relativos a compras e convênios; ii) portais de entrada, construídos para apresentar o governo e fornecer *links* para os serviços oferecidos; e, por fim, portais de transparência, que possuem a finalidade de prestar contas do governo.

Sobre as categorias de transações, Pinho (2008) destaca a importância das relações *government-to-citizen* (G2C), entre os governos e cidadãos. O autor explica

que o conceito de relações G2C compreende uma noção de governo restrito, que fornece apenas serviços e produtos, bem como defende a adoção de uma visão ampliada, em que o governo também fornece ao cidadão ideias, visões e subsídios para decisões, com o objetivo de ampliar a transparência e incrementar a qualidade e quantidade das informações sobre os processos políticos. Com isso, é possível incentivar uma maior participação digital, uma vez que o governo adota uma postura de maior interação com a sociedade.

Esse nível de interação permitido pelas ferramentas de *e-gov* varia conforme o nível de implementação efetuado pelo poder público. Sobre este aspecto, Santos e Reinhard (2012) apresentam uma classificação simplificada para verificar o nível de implementação do governo eletrônico. Em um estágio inicial, o governo se faz presente na internet com o objetivo de disseminar informações básicas. O outro estágio implica na possibilidade de realizar transações entre indivíduos e empresas. Por fim, tem-se a possibilidade de realizar transações de forma integrada, com a colaboração entre várias agências, cenário que exige a cooperação entre os órgãos para superar os obstáculos políticos, estratégicos e procedimentais envolvidos.

Enquanto Santos e Reinhard (2012) destacam a evolução das comodidades oferecidas aos usuários, Gomes (2005a) apresenta uma classificação dos processos de governo eletrônico em cinco níveis, que variam conforme a possibilidade de participação dos usuários. No primeiro nível, acessível, informações e serviços públicos são disponibilizados com uso das TICs para dar mais eficiência à gestão pública. No nível consultivo, o governo passa a oferecer ferramentas de consultas populares, para colher a opinião dos cidadãos sobre as políticas públicas. O nível transparente implica na disponibilização de uma grande quantidade de informações governamentais. Na sequência, o nível discursivo ocorre quando o governo oferece para a sociedade ferramentas de debates populares, para obter elementos que possam direcionar as decisões políticas. Por fim, o nível deliberativo consiste na democracia direta, onde o cidadão passa a ter, de fato, controle sobre as decisões políticas.

Assim, conforme o poder público avança nos níveis enumerados por Gomes (2005a), mais próximo estará de praticar a visão ampliada defendida por Pinho (2008). Em uma classificação semelhante, Echavarría (2012) identifica três níveis de portais governamentais, com enfoque na natureza das relações entre o governo com

empresas e cidadãos.

Para a autora, no primeiro nível, os *sites* reúnem informações do governo, funcionando como um canal de disseminação, de forma unidirecional. Assim, são colocados à disposição dos cidadãos dados sobre políticas, programas e ações de governo. Em que pese tal fato, é possível verificar a presença de certa comunicação bidirecional, com mecanismos que permitem ao cidadão solicitar e receber informações, por meio de canais de comentários, sugestões, ou mesmo de indicação do *e-mail* institucional ou de funcionários (ECHAVARRÍA, 2012).

Na sequência, o segundo nível é marcado pela incorporação de ferramentas que ampliam a capacidade de interação do cidadão-usuário com o governo por meio dos portais. Para tanto, os portais devem disponibilizar uma gama de informações básicas sobre os serviços públicos, onde encontrá-los, quais os documentos necessários e quais formulários que eventualmente devem ser preenchidos. Adiciona-se a esse quadro a possibilidade de realizar as transações no ambiente virtual, inclusive o pagamento de taxas e tributos. Por fim, outro aspecto presente nesse nível é a simplificação e a transparência da relação entre o Estado e os cidadãos. Trata-se de dar ao cidadão uma janela única para acessar diversos e variados serviços, o que exige integração entre os diversos níveis e esferas de governo. A autora cita ainda o aspecto de dar ao cidadão instrumentos para efetuar o controle social, como, por exemplo, acompanhar a execução das compras públicas (ECHAVARRÍA, 2012).

Por fim, o terceiro nível de governo eletrônico preocupa-se com a materialização da cooperação entre o público e o privado, com uso da tecnologia para realizar a circulação de informações e estreitar os contatos entre os atores, por meio de espaços públicos que contribuam para uma definição da vontade coletiva, ou permitam a realização de debates públicos virtuais que fortaleçam os vínculos horizontais entre os cidadãos (ECHAVARRÍA, 2012).

Posto isso, verifica-se que o governo eletrônico é fortemente associado com a prestação de serviços públicos com o uso da internet, ou com o emprego de sistemas informatizados para gerir os processos administrativos. Com isso, o poder público pode atingir seus objetivos com mais eficiência, bem como oferecer serviços mais ágeis e adequados às necessidades dos cidadãos. Além disso, a implementação desses processos também permite aprimorar as relações entre governo e cidadãos, já que se emprega o uso de mecanismos que tornam a troca de informação mais

rápida e transparente (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

Compartilhando da mesma opinião, e comentando sobre a eficiência dos serviços e o aumento da participação, Tesoro (2002) vê no governo eletrônico um novo paradigma na prestação de serviços públicos. Abrem-se possibilidades para uma maior e melhor prestação de serviços aos cidadãos, unificação de uma multiplicidade de informações e serviços, ganhos de produtividade e qualidade, personalização da prestação de serviços conforme as necessidades dos usuários, redução de custos, e aumento da participação cidadã e da transparência da gestão pública.

A redução dos custos também é apontada por Cardoso (2004). O autor afirma que o governo eletrônico pode revolucionar a forma como os serviços públicos são prestados, resultando em mais qualidade e menos custos, além de criar a transparência dos atos públicos necessária para o controle social. Além disso, o governo eletrônico também carrega elementos que podem alterar de forma drástica as formas de interação entre governo e sociedade. Assim, podem ser desenvolvidas ferramentas e mecanismos em que os cidadãos podem transmitir seus anseios e necessidades, bem como acompanhar e controlar as ações públicas.

Visão idêntica é a de Barbosa (2014), que afirma que a implementação de ações de governo eletrônico pode ensejar uma maior interação da sociedade com o governo, além de modernizar a administração, por meio de um aumento de eficiência e produtividade, redução de custos e incremento da transparência e controle social.

Logo, verifica-se que há concordância quanto ao potencial das TICs para agilizar e dar mais eficiência à prestação de serviços públicos, o que leva a um maior empoderamento da sociedade, resultando em maior participação social (JAHNS; RAUPP, 2016).

### **2.2.2 Ampliação do alcance das informações**

Outro potencial benefício da adoção das TICs é a ampliação da capacidade de produzir e disseminar informações, tendo em vista a redução dos custos informacionais. É o que explicam Borges e Jambeiro (2016), ao destacar que a internet potencializa o acesso à informação e fomenta a comunicação multidirecional.

O fato de a internet ser um meio de baixo custo, possibilitando a disseminação

instantânea da informação e ampliando significativamente o seu alcance, torna-a uma ferramenta poderosa para realizar a mobilização e organização de cidadãos (BORGES; JAMBEIRO, 2016). Nesse sentido, Maia (2001) afirma que a democracia pode ser fortalecida pelas TICs, uma vez que os custos da participação e do envolvimento são reduzidos, e surgem novas possibilidades de troca de informação, consulta, debate, e outras formas de comunicação sem as barreiras da burocracia.

Percebendo o potencial das TICs para ampliar o alcance das informações, que passam a ser compartilhadas a um baixo custo, Borges e Jambeiro (2012, 2016) estudaram como organizações e movimentos sociais se apropriam dessas tecnologias para informar seu público alvo e incentivar a participação.

Assim, tendo em vista o fator baixo custo, uma das grandes vantagens da internet, as organizações podem dar ampla visibilidade a informações e ideias por meio de *sites*, *blogs*, redes sociais e outros artefatos. Os autores destacam que não se trata de passar a utilizar apenas os novos meios de comunicação. Assim, as ferramentas digitais são combinadas com os meios tradicionais de comunicação, tais como o telefone, mídia impressa e presença física. Com isso as organizações podem, por exemplo, combinar todos esses meios para divulgar suas ideias e ações, obter apoio e organizar mobilizações (BORGES; JAMBEIRO, 2012).

A vantagem de se apropriar da internet é que ela permite uma disseminação instantânea da informação e amplia significativamente o seu alcance, tornando-a uma ferramenta poderosa para realizar a mobilização e organização de cidadãos. Assim, organizações sociais empregam a tecnologia para mobilizar manifestações, por exemplo. Ao utilizar as tecnologias de informação, a mobilização atinge proporções ainda não vistas, tanto em grandiosidade quanto em capilaridade (BORGES; JAMBEIRO, 2016).

Quando aliado ao uso das mídias sociais, as mobilizações pela internet assumem uma grande diversidade e um amplo alcance, de modo que não é possível identificar o centro organizador das ações. Isso porque os movimentos, grupos e cidadãos apartidários se informam, repassam as informações a terceiros e se mobilizam de forma espontânea. Esse fato foi vivenciado pelo Brasil nas manifestações de 2013 (BORGES; JAMBEIRO, 2016).

Espírito Santo, Diniz e Ribeiro (2016) explicam que o evento, que também ficou



conhecido como Jornadas de Junho, foi uma manifestação, inicialmente convocada pelo Movimento Passe Livre (MPL), para protestar contra o aumento de tarifas no transporte público de São Paulo, em junho de 2013. Com a internet, o MPL conseguiu construir um espaço virtual de discussão, disseminação de informações e divulgação de fatos.

O MPL é um movimento que surgiu em meados de 2005, para defender a gratuidade do transporte público para quaisquer usuários. A articulação e disseminação de suas ideias se dá prioritariamente por meio das mídias alternativas. O movimento fomentou a publicação de um vasto volume de informações na internet, atingindo inúmeros usuários de redes sociais, o que ampliou o alcance das mobilizações. Os autores citam, inclusive, a utilização de mídias alternativas capitaneadas pelo grupo Mídia Ninja, que cobriu o evento em tempo real e transmitiu por meio da internet, criando um espaço alternativo às mídias tradicionais (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016).

Creditando a amplitude do movimento ao uso da internet, Espírito Santo, Diniz e Ribeiro (2016) afirmam que, com a expansão do movimento, as redes sociais possibilitaram várias formas de envolvimento com a causa, mesmo os que não a apoiavam diretamente. Assim, perfis de pessoas físicas e de organizações passaram a, por exemplo, compartilhar dicas de como se proteger do gás lacrimogêneo utilizado pela polícia para conter os manifestantes. Outra linha foi incentivar a colaboração com o movimento mesmo que sem a presença física nas ruas, por meio do compartilhamento de redes sem fio.

Todavia, relativizando o potencial de alcance da internet, Iasi (2013) critica o culto à internet e as redes sociais, como se fossem os grandes e únicos responsáveis por fomentar o movimento vivido pelo país em junho de 2013. Sem menosprezar a importância das novas formas de comunicação, o autor alerta que não foi o uso das redes sociais e da internet para convocar os manifestantes que criou, subitamente, a insatisfação popular externada pela população.

Nesse sentido, Pinho e outros (2016) lembram que não é apenas a forma de comunicação que motiva o cidadão a ir à rua e protestar. Essa constatação é um alerta à crença de que as tecnologias são as grandes responsáveis pela participação política. Os autores concluem que existem maneiras de mobilizar a sociedade que vão além da comunicação digital. Prova disso é a Revolta do Vintém, que mobilizou cerca

de 5 mil pessoas durante quatro dias no Rio de Janeiro em 1879, época em que não era possível contar com os recursos digitais da atualidade.

Em que pese essa visão mais crítica, há registros de movimentos que utilizaram o potencial das TICs e da internet para potencializar o alcance de suas ações. Conklin (2003) remete aos primeiros movimentos sociais, que conseguiram mobilizar grandes quantidades de pessoas apenas com o uso de *e-mails* em massa. Um exemplo foi a ocupação da Praça Tiananmen, na China, em 1989, quando milhares de estudantes chineses passaram sua visão do que estava acontecendo no país, sem dependerem da imprensa oficial.

Outro exemplo é citado por Moraes (2000), que resume como o movimento do Exército Zapatista de Liberação Nacional do México compartilhou, em 1990, diversas informações sobre a situação do país, suas caixas, propósitos e estratégias, de maneira muito rápida. O autor destaca que, a partir dos anos 2000, diversos movimentos de grande amplitude foram mobilizados com uso massivo das mídias sociais, utilizadas como meio principal de disseminação de informações no formato de fotos, vídeos ou textos, por exemplo.

Assim, ao permitir a troca de informações de maneira descentralizada, a internet dá a chance para que qualquer pessoa possa divulgar suas informações, sem grandes conhecimentos ou necessidade de ajuste à estrutura rígida da mídia tradicional. Com a disseminação de informações de forma instantânea, a circulação de conhecimentos foi acelerada. Outro fator que contribui para esse cenário é a facilidade de portar dispositivos celulares, intensificando o fator tempo real da informação (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016).

#### 2.2.2.1 Ampliação da transparência

A ampliação na capacidade de alcance das informações também é benéfica para a ampliação da transparência, um dos requisitos para a participação social (CUNHA et al., 2016). Transparência, segundo Cunha e outros (2015a, p. 14), consiste na "disponibilidade de informação sobre uma agência/governo, que pode ser acessada por todos os cidadãos e que permita que estes possam controlar e monitorar o funcionamento desta agência/governo."

O conceito apresenta duas dimensões clássicas, como explicam Hoch, Rigui e

Silva (2012): a transparência ativa, que consiste na divulgação de informações de forma espontânea, sem necessidade de pedido prévio pelos interessados; e a transparência passiva, que contempla a possibilidade de os interessados solicitarem dados e informações que ainda não foram disponibilizados pelo governo.

Ao analisar o conceito de transparência, Michener e Bersch (2011) afirmam que o termo é ambivalente e comporta múltiplos significados, o que acaba gerando uma imprecisão e confusão no seu emprego, não se sabendo ao certo quais parâmetros estão presentes. Independentemente desse quadro incerto, os autores defendem que duas dimensões devem necessariamente fazer parte do conceito: visibilidade e inferência. O primeiro aspecto garante que o interessado possa encontrar a informação com facilidade. Já o segundo aspecto garante que as informações sejam úteis para formar considerações verificáveis.

A facilidade no uso e utilidade também são elementos apontados por Platt Neto e outros (2009). Para os autores, a transparência pública contém três elementos: publicidade, compreensibilidade e utilidade. Por publicidade entende-se a divulgação ampla e irrestrita das informações. Na sequência, a compreensibilidade aborda tanto a linguagem quanto a forma de apresentação dos dados, fatores determinantes para o entendimento da informação. Por fim, a utilidade garante que os dados sejam relevantes, comparáveis e confiáveis para quaisquer usuários interessados.

Destacando a participação social, Andrade, Raupp e Pinho (2017) defendem que a transparência não consiste apenas na obrigação legal de disponibilizar informações à sociedade que foram elencadas em uma lei. Assim, a transparência deve atingir todo seu potencial, e representar um meio para tornar os cidadãos mais ativos e engajados no acompanhamento e monitoramento das ações públicas, inclusive opinando e contribuindo para a formação das políticas públicas.

Para atingir esse potencial, Gastil (2008) entende que é necessário que a informação pública esteja em uma posição de destaque. Além disso, deve-se dar oportunidade para que todos possam falar, e que esses argumentos e mensagens colocados em espaços públicos sejam inteligíveis. Essa inteligibilidade das informações é mais detalhada por Echavarría e Bruscoli (2016). As autoras destacam que, para a participação efetiva, faz-se necessário que os cidadãos tenham a maior quantidade possível de informações úteis, verdadeiras, pertinentes e precisas; um misto das dimensões quantidade e qualidade do acesso à informação.

Nesse sentido, Cunha e outros (2016) apontam o papel das TICs no aumento da transparência e divulgação de informações para os cidadãos. Comentam que, assim, os governos podem aumentar a quantidade de informações divulgadas e a periodicidade, bem como reduzir o custo, dando ferramentas para o cidadão controlar as ações governamentais.

Sobre a possibilidade de controle da gestão pública, Sartori (2001) afirma que a transparência é fundamental para permitir que os cidadãos e os grupos da sociedade obtenham informações que possibilitem uma formação de opinião pública. Isso porque, somente com o conhecimento das intenções e ações dos governos, os interessados podem opinar e interferir em caso de desvios ou ineficiência.

Em que pese tal fato, há autores que criticam o excesso de transparência. Nesse sentido, Cunha e outros (2016) elencam os principais aspectos encontrados na literatura: i) reduz a eficiência da Administração, ii) Retarda as operações do governo, iii) aumenta os custos, iv) pode reduzir a legitimidade do governo, quando as informações são utilizadas no jogo político, v) pode aumentar a burocracia.

Ainda assim, percebe-se que o incremento da transparência é extremamente benéfico para os cidadãos, principalmente quando associada à utilização massiva das TICs. Cunha e outros (2016) resumem os benefícios apontados pela literatura sobre o tema. Segundo os autores, a literatura reconhece que a transparência aumenta a confiança dos cidadãos, limita e previne a corrupção, melhora a governança, melhora a eficiência na aplicação dos recursos públicos e permite a participação democrática.

#### 2.2.2.2 Fortalecimento da *accountability*

Fortemente associada ao conceito de transparência está a noção *accountability*. Pinho (2008) explica que o termo estrangeiro, de difícil tradução para o português, representa uma noção de governantes que prestam contas de seu governo de forma transparente para cidadãos ativos e vigilantes, que têm o poder de punir esses governantes em caso de desvios.

A impossibilidade de traduzir o termo *accountability* com uso de termos em português foi constatada por Campos (1990). Isso ocorre, pois, as ideias que esse conceito remete não estão enraizadas na cultura e nas rotinas da Administração Pública brasileira. Passados vinte anos, Pinho e Sacramento (2009) buscaram

investigar se, com os avanços do período democrático brasileiro, a sociedade já estava em um estágio que possibilitasse traduzir o termo *accountability*, tendo em vista o insucesso de Campos em 1990. Apesar de alguns avanços legais e institucionais, os autores constataram que a sociedade brasileira ainda está longe de adotar e praticar ativamente o referido conceito.

Acerca da dificuldade atribuir um conceito ao termo, Andrade, Raupp e Pinho (2017, p. 6) comentam que *accountability* envolve as relações entre poder e governança de um Estado. Assim, envolve temas como "transparência, fiscalização, controle sobre o exercício do poder e responsabilização."

Sobre os elementos que o termo remete, Koppel (2005) aponta que a *accountability* é tratada na literatura estando relacionada ao controle da burocracia, transparência, respeito às leis e responsividade às demandas apresentadas pela sociedade. No mesmo sentido, Pinho e Sacramento (2009) assinalam que o termo prestação de contas está presente no conceito de *accountability*, que também compreende noções de responsabilidade, transparência e responsividade.

Expandido o conceito, Schedler, Diamond e Plattner (1999) dividem a ideia de *accountability* em duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. A primeira dimensão consiste na transparência da atividade dos gestores, que devem informar e justificar todas as suas ações para o cidadão. Já a segunda dimensão compreende a possibilidade de aplicar sanções àqueles que não cumprirem com as obrigações assumidas.

Outra categorização é explicada por Ospina, Grau e Zaltsman (2004). Segundo os autores, a *accountability* pode ser dividida em duas outras dimensões: política e gerencial. O aspecto político consiste no ato de prestação de contas dos responsáveis pelo desenho e condução das políticas públicas aos cidadãos. Já o aspecto gerencial consiste na possibilidade de avaliação da atuação do governo quanto ao atingimento de objetivos e metas previamente definidos, com destaque para a correta aplicação dos recursos.

Dando destaque à transparência, para Rocha (2013, p. 72), trata-se da "mais importante categoria da *accountability*", um requisito fundamental para a concretização dos demais aspectos. No mesmo sentido, Ceneviva e Farah (2012) acreditam que os mecanismos de responsabilização da *accountability* nunca

funcionariam sem a visibilidade das ações públicas proporcionada pela transparência.

Dessa forma, a transparência, e conseqüentemente a *accountability*, podem ser incrementadas com o uso das TICs. Para tanto, Prado, Ribeiro e Diniz (2012) reforçam a necessidade da garantia do acesso às informações públicas. Essa garantia é necessária para permitir que o cidadão cumpra o seu papel participativo e exerça o controle social. Assim, sem a disponibilização de informações completas é impossível promover a melhoria da transparência.

No mesmo sentido, Cunha e outros (2016) afirmam que transparência e *accountability* são aspectos que podem potencializados com o uso das TICs, inclusive o alcance da transparência governamental. Todavia, não há consenso sobre a amplitude dessas melhorias, sendo necessário considerar alguns aspectos negativos. Além disso, os autores destacam que a melhoria da transparência causada pelo uso das TICs deve, também, refletir no incremento da *accountability*.

Ao relacionar os dois conceitos, e destacar o papel da comunicação governamental, Echavarría e Bruscoli (2016) afirmam que um nível de transparência e comunicação adequada permite que os poderes possam se controlar mutuamente (*accountability* horizontal), bem como os cidadãos também possam exercer o controle sobre a eficácia do cumprimento das ações governamentais (*accountability* vertical). Essa participação cidadã pode se dar por meio do governo eletrônico, ou por meio da construção de espaços democráticos.

### **2.2.3 Fortalecimento da democracia**

A participação democrática também é amplamente beneficiada pelas TICs. Nesse sentido, Pinho e Winkler (2012) asseveram que a época atual de grandes e rápidas transformações vivenciada pela sociedade, apesar de por vezes assustar ou trazer desconforto e insegurança, permite criar um novo tipo de democracia. Isso é reflexo do avanço desenfreado das TICs, notadamente a internet, que trazem novas possibilidades de espaços de troca e interação. Esse novo tipo de democracia, todavia, não é simplesmente a criação de uma democracia virtual, mas uma democracia na qual a interação digital exerce uma função de destaque no rearranjo democrático.

Na mesma linha, ao perceber o papel central ocupado pela internet e das redes

sociais na vida contemporânea, Pinho e outros (2012) verificam que a tecnologia está mudando de forma constante e perene as relações de poder, economia, cultura e filosofia na sociedade brasileira. Assim, apontam para a possibilidade de a internet mudar a estrutura política atual e incrementar os níveis de democracia, já que permite e favorece ações das instituições do Estado na busca por interatividade, transparência e fortalecimento da democracia com uso de ferramentas digitais, bem como ações da sociedade ao interagir com o Estado de forma crítica e participativa. Trata-se, portanto, da possibilidade de avanço da democracia por meio do uso de artefatos digitais, do incremento da transparência e participação, o que também é chamado por Pinho (2016) de democracia digital.

Sobre a democracia, a partir dos estudos de Norberto Bobbio em *O Futuro da Democracia*, Farranha (2016) verifica que ela ainda não está completamente realizada no Estado Moderno. A autora explica que Bobbio afirmou que para realizar as promessas democráticas seriam necessários caminhos alternativos, mecanismos mais diretos para serem utilizados em conjunto com a representação. Todavia, esse formato de exercício de poder ainda permanece bastante inconcluso.

Para Rousseau (1973), democracia é o regime de governo em que o povo exerce o poder de legislar, e também de executar as leis. Rousseau adere à forma de democracia direta, pois afirmava que a vontade geral não pode ser representada, mas apenas o povo pode decidir os assuntos da sociedade. Assim, todos os atos do governo são condicionados à aprovação de assembleia popular. Com isso, a vontade geral prevaleceria acima das vontades particulares, colocando a vontade geral como o princípio norteador da vida política e social.

Rousseau critica duramente a democracia representativa, pois ela não representa a vontade geral. Ao contrário, abre a esfera política para o conflito de interesses, ao instituir um parlamento que apenas acolhe os conflitos de várias classes sociais. Trata-se de uma alienação da vontade geral, pois o governo, que deveria exercer o papel de comissário do povo, passa a exercer o domínio da vontade geral. Assim, essa concepção exige que o governo seja a todo tempo fiscalizado e acompanhado pelos detentores da vontade geral, o que acaba envolvendo as questões de transparência e controle político e administrativo (ROUSSEAU, 1973).

Com isso, para que haja possibilidade efetiva de acompanhamento e controle, faz-se necessária uma maior proximidade entre o governante e o governado,

ampliando e aprofundando a democracia, conforme explicam Echavarría e Bruscoli (2016). Segundo as autoras, a democracia pode avançar se o setor público se esforçar em ampliar os espaços públicos de discussão e minimizar as assimetrias de informações existentes entre a relação governante-governado por meio do incremento na publicação de informações governamentais. Com isso, torna-se possível a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões democráticas.

Concordando com o reforço da possibilidade de controle pelo cidadão, Cunha e outros (2016) afirmam que, com uso das TICs, a transparência é fortalecida, e os cidadãos podem acompanhar de fato as ações do governo e as prestações de contas públicas. Com isso, tem-se um governo mais democrático e confiável, com menos assimetrias entre governo e sociedade.

Isso, pois, o modelo deliberativo de democracia necessita da problematização e participação dos cidadãos para a tomada de decisões. Somente assim são garantidas as condições de legitimidade das ações do Estado (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016).

Sobre a relação das TICs com a democracia, Gomes (2005a) afirma que a internet trouxe esperança aos modelos alternativos de democracia, que buscam uma terceira opção entre a representatividade e a democracia direta. Com isso, constrói-se uma ideia de democracia participativa, ou ainda, de democracia deliberativa, fortemente inspirada na internet.

Assim como Gomes (2005a), Echavarría (2012) também comenta sobre a alteração do modelo de democracia causada pelo uso das TICs. A autora aponta que a democracia representativa pode ser complementada por meio da inclusão de recursos tecnológicos que permitem a participação dos cidadãos com o poder de decidir e controlar de forma efetiva a ação pública. Dessa forma, as tecnologias de informação possibilitam uma transformação e complementação dos espaços tradicionais de participação.

Nesse sentido, Echavarría (2012) afirma que a democracia *on-line* possui duas perspectivas. A perspectiva débil é complementar à representatividade da democracia, ela ajuda a dinamizar e flexibilizar as formas de representação política, aproximando mais os representantes e representados. Deste modo, os eleitores, responsáveis por selecionar e autorizar seus representantes, podem ficar mais



próximos do processo decisório, por meio da informação sobre as tomadas de decisão e aumentando as formas de prestação de contas, que não ficam resumidas apenas aos momentos próximos às eleições. Além disso, uma maior exposição a uma gama de informação, no caso daqueles que participam ativamente, tem como benefício uma maior autonomia.

Por sua vez, a perspectiva forte vê na tecnologia uma forma de maximizar e oportunizar a comunicação política. Com isso, o cidadão pode, de fato, operacionalizar a democracia, fazendo com que o titular do poder, possa exercê-lo de fato e diretamente, sem mediações. Exemplos são o voto eletrônico, sondagens, comunidades virtuais e outros mecanismos que exploram a questão da presença imediata da cidadania. Com isso, o cidadão goza de liberdade e autoridade para deliberar sobre as questões propostas, buscando soluções aceitáveis (ECHAVARRÍA, 2012). A autora destaca a importância da necessidade de existência de capacidade de participar do processo de tomada de decisões, e contrapõe a democracia *on-line* ao governo eletrônico, que corresponde apenas à melhoria das formas de interação dos cidadãos com a gestão pública, sem existir, de fato, um poder decisório da sociedade (ECHAVARRÍA, 2012).

Aliando os processos decisórios à transparência e à *accountability*, Cunha e outros (2016) explicam que a disponibilização facilitada de informações irá permitir que os cidadãos compreendam os dados e possam avaliar o processo de tomada de decisão. Com isso, entrega-se aos cidadãos a possibilidade de cobrar justificativas para atos considerados irregulares; e, ainda, registrar queixa formal em instituições de controle. Somente com esse contexto a democracia irá avançar de forma substantiva, com governados cobrando responsabilidades efetivas de seus governantes.

Os impactos das TICs são positivos em diversos modelos de democracia. Nesse sentido, Dahlberg (2001) observa que os três principais modelos recorrem às potencialidades da internet. O modelo liberal coloca na rede a tarefa de informar e atualizar o cidadão, para que ele possa fazer suas escolhas. O modelo comunitarista usa a internet para fomentar o diálogo, responsável por identificar identidades e propósitos compartilhados. Já o modelo deliberativo incentiva o diálogo como um meio para os participantes discutirem, analisarem as diferenças, e, por fim, decidirem de forma racional. Nesse sentido, a internet seria uma ferramenta crucial para tornar isso

possível.

Todavia, para que esses potenciais benefícios sejam vivenciados na prática, a efetividade da democracia digital exige a criação de um ambiente diferenciado de informação e comunicação, como explicam Borges e Jambeiro (2012). Segundo os autores, este ambiente deve servir para dar os meios necessários para abrigar o processo de tomada de decisão pelo governo, ampliar a transparência, o controle social e a participação do cidadão na gestão pública.

No Brasil, esse avanço é mais complexo, tendo em vista as dificuldades do país em aplicar e praticar o conceito *accountability*. Nesse sentido, O'Donnel (1991) explica que o Brasil, assim como outras democracias da América Latina, carece de *accountability*, pois emprega um modelo de democracia delegativa, uma variável frágil do modelo representativo. Na democracia delegativa, o povo não exerce o poder de fato, mas confere aos representantes eleitos uma verdadeira procuração, que transfere seus poderes e coloca os cidadãos na condição de tutelados. Trata-se de uma ausência ou insuficiência de *accountability*, pois os governantes podem agir livremente, sem prestarem contas de seus atos. Causa disso é a ausência de pressão exercida pela sociedade, no sentido de cobrar maior transparência do Estado. Já em uma democracia representativa consolidada, a *accountability* existe tanto de forma vertical, quando eleitores participam do processo eleitoral com monitoramento e cobranças, quanto de forma horizontal, quando os governantes são controlados, cobrados, e eventualmente punidos por instituições autônomas.

Essa pressão exercida pela sociedade é fundamental para consolidar a democracia digital, que necessita da figura do cidadão digital. Segundo Mossberger, Tolbert e McNeal (2008), trata-se do cidadão que utiliza a internet de forma regular e efetiva, para de fato buscar e interagir com informações sociais, econômicas e políticas. Esse cidadão tem cada vez mais o poder de influenciar as ações do Estado e participar do processo de tomada de decisão.

#### 2.2.3.1 Criação de esferas públicas deliberativas

Sobre o poder de influenciar nas decisões, Pinho e outros (2016) indicam que a internet e as redes sociais podem modificar a forma tradicional de a sociedade civil participar da política, mudando o quadro atual existente, tendo em vista que essas

ferramentas tecnológicas representam um aumento na possibilidade de a sociedade participar mais e ficar mais próxima do centro decisório.

Isso porque os recursos digitais criam várias oportunidades de participação do cidadão na esfera política. Como exemplo, os autores citam a possibilidade de assinar petições *on-line*, comunicar-se com parlamentares por meio de *e-mail* e participar de fóruns para debate de questões importantes. A própria urna eletrônica, ferramenta que mais sintetiza o momento das eleições, é um instrumento que agrega vários elementos das TICs, inclusive a rapidez na divulgação da apuração, possibilitada pelo uso da internet (PINHO et al., 2016).

A internet também propicia o fortalecimento dos debates públicos. Nesse sentido, Borges e Jambreiro (2012) destacam que os canais digitais podem ser utilizados para promover debates e comunicações em fóruns virtuais, ou mesmo para efetuar a divulgação e convocação para debates presenciais.

Dessa forma, a utilização das TICs pelos governos é uma oportunidade para aproximar a sociedade civil dos governantes. Raupp e Pinho (2015) afirmam que além de obter serviços públicos de forma mais ágil, os cidadãos podem participar das decisões públicas, o que representa um avanço na democracia. Assim, o governo eletrônico, se bem planejado e executado, permite que o governo revolucione a forma de prestar serviços e atender as necessidades da sociedade. Além disso, maximiza a *accountability* ao dar condições plenas de participação na elaboração e execução das políticas públicas (SAMPAIO, 2016).

Sobre a participação, Harrison e Sayogo (2014) afirmam que ela é fundamental para fortalecer os processos de transparência e *accountability*, presentes nas democracias delegativas, em que a tomada de decisão é delegada pelos cidadãos aos representantes eleitos.

Para isto, Echavarría e Bruscoli (2016) destacam o papel da publicidade e da comunicação governamental. Segundo as autoras, esses elementos são necessários para reduzir as tensões entre as demandas cidadãos e as prioridades eleitas pelo governo. Nesse sentido, exige-se que as ações do Estado possuam visibilidade e acessibilidade, para adequarem-se à opinião coletiva e serem submetidas a uma discussão pública, seja formal, por meio do poder legislativo, seja informal, por meio da opinião pública.

Com vistas a coletar informações da opinião coletiva, Cunha e outros (2015a) afirmam que os órgãos públicos têm utilizado as TICs para criar e disponibilizar processos participativos aos cidadãos, como consultas públicas, cooperação e enquetes. Essa abertura é necessária, pois a definição dos objetos e limites das políticas públicas deve acontecer de forma democrática, por meio da participação social, conforme explica Sampaio (2016). Somente assim essas políticas irão refletir de fato as necessidades efetivas da população.

Nesse sentido, Bucci (2008) explica que os direitos são concretizados por meio das políticas públicas. Assim, é fundamental que as estratégias para o enfrentamento dos problemas coletivos sejam definidas em conjunto com os cidadãos, que esperam uma ampliação do bem-estar social.

Concordando com a importância da participação dos cidadãos, Dias e Matos (2012) explicam que políticas públicas são programas de ação executados por uma entidade que possui algum tipo de legitimidade institucional. O termo público, nesse caso, não faz referência ao poder público, e sim à coisa pública, que pertence a todos e é destinada a todos, ao povo. Assim, a implantação das políticas deve contemplar a participação cidadã, por meio de redes de decisões coletivas, onde cidadãos e grupos possam expor seus interesses e cooperar com o Estado.

Essa cooperação se dá em forma de negociação constante entre os atores políticos, realizada em arenas formais e informais, que devem capturar as necessidades sociais. As necessidades devem ser estabelecidas da forma mais democrática possível, com a utilização massiva de ferramentas de participação cidadã (BID, 2007).

Para que a negociação seja exitosa, Schneider (2006) explica que uma rede de atores, públicos e privados, deve interagir e cooperar politicamente, com o objetivo de dar mais eficiência à democracia. Ao inserir o aspecto privado, o autor acredita que as políticas públicas não devem ser responsabilidade apenas do Estado. Com isso, surgem redes de políticas formadas por vínculos diretos e indiretos, com atores múltiplos de diferentes poderes e capacidades.

Posto isso, as tecnologias permitem a participação dos cidadãos através de ferramentas digitais (e-participação) para exercer de fato a cidadania (e-cidadania). Nesse caso, o exercício da democracia por vias digitais, é chamado de democracia

digital ou e-democracia.

#### **2.2.4 Mudança de comportamentos da sociedade**

Assim, percebe-se que para o incremento da participação, com benefícios à democracia, transparência e *accountability*, potencializados pelos usos das TICs, faz-se necessária a presença de cidadãos ativos e dispostos a participar. Logo, interessa conhecer como a internet pode influenciar e alterar o comportamento da sociedade, permitindo a participação.

Sobre influências ao comportamento, Coelho (2009) afirma que a internet implica em um rompimento dos hábitos cotidianos, uma verdadeira revolução, que parte da própria sociedade, que passa a disseminar e compartilhar informações e conhecimentos de forma mais ativa, sem o uso dos canais convencionais. Nessa linha, Dowbor (2009, p. 64) também enxerga na internet a possibilidade de descentralizar e pulverizar a produção de conhecimentos, o que pode trazer impactos positivos para a política. Tem-se uma verdadeira superação do "paradigma da competição para o paradigma da colaboração", o que abre margens para o advento de uma sociedade mais democrática.

Para Cunha e outros (2015a), as TICs podem ser uma forma de fazer com que cidadãos alheios ao debate passem a ter mais participação política. Nesse sentido, a internet permite a construção de um fórum público para o debate e compartilhamento de informações que pode ampliar a participação cidadã, tanto daqueles que já são engajados de alguma forma, quanto daqueles que não participam ou são excluídos do debate político.

Sobre o aumento da participação política, Gohn (2013) dá um exemplo prático. Segundo o autor, as manifestações de junho de 2013 foram compostas predominantemente por jovens de classe média que estavam conectados por meio de redes digitais. Dados indicam que poucos manifestantes tinham histórico de participação em movimentos do tipo. Assim, o autor acredita que a convocação por meio das redes sociais influenciou a amplitude do movimento, o que configura uma oportunidade para rediscutir a democracia, dando espaço para a democracia deliberativa, com maior nível de participação social.

Pinho e outros (2016) também constataram esse fato ao analisarem dados do

Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope). Os autores verificam que quase a metade dos participantes das manifestações de junho de 2013 nunca tinham participado de eventos semelhantes. Outro dado indica que mais da metade tomou conhecimento das mobilizações por meio do Facebook e da internet. Todavia, vale ressaltar que apesar de Pinho e outros (2016) reconhecerem o potencial das redes sociais e da internet, os autores alertam que não é adequado atribuir unicamente às tecnologias pelo aumento na participação política.

Em que pese o pensamento crítico de Pinho e outros (2016), Prado, Ribeiro e Diniz (2012) afirmam que a disponibilização de serviços eletrônicos na internet pode, de fato, propiciar o aumento da transparência e do controle social, tendo em vista que os cidadãos possuem um meio adicional para terem acesso a informações públicas e, com isso, exercerem o controle social de forma mais ativa, podendo fazer denúncias de irregularidades verificadas. Um exemplo foi o episódio dos cartões corporativos, escândalo que atingiu o Governo Federal em 2008, quando dados publicados no Portal da Transparência mostraram uma série de irregularidades na aplicação dos recursos públicos com o uso dos cartões.

Em análise do portal, mantido pela CGU, os autores identificaram que ele consiste em "uma das iniciativas mais importantes quanto à transparência das contas públicas e ao controle da corrupção". O Portal reúne dados de toda a execução financeira dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Com isso, a iniciativa aumenta a transparência dos recursos públicos e incentiva o controle social pelo cidadão e, conseqüentemente, o combate à corrupção (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012, p. 29).

Os autores também analisaram o Portal ComprasNet, que tem como função a divulgação e transparência de diversas informações sobre licitações realizadas pelo Governo Federal. Apesar de identificarem que ele não possui vários requisitos para atingir um grau de transparência satisfatório, possuindo uma grande margem de melhoria, a ferramenta oferece possibilidades de comunicação entre os cidadãos e fornecedores com o Poder Público, por meio de *e-mail* e telefone. Essas características tornam o portal uma importante ferramenta para o aprimoramento do processo de compras e contratações públicas. Além disso, consiste em um ótimo mecanismo para combater a corrupção, pois permite que os interessados conheçam o teor das compras e efetuem questionamentos, bem como denúncias.

### 2.2.5 Maior liberdade na produção e troca de informações

Dessa forma, a maior facilidade permitida pelas tecnologias, pode encorajar mais cidadãos a participarem. Outro fator que contribui para esse aumento é que a internet dá mais liberdade e igualdade aos agentes que desejam participar do processo. Nesse sentido, Pinho e outros (2012, p. 153) afirmam que a internet representa um "território de liberdade e igualdade", já que possui, inegavelmente, um potencial de criar, libertar e emancipar os seus usuários, caracterizando-se como uma alternativa aos centros de poder tradicionais. Há um aumento vertiginoso, e também democrático, na capacidade de comunicação e criação e disseminação de informações, que se dá de maneira colaborativa. Além disso, todas essas potencialidades podem ser exercidas sem o controle direto do Estado e das instituições.

Sobre a interferência do Estado, Prado C. (2009, p. 51), comenta que o aspecto caótico, anárquico e incontrolável da internet contribui para a capacidade de criação e colaboração sem o controle do Estado ou de instituições. O autor atribui essa característica ao aspecto de "invisibilidade" da internet. Isso porque esse novo ambiente digital conseguiu surgir já de forma desenvolvida o suficiente para evitar e impedir o controle, regulação ou cooptação por eventuais grupos ou setores de interesse.

Como visto, o controle das informações pode ser feito não apenas pelo Estado, mas por grupos específicos, ou ainda pelos meios de comunicação. Por isso, Maia (2007) coloca a internet como um espaço para o surgimento e disseminação de temas elaborados por atores individuais, que passam a poder expressar identidades e valores. Trata-se de um canal alternativo frente à mídia tradicional, muitas vezes controlada por grandes interesses, que não permitem a veiculação de qualquer tipo de tema.

Sobre a mídia tradicional, Castells (2003) acredita que a internet pode relativizar o poder da mídia dominante, que acaba ditando as regras da vida política. Assim, a internet pode aproximar e tornar mais direto o contato entre eleitores e eleitos, bem como cria um canal de possibilidades para que qualquer tipo de pessoa possa difundir informações.

Assim, Pinho (2012) destaca a possibilidade de criar e compartilhar conteúdo sem a necessidade de intermediários. Com isso, uma pessoa comum pode alcançar

um grande número de espectadores com as suas ideias, sem o uso de muitos recursos.

No mesmo sentido, Pinho e outros (2012, p. 145) entendem que a internet possui um aspecto inovador, aliada da democracia, que tem a capacidade de romper com o poder concentrado e centralizado. Há, inclusive, um potencial revolucionário. Os autores comentam ainda sobre o sistema econômico dominante, ao observar que a internet pode estar inserida em um contexto de ataque ao capitalismo, criando novos espaços que permitem discussões de forma independente. Mesmo com o risco de esses novos espaços serem capturados pelo capital, há um verdadeiro potencial "democrático e mesmo contra hegemônico" na internet, que consiste em um caminho alternativo à ordem capitalista. Por trás desse cenário, estão o conflito e a dualidade entre o controle do capital e do Estado, e os anseios por mais autonomia, liberdade e democracia.

Outro autor que aborda o capitalismo para explicar como a internet pode dar mais liberdade para se expressar é Kucinskyi (2003). Defendendo o caráter libertador da internet, o autor faz uma comparação da revolução tecnológica com a revolução industrial. Enquanto esta destruiu os artesãos, tornando-os dependentes dos capitalistas donos dos bens de produção, aquela potencializa as capacidades e possibilidades do produtor intelectual individual, com alto nível de interatividade e baixo custo.

Todavia, existe um olhar crítico sobre essa potencialidade, com autores que acreditam que as tecnologias podem ser uma forma adicional de controle, ao invés de libertar os usuários. Com esse ponto de vista, Pinho e outros (2012) relativizam o aspecto revolucionário da internet, pois admitem o risco de que o grande capital se aproprie dessas novas formas de conhecimento e acabe por colonizá-las. Assim, Pinho (2011) destaca que, se a internet possui algum caráter revolucionário, seria mais uma revolução dos meios de produção, a serviço dos interesses do capitalismo.

Com o mesmo olhar crítico, Santos (2003) questiona se a internet de fato é um campo livre de controle e interferências, que possibilitaria uma revolução. Para o autor, apesar do aspecto democrático e de capacidade de disseminar informações, a internet ainda é uma tecnologia bastante nova, e não se deve olvidar que o capitalismo ainda está começando o processo de colonização e apropriação desse novo meio. Assim, a existência de uma rede não implica necessariamente em mais democracia.



Retirando o foco exclusivo na tecnologia, Agre (1997) vê na internet uma saída para criar uma sociedade mais democrática, já que a facilidade de comunicação permite que os cidadãos se mobilizem de forma descentralizada, sem se submeter ao autoritarismo das instituições. Todavia, essa expectativa não pode ser superestimada, pois a internet pode se tornar um novo instrumento para oprimir e concentrar o poder. O autor alerta que se trata de um problema político, e não tecnológico.

Há ainda a possibilidade de domínio das tecnologias por alguns grupos, ou por alguns pontos de vista. Nessa linha, Coutinho e Safatle (2009) verificam que alguns modos de utilização da internet podem não favorecer o debate de múltiplas questões como se espera. Analisando comunidades *on-line* de candidatos às eleições municipais de São Paulo em 2008, os autores constataram que 96% dos tópicos discutidos nas comunidades refletiam uma única posição política, favorável ao candidato. Assim, a internet estaria sendo usada não como campo de debates, mas para fortalecer o discurso prévio já escolhido pelos eleitores.

Em outro exemplo, Pinho e outros (2012, p. 152) verificam que as comunidades virtuais na internet e nas redes sociais podem fazer as vezes de "trincheiras", onde os usuários só compartilham informações de interesse do grupo. Isso é fortalecido pelo fato de que os usuários procuram *sítes* e redes sociais com as quais se identificam, que estão de acordo com seus ideais e valores. Com isso, o potencial "plural e democrático" da rede estaria sendo desperdiçado, ao minar a possibilidade de debate e compartilhamento de pontos de vista diversos.

Em que pese a possibilidade de as TICs excluírem e dificultarem o acesso da totalidade dos grupos e pontos de vista, é fato que a internet representa uma chance de os grupos excluídos criarem laços e se fortalecerem, independentemente das limitações de tempo e espaço (SANTOS, 2002). A questão da limitação física também é abordada por Amadeu (2009), ao observar que a internet consegue relativizar as barreiras físicas, territoriais. O ambiente virtual consegue aproximar pessoas distantes fisicamente, que até mesmo não se conhecem. Isso favorece a criação e fortalecimento de grupos que mobilizam participantes que não conseguiriam interagir de outra maneira.

No mesmo sentido, Lemos (2009) vê como vantagens da internet a possibilidade de romper com os monopólios de poder nos meios comunicativos, dando para cada indivíduo a capacidade de ser o próprio produtor do conhecimento. Com isso, há a

possibilidade de criação de uma ação política cidadã independente, que pode fazer uso não apenas dos partidos políticos, mas também de outras maneiras de militância.

Outra vantagem é apontada por Maia (2007). O autor comenta que uma das vantagens da internet é a possibilidade de organizar e filtrar conteúdos, conforme o interesse dos usuários, otimizando a disseminação de informações. Isso porque os cidadãos têm interesses específicos apenas sobre determinadas questões, sendo raro se interessar de forma ativa por todo e qualquer tema.

Posto isso, uma vez verificados os principais impactos positivos das TICs e da internet na democracia, transparência, *accountability* e participação social, convém analisar quais são os fatores negativos e limitadores que permeiam as novas tecnologias de informação e comunicação.

### 2.3 ASPECTOS NEGATIVOS E LIMITADORES DO ALCANCE DAS TICs

O estudo da literatura sobre o tema indica que a adoção das TICs não apresenta apenas benefícios e potencialidades, mas também está associada a uma série de aspectos negativos ou limitadores do seu alcance. Assim, iniciativas que buscam a ampliação da participação social por meio da internet devem considerar os seguintes aspectos: cautela com as expectativas exacerbadas quanto à adoção das TICs; estratégias para lidar com a cultura brasileira de baixo engajamento e participação na vida pública; e aspectos da sociedade que implicam em limitações e desigualdades no acesso, baixa capacitação sobre como usar as tecnologias e falta de interesse em participar. Devido a esses fatores, os cidadãos necessitam de estímulos e incentivos para utilizar as TICs da forma devida, com vistas a aproveitar ao máximo suas potencialidades.

Há, ainda, alguns fatores negativos que desestimulam o cidadão a adotar o uso das TICs para exercer a participação social. Diversas pesquisas concluem que o poder público faz um uso bastante limitado da internet, sendo comum a disponibilização de ferramentas meramente informativas, nas quais não é possível participar ou expor alguma opinião para a administração. Ainda assim, quando essa opção é disponibilizada, o poder público não utiliza esses dados para aprimorar ou modificar o planejamento e a execução das políticas públicas. Por fim, a possibilidade de controle e manipulação da internet pelo governo ou por grupos específicos, o

individualismo nas interações digitais e o mau uso das TICs também são apontados como fatores limitadores do alcance das tecnologias da informação na participação social.

### **2.3.1 Questionamentos quanto ao real impacto das TICs**

Apesar de reconhecer que a internet amplia o alcance das informações disseminadas e facilita a sua produção, diversos autores, assim como Pinho (2012), questionam qual o alcance dessa potencialidade, e se ela tem a capacidade de mudar de alguma forma o cenário social e o quadro político.

Pinho e outros (2012, p. 154) alertam que a simples presença massificada de artefatos digitais não implica em um envolvimento real com essas ferramentas. Os autores identificam que pode estar ocorrendo um "protocolo de modernidade", em que a presença de vários artefatos digitais em vários ambientes pode ser simplesmente uma resposta formal à necessidade de mudança, necessidade de aderir ao mundo digital, para seguir a tendência dominante. Assim, essa moda, ou novidade, não teria como real objetivo mudar efetivamente a esfera política, ou promover o aprimoramento da relação entre o Estado e os cidadãos.

Pinho lembra ainda que, ao longo da história, as tecnologias atuais não são as únicas que já revolucionaram as relações da humanidade. Cenários semelhantes já foram vivenciados com as tecnologias de navegação, com a exploração do espaço, invenção da eletricidade, dentre tantas outras (PINHO, 2012).

Ao remontar à evolução histórica dos meios de comunicação, Pinho provoca aqueles que lançam expectativas exacerbadas sobre o contexto atual, afirmando que se trata da solução que irá resolver a maioria os problemas da sociedade. Essa crítica também é levantada por Nogueira (1998), ao observar como o tempo interfere nas questões humanas. Tem-se que o passado e as tradições por vezes implicam no medo do novo e do desconhecido, e na resistência a mudanças. Por outro lado, o futuro em alguns casos é tratado de forma mítica e mágica, como se fosse trazer a solução e salvação para os problemas atuais.

Sobre esse medo do novo, que por vezes gera o pessimismo, Mamede-Neves (2006) discorre sobre o mesmo sentimento de mudança vivenciado pela humanidade através do tempo, sempre que uma novidade aparenta querer alterar e substituir a

tradição já consolidada. Platão, por exemplo, preocupava-se com o futuro da dialética realizada por meio de discursos e conversas, quando a escrita começou a aparecer na sociedade da época. De forma semelhante, o desenvolvimento da imprensa durante a Idade Média assustou aqueles que temiam pelo desaparecimento do discurso oral. Com o tempo, novas mudanças foram surgindo e exigindo a adaptação da sociedade, como o rádio, a televisão, e atualmente a internet, que aparenta ter colocado a informação em um auge de velocidade e imediatismo.

Assim como Nogueira e Mamede-Neves, Diniz (2012) comenta que essa velocidade nas mudanças já foi vivenciada em outros períodos históricos, como é o caso do próprio surgimento da escrita, que gerou um grande impacto na sociedade, assim como as TICs estão fazendo atualmente. Assim, já naquele tempo abria-se a possibilidade de mais democracia e igualdade na criação e disseminação de conhecimentos, já que a transmissão de informações não mais dependia de interlocutores específicos. Com o tempo, a sociedade presenciou a evolução da imprensa, que permitiu a evolução e a solidificação do conceito de direitos humanos, bem como o fortalecimento de diversos movimentos sociais.

Analisando acontecimentos mais próximos da atualidade, mas concluindo da mesma maneira, Castells (1999) aponta que, quando dos primórdios do surgimento e difusão do rádio e da televisão, também havia uma expectativa que os meios até então desconhecidos alterassem de forma significativa as formas de comunicação entre os atores envolvidos. Todavia, verificou-se que os aspectos tradicionais do relacionamento político migraram para os novos meios, sem alterações substantivas em sua essência.

Assim, nota-se que o tempo tem alterado os padrões de interação da sociedade, como atesta Domingues (2005). Segundo o autor, apenas nos primórdios da existência do ser humano que as formas de comunicação eram feitas exclusivamente com a presença física dos interlocutores no mesmo local. Todavia, com a escrita e a evolução dos meios de transporte, o espaço físico passou a não ser um limitador para a comunicação, realizada também pelos correios.

Com o tempo, a evolução dos meios de comunicação, com a criação do telégrafo, rádio e telefone, alterou as formas de relacionamento da sociedade, e trouxe a possibilidade de simultaneidade. Os autores lembram que é um processo que já existe na sociedade, e está em constante evolução. Assim, as tecnologias atuais estão

apenas intensificando o desenvolvimento dessas formas de comunicação que dispensam a presença física. Tem-se atualmente uma tendência forte de midiaticizar as comunicações, cenário esse que causa impactos às relações, sociais, políticas e culturais.

Assim, percebe-se que diversos autores analisam a evolução histórica dos padrões de comunicação da sociedade e concluem que o contexto atual marcado pela massificação das TICs não goza de tanto ineditismo assim, e que elas podem não ser a solução para os problemas que a sociedade já vem enfrentando.

Dessa forma, Pinho (2008) afirma que a mera utilização da tecnologia não é o fator determinante que implica automaticamente, por exemplo, no aumento da transparência e da participação cidadã. No campo da política, o autor atesta que os resultados são irrelevantes, extremamente desanimadores, mesmo em países desenvolvidos (PINHO, 2011).

Isso porque, apesar do aumento impressionante na quantidade de artefatos digitais, dentre eles a disseminação do uso intensivo das redes sociais digitais, a forma de fazer política não sofreu nenhuma alteração relevante (PINHO et al., 2016). Segundo Pinho (2008), não existe nenhuma mágica ao colocar a tecnologia a favor do debate político. Ela não vai automaticamente aumentar a participação social e fomentar o surgimento de novos ativistas políticos.

No mesmo sentido, Castells (2003) mostra que, com eventual exceção de países democráticos escandinavos, as possibilidades das TICs não estão se cumprindo em seu potencial esperado, tendo em vista que grande maioria dos governos se limitam em usar esse meio de comunicação como um mural de avisos em formato eletrônico, empregando fluxo de informação unidirecional que não se preocupa em buscar interação com os cidadãos.

Mais otimista do que Castells (2003), Sorj (2003) afirma que as TICs e a internet podem alterar as formas de realizar a política, dando condições de os cidadãos fortalecerem suas redes e atuarem de forma dissociada do Estado. Todavia, ainda não existem elementos que demonstrem algum impacto positivo da internet na política.

Castells (2003) também aborda o papel do cidadão nesse contexto. O autor defende que não se pode superestimar o papel da internet, pois é improvável acreditar que o uso da tecnologia possa alterar de maneira automática a desconfiança do

cidadão no sistema político, um aspecto que já está presente há muito tempo na sociedade. Não existe, assim, uma solução mágica para aumentar de imediato a participação política cidadã. Vale lembrar que há uma crise de legitimidade política existente no mundo atual, o que intensifica a indiferença dos cidadãos quanto ao tema.

Sobre essa desconfiança do cidadão, Pinho e Winkler (2012) falam em uma verdadeira recusa e afastamento da política. Com a mesma opinião, Pinho e outros (2012) afirmam que a internet, assim como os movimentos sociais, tem tirado parte do espaço dos partidos políticos nas últimas décadas. Todavia, não é possível identificar a viabilidade e a sustentabilidade ao longo do tempo de uma eventual nova maneira de fazer política, de forma digital.

Apesar de reconhecer os inúmeros potenciais da internet, chamam atenção para a possibilidade de um otimismo exacerbado quanto a uma eventual política e democracia digital. Isso porque, na realidade, verifica-se que uma parcela pequena da sociedade participa, de fato, nas discussões políticas com o objetivo de buscar mudanças (PINHO et al., 2012).

Voltando o foco para o governo eletrônico, também há opiniões que apontam para um baixo impacto das TICs no incremento da participação cidadã e da transparência. Segundo Prado O. (2009b), apesar de a atuação dos governos ter sido revolucionada pelas TICs, estes não estão mais transparentes e democráticos. Para tanto, exige-se um ambiente com condições políticas e institucionais que contribuam para a transparência.

Nessa linha, Prado, Ribeiro e Diniz (2012) usam como exemplo o Portal da Transparência. Os autores alertam ainda que apesar da melhoria na disseminação de informações, a simples existência da ferramenta não torna, automaticamente, o governo mais transparente.

Isso, pois, conforme explicam Prado e Loureiro (2006), apesar de representar um avanço, a publicidade das contas públicas de maneira isolada não é suficiente para garantir a efetividade da transparência. No mesmo sentido, a implantação de iniciativas de governo eletrônico não garante o aumento da transparência e da *accountability*.

A mesma conclusão é feita por Pinho (2008, p. 476), que, ao analisar experiências internacionais, conclui que as expectativas criadas em torno do governo

eletrônico, em sua visão ampliada, estão comumente envolvidas em uma "bolha de entusiasmo", que tarda em se concretizar.

Ao analisar portais eletrônicos governamentais, o autor identificou que os recursos tecnológicos estão sendo utilizados, mas falta ainda ao setor público uma cultura efetiva de *accountability* e participação, para que as relações entre governo e cidadão se alterem do fluxo *government-to-citizen* para *citizen-to-government*. Assim, apesar da adoção das TICs, elas não estão sendo utilizadas efetivamente para incrementar a democracia, mostrando que existe muita tecnologia, mas pouca democracia (PINHO, 2008).

Sobre a questão da ausência de cultura, Pinho e outros (2012) comentam que, apesar de todos os potenciais benefícios, a internet não consegue de forma automática transformar as estruturas tradicionais já firmadas, ou quebrar as instituições já consolidadas. Se há possibilidade de materializar uma revolução, ela não se dá de caráter autônomo. Além disso, o hábito de participar ativamente de questões políticas não nasce com a mera disponibilidade da tecnologia. A questão maior é, na verdade, esperar que a sociedade construa uma cultura e um ambiente propício à participação, que utilize as TICs como fator adicional, e não como determinante.

### **2.3.2 Ausência de cultura participativa e cidadã**

Dentre os fatores que interferem no impacto das TICs nos processos democráticos está o nível de cultura e de cidadania da sociedade. Nesse sentido, Barbosa (2012) explica que a noção de cidadania do brasileiro deve ser melhor trabalhada, pois a realidade do país não é propícia à participação ativa. Não existe uma relação entre cidadão e governo, nem uma prática de participação pública. Os momentos de maior interação são esporádicos, limitados e superficiais, reservados, por exemplo, ao momento do voto. Mesmo assim, o voto é feito de maneira desinteressada, pois a grande maioria dos eleitores não procuram saber quem são seus candidatos.

O mesmo é afirmado por Santos (2012), que destaca a falta de costume do cidadão brasileiro de buscar informações públicas, de questionar e fazer exigências conforme seus interesses. Com isso, as possibilidades de interação e participação

disponibilizadas pelo governo são limitadas, pois são concebidas apenas com a visão do próprio governo, sem moldar-se à lógica e às exigências do usuário. Há um verdadeiro descompasso entre a oferta e a demanda de serviços.

Destacando o aspecto da exclusão social, Risério (2009) afirma que a internet nunca conseguirá atingir suas potencialidades de inclusão e democratização sem que antes o país supere suas diferenças de classe, que gravitam em torno do problema educacional no Brasil. Segundo o autor, as vantagens das TICs são irrelevantes se os cidadãos não forem capazes de desenvolverem uma noção básica de civismo e nação.

A falta de educação adequada também é abordada por Nogueira (1998), que explica porque o cidadão comum tem mais dificuldade para participar. Segundo o autor, a cultura que se estabeleceu em torno do conceito de política a tornou um assunto reservado aos técnicos e profissionais, e não ao cidadão comum. Dessa forma, a participação cidadã ficaria resumida a momentos pontuais e passageiros, como é o caso do momento eleitoral. Tendo em vista que as decisões se dão em torno de aspectos altamente técnicos e complexos, a ação política fica fora do alcance da sociedade, que perde seu protagonismo.

A ausência de protagonismo, principalmente no Brasil, também é explicada por Vianna (1999), ao apontar que a formação e evolução histórica da sociedade brasileira impediu e continua prejudicando a existência de uma sociedade ativa e protagonista da vida pública. Desde os princípios da colonização, o Brasil herdou os traços e características do patrimonialismo do Estado Português, extremamente autônomo em relação à sociedade civil e que utilizava a administração pública como um patrimônio a ser explorado para atender interesses privados, sem limites entre as esferas pública e privada. Com isso, tem-se os cidadãos sem direitos ou iniciativa perante o Estado controlador. Mesmo com algumas mudanças advindas do progresso, a evolução verificada não consegue romper com esse passado patrimonialista, e a *accountability*, transparência e participação não têm espaço para se formar e consolidar.

Voltando a análise do contexto brasileiro para épocas mais recentes, Pinho (2008) destaca que, com a redemocratização do Brasil, após o Estado autoritário que vigorou entre 1964 e 1985, surgiram algumas experiências de participação popular, principalmente nos municípios, como ocorreu com o orçamento participativo. Todavia, após trinta anos de democracia, a estrutura governamental permanece com um



caráter autoritário e forte, impedido a construção de uma cultura de participação popular, em que pese a existência de alguns isolados casos bem-sucedidos.

Sobre o processo de redemocratização, Nogueira (1998) comenta o contexto histórico do Brasil, bem de como outros países da América Latina que passaram por longas ditaduras militares que minaram a prática da cidadania. O autor explica que a volta à democracia se dá de forma lenta e complexa, o que intensifica e prolonga as desigualdades, e reduz a prática da cidadania. Ainda que se notem algumas mudanças, elas provocam intensas reações de resistência por parte das elites e classes dominantes, exercendo grande pressão de cima para baixo para evitar manifestações dos cidadãos e perpetuar a insuficiência de democratização. Isso decorre da inexistência de iniciativas populares na sociedade brasileira, que, quando muda, muda por meio de um processo de revolução passiva, no qual o equilíbrio é restaurado por meio da incorporação de novos aspectos e manutenção da maioria dos aspectos antigos. O efeito prático desse contexto é uma democracia extremamente minimalista, que se limita aos momentos eleitorais.

Assim, o autoritarismo não é um elemento comum apenas ao âmbito público. Nesse sentido, Dagnino (2002) afirma que o autoritarismo e conservadorismo presentes no governo também se reproduzem na própria sociedade, impedindo o atendimento amplo ao interesse coletivo em detrimento de interesses específicos. Segundo a autora, a sociedade não é sempre a vítima desse processo.

Sobre os reflexos desse contexto cultural nos processos de governo eletrônico, Prado, Ribeiro e Diniz (2012) afirmam que as TICs, utilizadas de maneira isolada, não implicam no aumento de transparência. Para isto, é necessária a criação de uma cultura na qual a sociedade aceite e exerça o seu papel de controlar e estudar o Poder Público, interessando-se em defender e exigir a implementação do acesso à informação.

Sob o mesmo prisma da transparência, Pinho (2008) estudou dez portais governamentais das principais capitais brasileiras com o objetivo de verificar como as informações são disponibilizadas para os cidadãos, e que facilidades lhes são oferecidas. Trata-se de verificar como o governo eletrônico e as TICs podem aprofundar a democracia, baseando-se também nos conceitos de *accountability* e participação popular. Como resultado, concluíram que não há grandes incrementos na democracia, sendo alguns dos motivos o conservadorismo e o autoritarismo

brasileiros.

Mesmo com o advento da Lei de Acesso à Informação, normativo criado para efetivar e concretizar o direito constitucional à informação, o cenário mostra-se inalterado. Raupp e Pinho (2015, p. 30) analisaram se vigência da lei alterou de alguma forma as características dos portais eletrônicos de prestação de contas dos poderes legislativos de municípios de Santa Catarina. Concluíram que os portais apresentam pouca ou nenhuma capacidade de prestar contas. Assim, os autores acreditam que a utilização desses portais não se enquadra na realidade social brasileira, já que o modelo foi "importado de realidades mais desenvolvidas".

Raupp e Pinho (2015, p. 34) discorrem sobre o conceito de formalismo, para explicar essa característica da sociedade brasileira. Com base em referencial teórico amplo, explicam que sociedades de países em desenvolvimento dependem de países desenvolvidos para implementar suas estruturas sociais, políticas e econômicas. Essas estruturas acabam sendo copiadas, importadas de sociedades mais desenvolvidas, mas elas não se adaptam à realidade heterogênea das sociedades em desenvolvimento, e acabam criando o formalismo. Assim, surge um alto grau de discrepância entre os valores prescritos e os praticados na realidade, uma aceitação das normas criadas, mas um desvio na sua prática. Com isso, surgem leis que traçam comportamentos ideais, mas que acabam sendo desrespeitados cotidianamente, sem que haja punição para os infratores. Desse contexto é que surge o "jeitinho", uma característica sociocultural brasileira. Conseqüentemente, instaura-se um descrédito generalizado em torno da validade das leis, e uma percepção de que elas sempre serão desrespeitadas.

Com isso, Raupp e Pinho (2015, p. 43) constatam que "parece mesmo que os portais existem apenas para constar, para imitar um comportamento de países mais desenvolvidos". Tal conclusão mostra os reflexos do formalismo, de adoção de comportamentos de sociedades mais desenvolvidas, mas que estão "longe de efetivamente funcionar", pois não conseguem se inserir nas práticas cotidianas da sociedade brasileira.

Esse contexto cultural também acaba frustrando as potencialidades que poderiam ser atingidas com a utilização das mídias sociais. Farranha (2016) discute se as mídias sociais podem promover a construção de uma vontade geral, já que essas ferramentas ampliam a interação sobre temas que interessam de fato à

sociedade. Com isso, é possível que haja o fortalecimento de uma cultura cívica, que a longo prazo pode promover discussões importantes sobre questões que envolvem a sociedade.

Ademais, as redes sociais também podem contribuir para democratizar as relações entre políticos e cidadãos. Todavia, a forma tradicional de realizar a política no Brasil, com aspectos patrimonialistas, personalistas e clientelistas, aponta para a possibilidade de os novos ambientes virtuais apenas replicarem as práticas que já são cotidianas nos ambientes tradicionais (BRAGA et al., 2008).

Desse modo, faz-se necessário estimular as ações do governo para implementar e fomentar uma estrutura de participação social, por meio de ferramentas digitais. No entanto, uma preocupação levantada por Pinho (2008) é sobre qual a real contribuição das TICs para a participação popular no Brasil, participação esta que ainda não se afirmou e consolidou nem mesmo através dos meios clássicos e convencionais de participação.

Pinho (2008) questiona qual o benefício das TICs para formar e ampliar uma cultura cívica e participativa, pois a sociedade brasileira não é tão apática e passiva (PINHO et al., 2016). Nesse sentido, os autores afirmam que o Brasil é palco de inúmeros movimentos, protestos, e até rebeliões, que ocorrem de forma continuada. Todavia, não são percebidas pela sociedade e pelas grandes mídias pois acontecem nas regiões periféricas das cidades. Na verdade, o povo, notadamente das áreas periféricas, é ativo com uma frequência que não é tão percebida.

Nesse sentido, os grandes movimentos ocorrem com certa periodicidade, intermediados por momentos de calma. Nos últimos anos, por exemplo, os grandes protestos ocorreram praticamente a cada década. Mesmo assim, apesar da importância e do ânimo que envolve cada episódio de articulação popular não é capaz de mudar o quadro político de forma ampla e rápida.

Posto isso, constata-se que a internet e os processos de governo eletrônico não são determinantes para resolver de forma automática os problemas da sociedade. É a observação de Levy (1999), que, assim como Pinho (2012) e Pinho e outros (2012), alerta para a necessidade de não criar expectativas elevadas quanto à possibilidade de as TICs resolverem eliminar os problemas da humanidade. Para o autor, a tecnologia é apenas a "técnica", que, para ser efetiva, depende de uma combinação

complexa de elementos sociais, políticos, econômicos e estruturais da sociedade.

### **2.3.3 Exclusão social e tecnológica**

Dentre os elementos sociais e econômicos relevantes para a efetivação das possibilidades das TICs estão a falta de acesso às tecnologias e as desigualdades sociais. Nesse sentido, Echavarría e Bruscoli (2016) lembram que, apesar do crescimento das tecnologias da informação, nem todos os setores sociais contam com acesso à internet.

Desta forma, a prática da democracia digital esbarra em algumas barreiras que devem ser superadas, tais como a inexistência de computadores nos lares brasileiros e a ausência de internet. Dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil referentes a 2015 demonstram que 49% dos domicílios pesquisados não possuem computador, tendo em vista o custo elevado ou a falta de habilidade em utilizá-lo (SAMPAIO, 2016).

Na mesma linha, Cunha (2012) vê as brechas digitais como principal barreira para a apropriação das TICs. O Brasil é um país de grandes desigualdades sociais, e isso também se reflete na capacidade de acesso e utilização da internet. A autora comenta que apesar de existirem, em 2012, mais de 180 milhões de celulares, 85% deles são pré-pagos, o que encarece demasiadamente ou inviabiliza o acesso à internet. Por isso, mesmo que o poder público invista em processos de *e-gov*, Braga e outros (2008) afirmam que a efetividade do uso desses serviços fica prejudicada se não forem pensadas alternativas para melhorar a questão da inclusão digital.

Destarte, o Brasil possui uma grande quantidade de pessoas excluídas digitalmente. Pesquisas de 2015 mostram que quase 70 milhões de brasileiros nunca usaram a internet, sendo quase 43 milhões dessas pessoas com mais de 45 anos. Outro fator que determina a exclusão é a renda, que impede o acesso à internet de 43 milhões de pessoas com renda familiar menor do que dois salários mínimos (SANTOS; REINHARD, 2016).

Dessa forma, se não tratados esses aspectos, a introdução das tecnologias pode agravar o panorama de desigualdade. Nesse sentido, Sampaio (2016) assevera que a exclusão digital perpetua e intensifica as desigualdades socioeconômicas, o que impede grande parte da sociedade de exercer a cidadania digital. Assim, a evolução da internet, que prometia uma ampliação drástica da participação, parece estar na

verdade ampliando as desigualdades. Nesse sentido, o Brasil ainda precisa evoluir bastante para dar condições ideais de acesso tecnológico à sociedade, pois, além da disponibilização dos meios, é necessário também o incentivo e capacitação para o bom uso das ferramentas.

O mesmo ocorre em outros países, até mesmo mais desenvolvidos que o Brasil. Após pesquisa com cidadãos britânicos, Gennaro e Dutton (2006) concluíram que as desigualdades na participação em um cenário que não usa a internet se repetem e se ampliam quando essa participação passa a usar um ambiente digital, por meio da internet. O baixo engajamento físico verificado em grupos menos favorecidos é reduzido ainda mais quando os meios de participação são pela internet, mesmo com o alto potencial da internet em aumentar esse engajamento, devido à facilidade no acesso à informação e aumento na comunicação. Trata-se da subutilização do potencial da rede.

Sobre a subutilização, Pinho e outros (2012) afirmam que as desigualdades sociais e educacionais são grandes limitadores da apropriação das vantagens da internet. Por isso, devem ser discutidos conjuntamente, sem olvidar que a internet não é o fator que irá reverter o quadro social brasileiro e nem irá resolver todos os problemas se não forem pensadas essas questões que acabam limitando o acesso e interação dos usuários.

Extremamente crítico, Bucci (2009) também relativiza o otimismo em torno do papel da internet na política e na sociedade, como se ela fosse a solução para trazer igualdade e voz para todos os cidadãos. O autor alerta que a internet não está associada a um aumento da democracia ou do acesso ao poder. A principal barreira destacada pelo autor é a grande quantidade de analfabetos funcionais na realidade social brasileira.

Com isso, esses indivíduos continuam excluídos do processo, e passam, inclusive, a serem diferenciados de uma forma que não existia anteriormente. Isso porque esses cidadãos analfabetos não conseguem se apropriar das vantagens da internet, que é ler, compreender e refletir sobre os conteúdos acessados, e posteriormente contribuir para o processo colaborativo. Dessa forma, não se verifica uma mudança da sociedade pela tecnologia, mas uma sociedade que molda as tecnologias conforme a lógica do poder capitalista. Esse contexto acaba levando a novas formas de concentração e hierarquização de poder, o que mostra que a internet

não é uma forma de comunicação tão igualitária assim.

Na mesma linha, Kucinskyi (2003) reconhece que a escolaridade dos usuários é um limitador para se apropriar das vantagens da internet, pois é necessário um nível de conhecimentos e habilidades considerável para interagir com esse meio de maneira adequada. A falta de escolaridade adequada implica na desigualdade nas capacidades de uso e no acesso às TICs, que é apontada por Santos (2012) como um limitador ao incremento da participação social, pois não basta apenas a existência da tecnologia, é necessário saber utilizá-la e entender as informações que são postas.

Sob este prisma, Pinho (2011) comenta que as condições históricas do Brasil e os sérios problemas educacionais levam a deficiências cognitivas nos cidadãos, impedindo a tão desejada democratização do acesso à informação. Compartilhando da mesma opinião Mossberger, Tolbert e McNeal (2008) explicam que, além da falta de acesso à internet, as habilidades tecnológicas dos usuários também são um fator que limita a participação digital. Esses fatores atingem principalmente a parcela mais pobre da sociedade, que possui menor escolaridade e menos acesso aos recursos tecnológicos. Assim, somente se enquadram no conceito de cidadão digital aqueles que conseguem ler, escrever e manipular as informações disponibilizadas na internet, contribuindo para a participação política e o engajamento cívico.

Ademais, além do domínio do uso dos recursos tecnológicos, o incremento da participação social também depende da existência de cidadãos aptos e capacitados para analisar a realidade social e emitir opiniões fundamentadas sobre o caminho a ser seguido pelas políticas públicas (NOGUEIRA, 1998).

Assim, Cunha (2012) explica que a capacitação dos usuários para participarem de fato por meio das ferramentas digitais é fundamental. A questão envolve a necessidade de melhoria da educação no país, tendo em vista que existe no Brasil um grande número de analfabetos funcionais. Além da capacidade de compreender informações simples, o incremento da participação social também necessita de mais esforço do poder público para efetivar o direito de acesso à informação, no sentido de disponibilizar informações inteligíveis e desprovidas de elementos demasiadamente técnicos ou complexos.

A questão educacional também é tratada por Barbosa (2012). O autor vê a educação como um fator necessário para possibilitar o uso adequado da internet para

o exercício da cidadania. Isso porque não basta disponibilizar o acesso à internet, se ela não é utilizada de forma apropriada. Um exemplo é o uso da internet em *lan houses* por crianças e adolescentes em regiões periféricas. O autor comenta que pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) verificou que o uso principal do recurso é para acessar redes sociais e interagir com amigos e familiares. Todavia, trata-se de um uso bastante básico, que dispensa maiores habilidades e não contribui para a participação democrática e incremento da cidadania.

#### **2.3.4 Ausência de motivação e interesse do cidadão**

Apesar de falta de oportunidade para acessar as tecnologias e a inabilidade para aproveitar suas potencialidades limitar drasticamente a participação social, a falta de interesse em participar também ocorre na parcela da população com melhores condições econômicas e sociais, pois faltam motivação e interesse por parte dos cidadãos. Nessa linha, Pinho (2011) questiona se as TICs podem, de fato, ensejar o aumento na participação política, criando uma sociedade mais ativa. Isso porque não é possível perceber, na sociedade brasileira, grandes mobilizações por meio dos canais tradicionais e convencionais. Desta forma, não seria o advento da internet que iria mudar esse quadro de forma instantânea.

Um dos motivos para isto, segundo Pinho (2008), é que muitos usuários das redes são expostos aos conteúdos, mas se mantêm inertes, apenas visualizando o conteúdo sem participar de fato.

No âmbito da política, Amaral (2016) comenta que o potencial de comunicação e deliberação política nos novos ambientes digitais, tais como as redes sociais, não tem se mostrado capaz de fomentar o interesse pelo debate político por parte da sociedade brasileira, que atribui bastante descrédito às instituições políticas.

Pinho e outros (2016) apresentam um exemplo claro de baixa participação política, mesmo com o uso massivo das redes sociais. Os autores analisaram o Movimento Fora Sarney, que ocorreu em várias capitais brasileiras em 2009. Os autores identificaram que a gênese do movimento ocorreu no Twitter, por meio do compartilhamento da expressão *#forasarney*, usada pela primeira vez em 17 de junho de 2009. Pouco tempo depois, em 29 de junho, mais de 10 mil mensagens por hora

eram compartilhadas na rede social, que chegou a sofrer problemas de acesso devido ao alto tráfego de informações. Todavia, após as convocações para as manifestações marcadas em vários pontos do país, o que se viu foi um esvaziamento total dos protestos. No primeiro dia de protestos, a cidade que mais recebeu manifestantes foi São Paulo, com setenta pessoas reunidas na Avenida Paulista. Os autores constataam que o ativismo, que era forte nas redes, não funcionou no mundo real.

Ao analisar o teor das discussões na comunidade virtual no Orkut, Pinho e outros (2016) identificaram a quase ausência de debate político nas mensagens que eram trocadas. Identificaram ainda que o perfil dos participantes do movimento era de jovens estudantes do segundo grau, principalmente escolas particulares, que se preocupavam mais em discutir os aspectos de organização, estratégia e logística das manifestações, ao invés de estimular o debate político. A análise das mensagens trocadas entre os participantes demonstra que debates sobre as divergências entre os integrantes do grupo eram evitadas, sendo preferível se concentrar nos aspectos operacionais do evento, que ganhou um caráter de espetáculo. Outro dado interessante verificado foi que mais de 70% dos tópicos em discussão eram criados por apenas 5% dos usuários.

Outro exemplo que aborda a motivação para participar é apresentado por Castells (2003), quando explora o excesso de otimismo tecnológico. O autor analisou uma experiência de participação cidadã eletrônica interessante no contexto internacional. Trata-se da Cidade Digital de Amsterdã (DDS), implantada no início de 1994 no município. A intenção era criar transparência por meio da disponibilização de documentações públicas e dar aos cidadãos a oportunidade de deliberar questões relevantes, emitir opiniões e votar em propostas.

Verificou-se que os cidadãos passaram a se envolver cada vez mais em questões políticas e administrativas, participando de maneira ativa em fóruns de caráter deliberativo, que permitiam a expressão de opinião e votação em propostas. Inicialmente, a DDS aumentou de forma vertiginosa, atingindo 140.000 usuários no ano 2000. Verificou-se na iniciativa uma participação efetiva dos cidadãos na construção da cidade, administração e em questões políticas maiores (CASTELLS, 2003).

Todavia, o auge de participação identificado começou a declinar a partir do ano 2000. Para Castells (2003), o aumento na participação não estava vinculado a um



contexto de interesse nos problemas coletivos ou na busca de informações públicas, e sim no aspecto de novidade da ferramenta. Os cidadãos estavam entretidos em explorar e descobrir a nova tecnologia, e passada essa fase, o dinamismo dos espaços públicos caiu de forma considerável.

Sobre os motivos da perda de interesse na ferramenta, Pinho e Winkler (2012) especulam que o sucesso inicial se deu devido ao caráter de novidade, tanto da ferramenta quanto da internet, que estava em pleno estágio de criação e evolução na época. A queda no engajamento pode ser explicada pelo esgotamento e atingimento da finalidade da ferramenta, ou ainda pelo caráter efêmero próprio do ambiente digital.

Castells (2003) explica ainda que um dos objetivos da DDS era combater o ceticismo político que vigorava entre dos cidadãos. Por esta razão, Pinho e outros (2012) acreditam que a pesquisa acadêmica precisa avançar para não apenas estudar a internet, mas investigar como ela pode contribuir para a política, tanto como uma forma alternativa de praticá-la, quanto fortalecendo-a. Uma questão crucial é saber se a internet é capaz de romper um quadro consolidado de desinteresse pela política, de descrença nos meios tradicionais de fazer política e fomentar uma participação mais ativa com uso de mecanismos que ampliam a interatividade. Trata-se de verificar se esse quadro de baixa mobilização até mesmo nos meios tradicionais pode ser alterado com o incremento das facilidades tecnológicas do ambiente digital.

Ao estudar iniciativas governamentais de participação digital no Brasil, Cunha e outros (2015b) também concluíram que ainda há poucas facilidades e elementos para atrair e manter a participação dos usuários, bem como aumentar a diversidade do público participante. Além disso, constataram que não há estratégias customizadas para grupos específicos, com o objetivo de ampliar a participação, principalmente dos grupos excluídos pela falta de recursos e habilidades digitais. Uma das soluções para este problema é conjugar as formas de participação presenciais com a participação digital.

Já Borges e Jambeiro (2016) comentam que é inegável reconhecer que a internet torna mais possível colocar em prática a *accountability*, mobilizar grupos para deliberações políticas e, conseqüentemente, fortalecer valores democráticos. Todavia, existem condicionantes que determinam o nível de motivação do cidadão para, de fato, participar. Dentre estes aspectos estão a possibilidade de gerar efeitos reais e concretos no sistema político, confiança do cidadão nos resultados de sua

participação e a manutenção contínua de canais sempre abertos e oportunidades para participação.

Sobre a necessidade de convencer o cidadão a utilizar as ferramentas tecnológicas, e considerando que se tratam de inovações, é possível utilizar a análise de Rogers (2003) sobre o conceito de inovação. Segundo o autor, para que ganhem aplicabilidade e aceitabilidade, as inovações devem reunir algumas características, tais como vantagem relativa e compatibilidade. Assim, uma inovação só será absorvida pela sociedade se os usuários conseguirem perceber algum grau de vantagem na inovação, que a faça abandonar as ideias atuais. Além disso, é necessário que os valores, experiências e necessidades dos usuários sejam compatíveis com a inovação que se pretende disseminar.

Rogers (2003) resume o ciclo de implementação da inovação, que se inicia com o contato inicial e o descobrimento das funcionalidades, e termina com a reinvenção da inovação, a partir de *feedbacks* colhidos durante as fases de utilização e experimentação. Muitas vezes, a finalidade inicial de utilização da inovação não é atingida, criando distorções que necessitam de ajustes. Dessa forma, verifica-se a importância dos canais de comunicação, em massa ou face a face, para realizar a difusão da inovação e persuadir os propensos usuários adotantes.

Todavia, esse é um aspecto difícil de ser superado, agravado pelo fato de que os governos usam essa tecnologia de forma unidirecional, como um quadro de avisos para os interessados. Esta é a conclusão de Castells (2003) quando analisou a DDS. O autor verificou que as respostas enviadas pelos parlamentares britânicos aos eleitores, com textos padrão e protocolares, desestimulavam a participação cidadã.

Nesse sentido, Lemos (2009) aborda que, apesar do grande potencial da internet em permitir a criação de conteúdo de forma independente, uma barreira a ser superada é fomentar a postura ativa dos usuários. Isso porque, com os meios de comunicação tradicionais, os usuários adotavam uma postura passiva, de consumidores de conteúdo, cenário este que vigorou por muito tempo, acomodando os espectadores.

### **2.3.5 Poucas possibilidades oferecidas pelo poder público**

Posto isso, verifica-se a necessidade de estimular o poder público a utilizar as

tecnologias de forma mais adequada, visando incentivar uma mudança de comportamento do cidadão, desde que sejam disponibilizadas possibilidades efetivas para tanto. Isso porque, dentre as iniciativas de governo eletrônico oferecidas ao cidadão, a maioria é simples e limitada. Nessa linha, Pinho (2008) afirma que as evoluções tecnológicas e o potencial democrático das TICs não podem restringir o governo eletrônico apenas ao fornecimento de produtos e serviços. Esse potencial deve ser aproveitado para criar mecanismos inovadores de interação e participação da sociedade nas ações do governo, ampliando a transparência.

Ao estudar a transparência de *sites* governamentais na internet em Córdoba, Echavarría (2012) verificou que o uso das TICs intensifica o fluxo de comunicação do governo quanto aos dados de publicidade e informações sobre as ações. Todavia, o papel do cidadão fica restrito a uma posição de contribuinte, pagador de impostos, e usuário de serviços. Foram identificados poucos casos em que os *sites* permitem um incremento da democracia ou contribuem para a formação de uma vontade coletiva. Assim, não há desenvolvimento ou inovação de maneiras de ampliar a participação cidadã e alterar a tendência de informação unidirecional.

Uma das preocupações da autora é identificar como a introdução das TICs no governo pode ampliar a legitimação democrática dos processos públicos de tomada de decisão. Mas, a autora identificou que o maior uso dos *sites* governamentais ocorre para expor dados e mostrar o que o governo está fazendo ou o que já fez. Há a coleta de informações para ajustar ações e publicidade, mas não há oportunidades de interação com os cidadãos, nem simplificação dos procedimentos burocráticos com o objetivo de dar mais voz à sociedade. Assim, a autora alerta que, sem uma vinculação clara com um projeto político de abertura democrática dos processos decisórios, a adição das TICs possui um alcance bastante limitado. Nesse sentido, é essencial repensar de maneira crítica sobre como usar as TICs para avançar de um modelo unidirecional de difusão de informações para tornar possível a construção da vontade coletiva de maneira dialógica (ECHAVARRÍA, 2012).

Dessa forma, as páginas *web* dos governos municipais são usadas mais com uma finalidade de transparência dos resultados do que com a informação de processos decisórios participativos. Assim, privilegia-se mais o acesso a dados nos quais já houve uma decisão e são deixadas em segundo plano as informações sobre o processo de tomada de decisão e os elementos que facilitam a articulação entre os

cidadãos (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016).

No mesmo sentido, analisando dados da Pesquisa TIC Domicílios 2013, Santos e Reinhard (2016) comentam que os serviços eletrônicos mais utilizados pelos cidadãos estão nos primeiros estágios de implementação de governo eletrônico. Tratam-se basicamente de consulta a informações públicas e sobre o funcionamento de serviços, sem a utilização de transações ou interações com o governo. Por sua vez, os estágios mais avançados, que envolvem o *feedback* do governo e a participação social são pouco utilizados, como é o caso da participação em fóruns, *chats* e votações relacionadas ao governo, que foram utilizadas por apenas 8% dos usuários.

Outros motivos que muitas vezes contribuem para a não utilização dos serviços eletrônicos, é que não são fornecidos de maneira adequada pelo governo. Em vários casos, o cidadão se sente desencorajado a utilizar os serviços em ambiente virtual devido ao seu baixo nível de maturidade. Por vezes, são disponibilizados aos usuários apenas aspectos informacionais, que impedem a realização de uma transação completa, como a emissão de uma guia de pagamento por exemplo, forçando o usuário a se dirigir a um posto físico de atendimento (SANTOS; REINHARD, 2016).

Ao analisar portais governamentais, Pinho (2008) constatou que as ferramentas utilizam a palavra cidadão para se referir aos usuários, indicando que o poder público ainda tem uma visão limitada do conceito de cidadania, ao associá-la apenas à disponibilização de serviços para os usuários, mesmo que esse represente um grande avanço na prestação de serviços públicos. Em geral, os maiores avanços identificados estão relacionados com as áreas de tributos, de compras e de contratações. Essas áreas são, justamente, aquelas que determinam a capacidade de arrecadação dos governos.

Nesse sentido, Anjos e Ezequiel (2011) reforçam que o governo eletrônico vem sendo subutilizado, sendo aplicado mais para servir de quadro de avisos, mural eletrônico, em que os governos divulgam informações que consideram importantes e disponibilizam pouquíssimas formas de interação, minando as possibilidades de comunicação do poder público com a sociedade.

Trata-se, portanto, da ausência de ferramentas estruturadas para a participação, que utilizem o potencial da *web 2.0* e propiciem a interação entre o governo e a

sociedade. Essa é a conclusão de Freire e Stabile (2014) em pesquisa com portais governamentais. Segundo os autores, os mecanismos de participação identificados eram simples, consistindo em *e-mails*, fale conosco e telefone para contato.

Com a mesma conclusão, Sampaio (2016) identificou que existem processos de governo eletrônico e canais digitais de comunicação disponibilizados à sociedade. Todavia, de forma geral os serviços disponibilizados são básicos, permitindo apenas a verificação de informações ou registro de solicitações simples. Os portais e perfis de redes sociais analisados são informativos, e por vezes divulgam apenas notícias.

Conclusão semelhante é feita por Jahns e Raupp (2016). Em sua pesquisa com portais governamentais, os autores identificaram que as ferramentas satisfazem de forma razoável os requisitos legais, mas não apresentam inovações ou características diferenciadas que contribuam de forma marcante para a transparência pública ou representem boas práticas para o incremento da democracia. As características positivas identificadas foram vistas mais como uma necessidade de atender as exigências legais e evitar eventuais sanções, em vez de buscar satisfazer as necessidades da sociedade.

Em outra pesquisa, Cunha e outros (2015a) concluíram que é possível mapear avanços nas iniciativas do poder público, porém, ainda restam muitos desafios a serem superados. Ao analisar a transparência, verificou-se que os dados são publicados principalmente para atender exigências legais, e que ainda há uma desigualdade considerável nas práticas dos vários níveis de governo analisados. Quanto aos dados abertos, foram poucos os portais de dados abertos identificados, sendo o tipo mais comum o de dados financeiros. Quanto à participação digital, os autores identificaram que os governos se preocupam mais em informar os usuários, e não empoderar os cidadãos para a tomada de decisão conjunta.

Por isto, Pinho e outros (2012) entendem que a atividade política digital é mais ampla do que aspectos meramente instrumentais, como é o caso de utilizar as TICs para votar ou declarar o imposto de renda, avanços expressivos do Brasil nessa área, ou ainda ter acesso a documentos públicos. Mais do que isso, a política na internet envolve a implantação de formas efetivas de participação da sociedade. Instrumentos e procedimentos que fomentem o interesse da sociedade em fazer parte da democracia, e usar os meios digitais para fazer cobranças ao estado. Esse cenário maior faz com que o relativo avanço na criação de portais governamentais na internet

tenha uma contribuição pequena para a efetividade da democracia digital.

Nesse cenário, Castells (2003) aponta para a existência de um círculo vicioso onde o cidadão tem pouco ou nenhum interesse em empregar tempo no uso dos canais disponibilizados na internet, tendo em vista que a resposta fornecida pelos representantes eleitos será uma resposta burocrática e automática, que estimula a comunicação unidirecional. Esse risco é confirmado por Morais (2012), que comenta criticamente o processo de apropriação das mídias sociais pelo governo. A autora identificou que o poder público tem expandido os mecanismos de comunicação institucional, criando páginas e perfis em redes sociais, com a justificativa de ampliar a participação e a interação com os cidadãos. Todavia, a investigação desses mecanismos indica uma forte contradição, pois eles acabam não funcionando com o potencial esperado.

Um exemplo é um *blog* oficial da Presidência da República no qual não era permitida a postagem de comentários, limitando a interação ao mero aspecto informativo. Outros exemplos de contradições são as redes de algumas instituições públicas, que bloqueiam o acesso a perfis de mídias sociais, mesmo as que fornecem informações públicas. A autora acredita que uma apropriação política da internet só é possível com uma mudança de cultura e incremento na educação (MORAIS, 2012).

Dessa forma, nota-se que, apesar das limitações, é possível perceber certo avanço do poder público no uso das tecnologias para incentivar a participação cidadã. Nesse sentido, Cunha e outros (2015b) estudaram iniciativas digitais de participação e concluíram que a maioria fornece informação de forma unidirecional, mas há um número considerável que também absorvem dos cidadãos algumas ideias, como forma de consulta, influenciando de certa maneira nas políticas públicas. Essa influência, todavia, ainda é limitada às fases de agenda e formulação das políticas, e nem sempre garantem resultados vinculantes.

Nesse contexto, Pinho (2008) explica que, para a efetividade do governo eletrônico em sua forma ampliada, faz-se necessária uma mudança no papel do Estado, que deve ser mais transparente e aberto à participação social. Mas, além disso, a sociedade deve passar a exercer um papel mais ativo e propositivo, empregando sua capacidade política e de exercício do controle social.

### **2.3.6 Baixa capacidade de influência dos processos participativos**

Assim, verifica-se que, para o incremento da participação, além de dar aos cidadãos possibilidades reais de participação e interação, é necessário garantir que o resultado desse processo seja, de fato, utilizado para melhorar a gestão pública. Nesse sentido, Wolton (2006) lembra que não necessariamente o aumento vertiginoso na disponibilização de informações garante uma melhor comunicação e, conseqüentemente, maior participação do cidadão na política. Apesar de a internet aumentar as formas de o cidadão expressar, não garante que essas opiniões e propostas serão capturadas pelos agentes políticos e revertidas em alguma forma de ação.

Sobre a dificuldade em reverter a participação cidadã em mudanças reais nas políticas públicas, Borges e Jambeiro (2012) destacam que apesar de a internet tornar mais fácil o contato entre os cidadãos e os representantes eleitos, o sistema político permanece fechado. Assim, embora haja maior facilidade de produzir e disseminar informações que não passem pelo controle do Estado, isso não vem acontecendo. Por esse motivo, os autores atestam que embora a participação social seja incentivada pelo conforto, comunidade e custo reduzido da internet, não há elementos que permitam afirmar que a participação política aumentou em virtude desses fatores.

Nesse sentido, em sua pesquisa sobre portais governamentais, Pinho (2008) não identificou nenhuma ferramenta que possibilitasse ao cidadão verificar e opinar no processo de elaboração de políticas públicas, ainda nas fases preliminares. Nem mesmo no Rio Grande do Sul, que tem certa tradição em participação popular com o orçamento participativo, foi identificado algum uso das TICs para a interação com o cidadão. Tal fato mostra que os governos administram de forma tecnocrática, em que um grupo de técnicos elabora as propostas e posteriormente as apresenta à sociedade de maneira completa e fechada, como uma caixa.

Além disso, os portais não refletem as demandas da sociedade, ao não compartilharem se as manifestações cidadãs foram utilizadas de alguma forma para a construção das políticas públicas. Essa limitação impede a consolidação de uma cultura de participação e debate entre os cidadãos, e a formação de um conhecimento coletivo. O autor identificou ainda que os portais não se prestam à avaliação dos serviços públicos pelos cidadãos. São poucas e limitadas as formas de avaliar os serviços e manifestar opiniões por meio de enquetes e pesquisas, o que limita

sobremaneira as formas de o governo obter algum *feedback* sobre as ações que implementa (PINHO, 2008).

Ao analisar portais governamentais argentinos, Echavarría (2012) também encontrou experiências que mostram um distanciamento da possibilidade de o cidadão participar e interferir de fato na construção de uma agenda política. Para a autora, mais do que discutir os aspectos das TICs de forma isolada, faz-se necessário debruçar-se sobre os princípios que orientam o desenho das políticas públicas, para que permitam a participação social. Além disso, o poder público deve melhorar os fluxos de informação pública, como forma de legitimar a ação do governo.

Esse cenário agrava a crise de legitimidade que atinge os governos, que segundo Gomes (2005a), é causada pela ausência do cidadão na esfera de decisões políticas. A superação desse cenário é necessária para dar efetividade à democracia e colocar o cidadão no papel de protagonista, e não apenas de destinatário das ações públicas.

A crise política também é comentada por Nogueira (1998). Para o autor, a política vem falhando em ser um espaço coletivo para abrigar os interesses coletivos e particulares para, após uma discussão e negociação democrática, criar vontades coletivas para orientar a ação do Estado.

Para tanto, Habermas (1997) elenca os fatores necessários para a efetivação da democracia. Trata-se da necessidade de condições e procedimentos suficientes para que os cidadãos consigam se comunicar com o poder público, e interferir na tomada de decisão por meio de uma esfera pública. Essas condições e procedimentos precisam estar institucionalizados, para garantir a ação coletiva e a formação de uma opinião pública.

### **2.3.7 Tendência de isolamento da sociedade agravada pelas TICs**

A formação de uma opinião coletiva pode ser prejudicada com a introdução das tecnologias. Segundo Pinho (2011), a internet comporta um grande paradoxo: ao mesmo tempo que fomenta a liberdade e igualdade de seus usuários, ela também intensifica o individualismo e a setorização de interesses. Sob este mesmo prisma, Echavarría (2012) afirma que a tendência de isolamento presente nos hábitos tecnológicos da sociedade eletrônica pode enfraquecer os espaços públicos e grupos



informais.

Com uma visão crítica, Sartori (2001) afirma que as interações proporcionadas pela internet são pobres e vazias, e acabam conduzindo os indivíduos à solidão e isolamento, ao que o único companheiro é o teclado do computador. Em vez de utilizar a rede para obter informações e conhecimentos, o usuário frequentemente não faz o uso apropriado da ferramenta, que serve apenas para matar o tempo de analfabetos culturais.

No mesmo sentido, Sorj (2003) comenta que o caráter individualista da sociedade atual é potencializado com o advento da internet. A possibilidade de comunicação globalizada faz com que o individualismo seja radicalizado, tendo em vista que os indivíduos se desvinculam dos contextos locais e perdem parte considerável dos valores tradicionais e ideologias existentes, tais como a pátria e a família.

Sobre as alterações nas relações sociais, que tendem à automatização e ao isolamento, Pinho e Winkler (2012) lembram que não é um fato que ocorre exclusivamente no meio digital. Um exemplo são as lojas de departamentos e supermercados, que são palco de relações sociais nas quais o diálogo e a interação são bastante limitados. Nota-se uma tendência de desaparecimento ou escassez das interações presenciais, assim como nos bancos, onde os contatos humanos são cada vez mais raros. Os autores alertam, assim, a necessidade de cuidado ao culpar o mundo virtual pela diminuição das relações humanas. Tem-se, na verdade, um mundo real que já é marcado pela individualidade, solidão e isolamento.

Assim, essa tendência de individualização da sociedade moderna leva a um esgotamento na forma tradicional de fazer política. Com isso, dependendo da forma como for abordada, as novas tecnologias podem representar tanto uma nova possibilidade de fazer política e se relacionar, quanto um aumento e incentivo ao individualismo (PINHO; WINKLER, 2012).

Sob este prisma, Pinho (2011) verifica que apesar do potencial para produção de conteúdos públicos e coletivos, a internet aparenta consolidar o predomínio dos interesses individuais. Dessa forma, o grande potencial de aumento na capacidade de comunicação, emissão e disseminação de informações parece estar resumido ao plano individual. De todo modo, a internet permite que as pessoas criem e interajam

sem a interferência de intermediários. Em um plano ideal, esse aspecto possibilitaria o desenvolvimento de cidadãos mais ativos, com uma postura colaborativa e cooperativa.

Confirmando esta visão, Cunha e outros (2015b) verificaram em pesquisa sobre ferramentas de participação digital que ocorre mais a participação individualizada, em detrimento de ferramentas que possibilitem diálogos, expressão de vontade ou deliberações. Dessa forma, concluem que a interação no ambiente digital é preponderantemente consultiva. Os autores também constataram que a discussão e a troca de ideias entre os próprios cidadãos são pouco exploradas, sendo mais comuns iniciativas que proporcionam uma experiência individualizada de participação.

## 2.4 DESAFIOS PARA O PODER PÚBLICO NO USO DAS TICS

Expostas as principais potencialidades e limites identificados na literatura, verifica-se que o poder público deve direcionar esforços para superar alguns desafios na adoção das TICs, que são a necessidade de adequação dos órgãos e entidades da administração ao contexto atual de novos sistemas e rotinas informatizados, bem como aplicar procedimentos e políticas para facilitar o acesso dos cidadãos às ferramentas tecnológicas. Ademais, é necessário que o poder público tenha vontade política e compromisso em disponibilizar e incentivar o uso de ferramentas tecnológicas voltados à participação social, além de utilizar os recursos digitais em conjunto com os mecanismos físicos já existentes.

### 2.4.1 Complementariedade das TICs com as estruturas tradicionais

Uma das principais formas de mitigar os fatores negativos e que impedem a efetivação total das potencialidades das TICs é aliar o uso das tecnologias e da internet às estruturas tradicionais que já existem na sociedade. Nesse sentido, Borges e Jambeiro (2016) assinalam que a internet sozinha não consegue impulsionar a participação social e política. Ela atua mais de forma complementar aos espaços que já existem na população, potencializando as atuações que já ocorrem. Como é uma alternativa aos meios de informação tradicionais, massificados e unilaterais, a exploração dos recursos disponibilizados pela internet fortalece a participação política, principalmente quando são utilizados mecanismos híbridos, que utilizam de forma

concomitante os espaços *on-line* e *off-line*.

Com a mesma visão, DiMaggio et. al. (2001) acreditam que a internet funciona como uma forma de complemento, canal adicional de informação para aqueles cidadãos que já participam de alguma forma na vida pública. O papel da internet seria, então, de fortalecer o acesso, e não fomentar sua expansão.

Com um exemplo prático desta necessidade, Espírito Santo, Diniz e Ribeiro (2016) explicam como o MPL utiliza a internet para construir e articular suas lutas. Os autores verificaram que o Movimento tem ciência da potencialidade da internet e, por isso, busca trabalhar várias formas de se comunicar, de informar o público, de forma independente, sem o uso das mídias tradicionais. Todavia, a organização não vê a internet como uma solução para todos os problemas. Há limitações na sua utilização, sendo assim, importante complementar as ações nos campos virtual e real.

Outro ponto que é alvo de preocupações do MPL é acompanhar o impacto causado pela divulgação de suas informações. Assim, buscam meios de monitorar a interação dos usuários, suas respostas, para criar assim um espaço de diálogo e esclarecimento das questões discutidas. Os autores demonstram ainda a necessidade de se conscientizar sobre os limites no uso da rede, sobre os riscos de se deixar levar pelo entusiasmo com as mídias. Assim, quem faz utilização dessa forma de comunicação deve ter em mente que ela não atinge todos os setores da sociedade, tendo em vista as características sociais e econômicas do país (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016).

Em outro exemplo, Pinho e outros (2016) estudaram as características do Movimento Fora Sarney, que tinha como objetivo cassar o mandato do senador José Sarney, envolvido em denúncias de corrupção em 2009. Apesar de empregar o uso massivo das TICs, principalmente o Orkut, rede social mais utilizada no Brasil na época, o movimento demonstrou uma relação ambígua e conflituosa com a mídia tradicional. Isso porque apesar de o movimento ser majoritariamente divulgado e formado com uso das mídias alternativas, notadamente o Orkut, os participantes sentiam a necessidade de ver os atos do movimento divulgados e pautados pela mídia tradicional, como forma de reconhecer o alcance dos protestos e a relevância das questões debatidas. Todavia, nesse caso específico houve pouca cobertura e repercussão dos eventos na mídia tradicional, o que acabou frustrando os manifestantes.

Por esta razão, Borges e Jambeiro (2012) afirmam que as ações de comunicação que envolvem a ação política não devem estar reservadas apenas ao uso da internet. O canal digital é apenas um complemento, que envolve também um amplo processo de comunicação prévio, cotidiano, que envolve inclusive a comunicação face a face e o uso de meios tradicionais. Assim, a participação política não é resultado do uso de plataformas digitais. Mesmo assim, a internet cria um ambiente propício para tanto, uma vez que fortalece a democracia ampliando o acesso a informações variadas e facilita a comunicação e discussão públicas. Além desses fatores, é necessária a motivação dos participantes.

#### **2.4.2 Envolvimento e comprometimento do poder público**

Assim, além da motivação dos cidadãos, o poder público deve se envolver ativamente com as tecnologias para incrementar a participação social. Nessa linha, Amaral (2016) explica que o potencial das redes sociais na promoção de transparência e participação será atingido caso a sociedade tenha ou desenvolva uma cultura de participação política e, desde que o poder público também demonstre o interesse e a disposição em praticar e fomentar a utilização dessas tecnologias. No mesmo sentido, Chen, Yen e Chen (2009) ressaltam que, apesar da disseminação das práticas de governo eletrônico, elas não dependem unicamente da tecnologia, mas exigem uma organização e vontade política para colocar a prática da democracia digital na cultura e no dia a dia da sociedade.

Sobre a problemática Ribeiro (2007) destaca que a revolução tecnológica se expande de maneira acelerada, com reflexos diretos na vida dos cidadãos. Essa evolução também cria novas formas de inserção plena dos indivíduos nas sociedades. Assim, esse contexto coloca o poder público em um papel crucial, pois obriga-o a assumir a responsabilidade de conceber e executar ações que possibilitem aos cidadãos obter informações por meio de uma infraestrutura de qualidade. Esse cenário coloca novas tensões e complexidades no processo democrático de tomada de decisão coletiva, pois, a depender da forma como são implementados, podem acabar gerando mais desigualdade se não foram adotados cuidados quanto ao déficit econômico, educacional e cultural.

Assim, a criação e manutenção de programas de governo eletrônico para

incentivar a transparência e a participação social deve ser priorizada pelo poder público, já que, segundo Prado e Loureiro (2006), a mera existência de portais governamentais ou programas de governo eletrônico não implica em um aumento da transparência, se não houverem, por exemplo, mecanismos institucionais para obrigar os representantes a prestarem contas de seus atos para a sociedade.

Ainda assim, é possível perceber avanços da transparência no Brasil. Nesse sentido, Bairral, Silva e Alves (2015) verificam que a construção e evolução de um referencial normativo, iniciado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 e culminando com a Lei da Transparência em 2009 e Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, vem mudando a relação entre os cidadãos e o governo. Apesar de defenderem que a transparência é mais do que atender requisitos legais, os autores verificam que esse suporte legal exige que o poder público utilize o sigilo como exceção, e não como barreira para fornecer dados e informações de interesse público, sempre de maneira acessível.

Todavia, mesmo com essa evolução normativa, a transparência e a participação ainda precisam avançar muito. Ao comparar as características dos portais antes e depois da vigência da LAI, Raupp e Pinho (2015) não verificaram avanços, o que demonstra que a lei não é observada, talvez devido à ausência de punição efetiva. Dessa forma, sem informações suficientes divulgadas pelo poder público, amplia-se a distância entre o governo e a sociedade.

Nesse sentido, Raupp (2016) investigou como se dá a transparência passiva dos maiores municípios brasileiros, considerados assim os que possuem população maior que cem mil habitantes. Devido ao porte populacional dos municípios avaliados, esperava-se que eles possuíssem um Poder Executivo razoavelmente desenvolvido e eficiente. Todavia, o autor verificou que a maioria dos municípios descumpre a LAI, seja por não apresentarem em seus portais mecanismos que possibilitem o pedido de informações, seja porque as respostas às solicitações enviadas foram inexistentes ou insuficientes.

Em pesquisa semelhante, Pinho (2008), ao buscar dados sobre a evolução física e financeira das ações governamentais durante o exercício, não identificou nenhum dado em quaisquer dos portais analisados, demonstrando que o poder público não está aberto à sociedade, está insulado e controlando todas as informações. Tal fato sugere, além da falta de uma cultura de transparência, uma resistência em adotar tal

cultura.

Ao investigar as formas de o cidadão dialogar com o poder público, identificou-se a presença de endereços de *e-mail* ou formulários eletrônicos. Apesar da aparente disponibilidade para o contato, não é possível afirmar se as respostas às eventuais interações são de fato úteis e esclarecedoras, ou se revestem de aspectos técnicos burocráticos e repetitivos. Apesar de verificar a disponibilidade de ouvidorias e contatos, o autor nota uma certa impessoalidade, no sentido de que o usuário não sabe com quem está tratando os assuntos e, conseqüentemente, se sente desestimulado para realizar um eventual contato. Assim, em regra, os portais carecem de interatividade, de diálogo efetivo com a sociedade (PINHO, 2008).

Segundo Amaral (2016), estas pesquisas sobre o uso de portais governamentais apontam que o poder público não tem vontade política para promover democratização por meio da tecnologia. Todavia, isso só acontecerá quando o Estado passar a tratar a participação como um direito, e não como uma concessão benevolente do governo. Nesse sentido, as possibilidades de participação social devem ocorrer em quaisquer etapas das políticas públicas, e não apenas para validar ou referendar ações que já foram construídas previamente de forma unilateral (CUNHA, 2012).

Sobre a insuficiência de possibilidades de participação, Pinho (2008) constatou em sua pesquisa que são raras as ferramentas disponibilizadas aos cidadãos para acompanhamento de projetos. Quando muito, os portais divulgam informações superficiais ou genéricas, que impedem um uso efetivo dos dados, demonstrando que o poder público parece não dar crédito ao uso da tecnologia. O autor conclui que pode se tratar tanto de uma ausência de consciência sobre o real potencial das TICs para a transparência quanto de uma resistência dos atores em adotar uma cultura de transparência efetiva.

Dessa forma, para a ausência de uma cultura de comunicação digital que permita a construção de espaços de interação com a sociedade o autor levanta duas possibilidades. Primeiramente, é possível que os governantes ainda não tenham assimilado e reconhecido a necessidade constante de prestar contas de seus atos à sociedade. Aliado a esse fato está o aspecto passivo dos cidadãos, que não participam tanto dos processos de cobrança e monitoramento dos atos públicos. Outro fator levantado pelo autor é a subutilização do potencial das tecnologias para fomentar a interatividade (PINHO, 2008).

Em sua pesquisa sobre iniciativas de participação eletrônica, Sampaio (2016) verificou que os órgãos públicos analisados não possuem processos internos que utilizem os dados e informações dos canais digitais para retroalimentar as outras áreas, tais como subsidiar o planejamento, criação de novas ações e decisões. Além disso, não há tratamento estatístico do perfil dos cidadãos que utilizam as ferramentas, como forma de criar estratégias de divulgação diferenciadas, bem como as manifestações dos cidadãos não recebem uma resposta ágil, ou, às vezes, nem recebem resposta. Nas redes sociais, a interação é limitada, com comentários sem conteúdo relevante. Com isso, a pesquisa comprovou o pressuposto da autora de que a participação cidadã na internet é insuficiente pois faltam canais estruturados com as características necessárias para a construção de uma cidadania digital (SAMPAIO, 2016).

Nota-se, assim, a necessidade de institucionalização das políticas de governo eletrônico, que deve receber a devida atenção do poder público. Sob este prisma, Raupp e Zuccolotto (2015) afirmam que o governo eletrônico não só permite uma melhoria na oferta de serviços públicos, como também representa uma possibilidade de envolver mais os cidadãos. Todavia, para isso é necessária uma maior institucionalização da política de governo eletrônico no Brasil, que carece de um ator que centralize as ações e o orçamento necessário para o desenvolvimento da política. Conseqüentemente, o Brasil não consegue aproveitar o potencial das TICs e perde a chance de criar um ambiente propício à participação da sociedade na gestão pública.

Essa ausência de centralidade é explicada por Prado, Ribeiro e Diniz (2012) quando analisam a evolução do Programa Federal de Governo Eletrônico, iniciado a partir de setembro de 2000. Os autores destacam que o programa não recebeu a devida prioridade na agenda governamental, fazendo com que os órgãos públicos desenvolvessem suas políticas de forma pulverizada e não integrada.

Os reflexos dessas fragilidades são identificados por Cunha e outros (2015b). Ao mapear iniciativas de governo eletrônico que promovem a participação cidadã, os autores constataram que não há institucionalização por lei específica dos casos analisados. Assim, a criação e manutenção desses mecanismos depende de vontade política e da conjuntura política local. Além disso, ao estudar de que forma os cidadãos podem utilizar as ferramentas de governo eletrônico para participar da gestão, os autores concluíram que há poucas ferramentas tecnológicas que contribuem de fato

para a participação efetiva da sociedade, pois os processos de governo eletrônico são desenvolvidos e mantidos para beneficiar os agentes públicos, e não com foco no cidadão.

Para reverter esse quadro, Sampaio (2016) explica que a democracia digital só é possível a partir do momento que um governo se dispõe a ser totalmente visível e transparente, sem esconder nada dos cidadãos. Além disso, os governos devem ter vontade política suficiente para garantir de fato a participação da sociedade na construção das políticas públicas.

Ao implementar projetos de governo eletrônico, o poder público lida com a necessidade de planejamento e investimento contínua, dado que esses projetos aumentam sua complexidade à medida que evoluem de forma gradativa. Ademais, a efetividade desses projetos também depende de como os governos lidam com questões como limites legais, aspectos culturais e cobranças por eficiência e efetividade dos serviços públicos. Logo, a participação digital pode auxiliar a planejar, implementar e operacionalizar políticas públicas e, conseqüentemente, dar mais eficiência e eficácia ao gasto público, desde que o poder público se sensibilize sobre a importância da disponibilização de canais de participação ao cidadão (SAMPAIO, 2016).

Por isso, o governo eletrônico deve ser visto como uma política pública, e não como ações pontuais e isoladas de cada órgão público. Nesse sentido, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (2017) destaca que as iniciativas eletrônicas devem contribuir para a transformação da sociedade brasileira, motivando o Governo Federal a assumir um papel de incentivador da cidadania e do desenvolvimento dos cidadãos, garantindo o acesso aos serviços públicos e a capacidade de realizar seus direitos constitucionais. Assim, o cidadão deve ser visto como um parceiro importante do governo na definição da estratégia para enfrentar os problemas sociais. Logo, o Governo Federal deve evitar a promoção da transparência de maneira desqualificada, e sim garantir condições de controle social e participação política, remodelando as organizações públicas.

Para tanto, faz-se necessária a existência de condições prévias que devem ser trabalhadas na relação entre o Estado e a sociedade. Segundo Santos e outros (2010), esse é o principal fator de sucesso das políticas de governo eletrônico, que devem ser baseadas em uma cultura e um arranjo institucional que permitam o



tratamento das demandas da sociedade, a avaliação das ações do poder público pelos cidadãos e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

### **2.4.3 Adequações e transformações na Administração Pública**

Sobre o arranjo institucional necessário para dar efetividade às ferramentas de participação digital, Avgerou e outros (2005) explicam que o estágio de implementação de um governo eletrônico está relacionado com a difícil tarefa de modificar e modernizar sistemas antigos e burocráticos, para que se adequem às novas exigências dos sistemas modernos e integrados. Essa transformação representa um desafio para as organizações, bem como para as estruturas de tecnologia da informação.

Essa transformação é crucial, pois as organizações dependem cada vez mais da tecnologia para executar suas atividades, que passa a ser feita de maneira cada vez mais colaborativa, por meio da flexibilização dos processos de trabalho. Assim é possível que as organizações trabalhem com projetos compostos por equipes múltiplas e distintas, dispostas em várias partes do globo. Nesse contexto, a troca de experiências e vivências é potencializada, uma vez que os colaboradores altamente especializados podem se envolver em várias equipes de forma simultânea (HUMES; REINHARD, 2016).

Com isso, a partir do momento em que os sistemas de informação das organizações passam a incorporar artefatos digitais, abre-se caminho para uma maior sistematização dos processos de tomada de decisão, além de maior integração entre equipes múltiplas e dispostas em lugares distintos, bem como a flexibilidade no compartilhamento de informações entre as equipes (HUMES; REINHARD, 2016).

Outro viés do aspecto institucional é apontado por Santos e Reinhard (2012), que enxergam no sistema de tripartição de poderes um fator crítico para a disseminação dos serviços eletrônicos no país. Isso porque as instituições estão divididas entre as esferas executiva, legislativa e judicial, bem como entre os níveis federal, estadual e municipal. Dessa forma, serviços que exigem uma integração entre vários órgãos necessitam de processos complexos de interação e colaboração entre os diversos atores envolvidos.

A capacidade de interação entre entes e esferas governamentais é fundamental

para garantir que os serviços sejam disponibilizados de forma colaborativa e integrada, dado que exigem de grande interoperatividade entre vários órgãos, pertencentes a todos os níveis e esferas de governo. Esse é o grande desafio para consolidação da adoção e evolução do governo eletrônico, pois o poder público deve não apenas agilizar, mas transformar e modernizar os processos de trabalho governamentais (FERNANDES, 2002).

A estrutura hierarquizada e compartimentada da Administração Pública também é criticada por Levy (1999), defensor da necessidade de uma revolução na forma de o cidadão se relacionar com o governo, já que a sociedade passaria a ter mais capacidade de ação com a evolução dos processos de governo eletrônico. Assim, o poder público é obrigado a se adaptar, reduzindo níveis hierárquicos, tornando processos informacionais mais enxutos e promovendo a transparência e diálogo com o cidadão.

Além dessa adaptação, Andrade, Raupp e Pinho (2017) afirmam que, mais de divulgar informações de qualidade, o governo deve fortalecer e adaptar os modelos de gestão pública, incentivando o acesso pelos cidadãos e responsabilizar os atores que não cumprem os ditames da lei. Trata-se, portanto, de uma necessidade de reestruturar os órgãos públicos, inserindo uma cultura de fomento à transparência e ao controle social e, conseqüentemente, combater o clientelismo e a corrupção. Dessa maneira, abre-se possibilidade efetiva para a participação digital, a comunicação por meio das TICs, o compartilhamento de dados e informações e a implementação de processos deliberativos.

Uma das principais vantagens desses ajustes institucionais é a criação de possibilidades para atingir o estágio ideal de desenvolvimento do governo eletrônico. Santos e Reinhard (2016) explicam que esse estágio requer uma modernização e integração de uma gama de sistemas individuais com o objetivo de reduzir ou eliminar a necessidade de o cidadão acessar diversos canais ao realizar um serviço. Dessa forma, o usuário não precisa nem mesmo saber quais órgãos e setores estão envolvidos para a realização do serviço que deseja. Toda a interação com o cidadão é feita por meio de um ambiente único, um ponto único de acesso, denominado pela doutrina internacional de *on-stop government* e *single-window service*.

Um exemplo dessa característica é abordado por Prado, Ribeiro e Diniz (2012). Os autores destacam o papel facilitador e centralizador de portais governamentais na

internet, como o Portal da Transparência. Ferramentas como esta permitem que o cidadão encontre informações em um único local, em vez de procurar de maneira dispersa em vários órgãos, facilitando a obtenção de informações.

#### **2.4.4 Usabilidade dos recursos tecnológicos**

Todavia, mesmo que o poder público mude seus processos internos e assimile de fato a cultura participativa, não se pode olvidar de dotar as ferramentas tecnológicas disponibilizadas aos cidadãos de características que otimizem e facilitem o seu uso. Ao tratar sobre *sites* governamentais, Cunha e outros (2015b) apontam que a presença de facilidades é fundamental para torná-los atrativos e eficientes, de forma a atrair a ação de cidadãos desengajados e ampliar o acesso por parte de usuários já engajados.

Isso pois, para não limitar a participação do cidadão que navega na *web*, faz-se necessário que essa seja uma experiência intuitiva e agradável, já que mesmo o indivíduo que possui todas as competências necessárias para explorar esses recursos irá perder o interesse se tiver que navegar em um *site* que precise de uma "investigação" acerca de onde se encontram as informações. Nesse sentido, os custos da participação devem ser reduzidos ao máximo, diminuindo o tempo de acesso com rapidez e efetividade da informação (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016).

Logo, mostram-se fundamentais desenvolver os *sites* e os canais de participação atendendo a padrões de acessibilidade e usabilidade. Sobre os termos, Echavarría e Bruscoli (2016) explicam que o primeiro está relacionado com a possibilidade de visualização da informação em qualquer dispositivo, ou em sua grande maioria. Já o segundo termo reflete a possibilidade de obter a informação de forma simples e rápida, sem obstáculos ou ajuda de terceiros, mesmo em situações em que o usuário possui alguma limitação física.

Assim, a acessibilidade deve implicar em igualdade de uso e flexibilidade quanto as preferências, habilidades individuais e diferentes ritmos de interação dos usuários. Além disso, as interfaces das ferramentas devem ser simples e amigáveis, com conteúdo fácil de entender, independentemente dos conhecimentos, habilidades, nível de concentração ou experiência dos usuários. Nesse sentido, o próprio meio de disponibilizar as informações deve ser de fácil aprendizagem e assimilação. Para isto,

as informações disponibilizadas devem possuir atributos que permitam sua fácil compreensão e percepção, possibilitando a troca de dados independentemente de contexto, condições ambientais ou capacidades sensoriais dos usuários. Para maximizar o uso, deve-se buscar o mínimo de esforço físico do usuário para uso das ferramentas, evitando ações repetitivas.

Há ainda a navegabilidade, que engloba os aspectos que ajudam o usuário a navegar no *site*, por meio da estrutura de navegação, tais como tamanho da página e formas de obter a informação, características dos *links*, recursos de busca, seções de ajuda e questões estéticas da interface utilizada (fontes, cores, espaços, etc.). Porém, mais importante que o desenho ou a navegabilidade está o conteúdo, já que "a informação é condição de possibilidade para a participação cidadã". Assim, de nada adianta um *site* que cumpra todos as recomendações *web*, mas que não traga nenhuma informação necessária. Se o cidadão consegue encontrar informações pertinentes e adequadas, sem obstáculos, todos os problemas de usabilidade ficam em segundo plano. Por isso, recomenda-se que a linguagem utilizada para produzir a informação seja amigável para os usuários, com uma redação clara para agilizar a leitura e facilitar a assimilação de informações pelos cidadãos. (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016, p. 62).

Nesse sentido, diversas pesquisas apontam para a importância de elementos que facilitem o uso das ferramentas tecnológicas pelos cidadãos. Cunha e outros (2016) elencam alguns desses recursos, tais como disponibilidade de manuais e material de treinamento, ferramentas de suporte e ajuda, confiabilidade do meio de acesso, acessibilidade para portadores de necessidades especiais, disposição adequada e prática das informações, formato adequado que favoreça a visualização e atualização das informações.

Já Raupp e Pinho (2015) destacam os elementos que permitem a interação e participação dos usuários. Consistem em canais de contato (telefone, ouvidoria, *chat*) ou ferramentas de monitoramento das ações dos usuários. Pinho (2008) afirma que estas características, bem como facilidades de acesso e de busca de informação são fundamentais para facilitar a utilização pela sociedade.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Utilizou-se, para a pesquisa, a abordagem qualitativa e interpretativista, por se concluir que é a opção mais indicada para estudar o objeto pesquisado, qual seja, a participação social por meio de canais digitais. Emprega-se, portanto, o mesmo pressuposto ontológico adotado por Sampaio (2016, p. 131), de que "a realidade social é dinâmica e intersubjetiva", o que implica em uma realidade social que é "fruto das experiências e vivências humanas, mediante interação, de onde o conhecimento é socialmente construído".

Segundo Sampaio (2016, p. 134), o pensamento interpretativista tem uma posição subjetiva, e entende que "o homem constrói e mantém sua realidade social e organizacional a partir de suas vivências e perspectivas, e o conhecimento de mundo é constituído através da experiência de vida de cada indivíduo".

Tendo em vista que o estudo da relação entre a participação social e as tecnologias de informação implicam na análise de uma série de fatores sociais, econômicos e institucionais, verifica-se que a opção é justificada por Stake (2005), que defende o uso de abordagem qualitativa e interpretativista para estudar o uso das TICs e dos processos de governo eletrônico, já que a pesquisa quantitativa dificultaria a realização de inferências sociais.

Além disso, o estudo das TICs não consiste apenas na análise de sistemas e componentes, mas deve refletir os impactos que a tecnologia causa na vida, nas organizações e na sociedade. Assim, justifica-se a adoção de uma abordagem subjetiva, para compreender de forma mais efetiva o contexto que envolve a adoção e implementação das TICs. Esse contexto engloba políticas públicas, gestores, cidadãos e outros atores que não se inserem apenas na dimensão técnica das TICs, já que envolvem questões políticas e sociais (SAMPAIO, 2016). No mesmo sentido, Gephart (2004) argumenta que a abordagem interpretativista deve ser utilizada em pesquisas que estudam como atores sociais se relacionam, e como esses atores utilizam significados e conceitos.

Baseada em Orlikowski e Baroud (1991), Sampaio (2016, p. 132) explica que a utilização de uma abordagem funcionalista para estudar as TICs, apesar teoricamente ser mais indicada, restringiria de forma desnecessária "o estudo desses fenômenos e de suas implicações no contexto social, político ou organizacional".

### 3.1 MÉTODO DE PESQUISA

Quanto ao método, foi empregado o estudo de caso único, por se considerar ser um método adequado para estudar a tecnologia, sistemas e processos de governo eletrônico, que envolvem habilidades e conhecimentos humano e tecnológicos, bem como interação social.

Nesse sentido, Yin (2001) ensina que estudos de casos são adequados para investigar fenômenos contemporâneos no seu contexto de vida real, principalmente quando não há clareza nos limites entre o fenômeno e o contexto. Além disso, permitem explorar com profundidade as relações entre atores sociais em contextos cotidianos, por meio de observações diretas e entrevistas sistemáticas.

Além disso, Walsham (1995) afirma que o estudo de caso é frequentemente utilizado em estudos interpretativistas, e que abordam o campo da tecnologia e sistemas de informação. Assim, tendo em vista que a presente pesquisa envolve participação social e tecnologias da informação, bem como a relação desses fatores com transparência, governo eletrônico e outros temas complexos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa através de método estudo de caso único.

Tendo em vista que o objeto estudado, qual seja, a participação social por meio de canais digitais, envolve fatores institucionais para potencializar a adoção das tecnologias, fomentar o uso das ferramentas pelos cidadãos e mitigar e contornar os fatores negativos da adoção das TICs pelo poder público, escolheu-se trabalhar com uma única organização pública, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

Ainda sobre estudos de caso, Yin (2001, p. 21) afirma:

A clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclo de vida individual, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de setores econômicos. [...] fundamento lógico para selecionar um projeto de caso único. Vale a pena, portanto, conduzir um estudo de caso porque a informação descritiva por si só é reveladora. (YIN, 2001, p. 21)

Além disso, a participação social está presente na missão institucional do órgão, e em vários de seus objetivos estratégicos. Com isso, convém estudar seus processos internos e investigar como eles contribuem para a participação social. Ademais, a

CGU exerce as competências de órgão central dos sistemas de controle interno, ouvidoria e correição do Poder Executivo Federal, o que inclui a supervisão e orientação de diversos órgãos e entidades. Dessa forma, verifica-se que o caso possui particularidades importantes, que podem conduzir a *insights* valiosos (SIGGELKOW, 2007).

Outro motivo para a escolha do caso é a trajetória profissional do pesquisador, que atua na área de transparência e executa programas relacionados com participação social desde 2008. Desta forma, além de familiaridade com os termos e conceitos abordados, há maior facilidade em acessar os dirigentes máximos da instituição, facilitando a coleta de dados importantes para a análise do problema da pesquisa. Para tanto, com base em Sampaio (2016), a unidade de análise definida foram os canais digitais disponibilizados pela CGU, por meio de *sítes* na internet, portais e mídias sociais.

O recorte temporal da pesquisa se deu entre o período de agosto de 2017 e fevereiro de 2018. Para analisar as opções estratégicas e verificar como se dá a presença da participação nos processos internos do órgão, utilizou-se o marco temporal de janeiro de 2016, data em que passou a vigorar o planejamento estratégico atual da CGU.

## 3.2 FONTES DE DADOS E MODELOS DE COLETA

Para atingir os objetivos da pesquisa, foram utilizadas algumas das principais técnicas de coleta mais utilizadas em estudos de caso (YIN, 2001). O modelo de coleta foi baseado em Sampaio (2016).

### 3.2.1 Análise documental

Segundo Yin (2001), a análise documental possui grande importância e valor nos estudos de caso, tendo em vista que as informações, dados e registros coletados exercem papel complementar às outras fontes de evidências e informações. Assim, foram utilizadas informações documentais relevantes que informam sobre as possibilidades de participação social, os portais governamentais, os canais digitais de comunicação com os cidadãos, bem como a documentação referente aos portais e

aos canais de comunicação e suas funções.

### **3.2.2 Entrevistas**

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores relevantes da instituição. Triviños (1987) ensina que a entrevista semiestruturada coloca em destaque a presença do entrevistador e sua autonomia para compartilhar sua compreensão sobre a realidade em estudo e eventualmente formular novas perguntas ao entrevistado, com base nas respostas colhidas, aprofundando ainda mais o caso estudado.

Aplicaram-se questões abertas, com base no modelo de coleta de Sampaio (2016). As questões abertas, segundo Triviños (1987), permitem a observação de ideias, opiniões e sentimentos dos entrevistados, possibilitando uma compreensão mais ampla e holística do tema estudado.

Para definir os atores entrevistados, foram selecionados os dirigentes máximos de cada área do órgão, inclusive o Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União, com o intuito de extrair das entrevistas a visão institucional do órgão sobre o tema estudado, e como se dá a abordagem das potencialidades das tecnologias utilizadas e as estratégias para enfrentar os fatores que limitam a participação social.

As entrevistas foram conduzidas com simplicidade e espontaneidade, de forma a ouvir o entrevistado (KVALE; BINKMANN, 2009). Assim, a partir da interação entre o entrevistador e o entrevistado, o conhecimento é construído. Para guiar as entrevistas, utilizou-se roteiro de entrevista adaptado de Sampaio (2016) (APÊNDICE A), com foco nos temas estudados para permitir a reflexão a partir das perguntas realizadas, sem hierarquia de poderes entre os atores durante a conversa.

Além disso, seguindo recomendações de Kvale e Binkmann (2009), durante as entrevistas foram observados os aspectos de sensibilidade e relacionamento interpessoal, para deixar os entrevistados a vontade e buscar conhecimento qualitativo sobre os temas. Para isto, foram focados os temas no contexto real dos entrevistados e evitou-se perguntas com conceitos concebidos previamente, bem como houve cuidado na análise de respostas ambíguas e contraditórias.

Quanto aos preceitos éticos, Kvale e Binkmann (2009) destacam o papel da



moral e da ética na pesquisa qualitativa, que deve obter a concordância do entrevistado e garantir a confidencialidade. Assim, previamente às entrevistas foram garantidos o anonimato e a confidencialidade dos responsáveis pelas informações.

As entrevistas foram realizadas com nove dirigentes, no período de 18 a 22 de dezembro de 2017. Com o consentimento prévio das autoridades, as entrevistas foram gravadas em aparelhos celulares, por meio de aplicativo gratuito. Com duração média de 33 minutos, o total dos áudios coletados foi de 300 minutos. A transcrição das entrevistas totalizou oitenta páginas e mais de 31.000 palavras, que foram analisadas com o uso do *software* QSR NVivo 11 Pro.

### 3.2.3 Observação

Por fim, a observação (LAVILLE; DIONNE, 1999) também foi utilizada para analisar as ferramentas de participação digital na ótica de usuário cidadão, inclusive com a utilização dos canais e criação de cadastros, quando necessários, para testar a funcionalidade das ferramentas. Para tanto, utilizou-se a matriz de coleta de dados de Sampaio (2016).

## 3.3 MODELO DE ANÁLISE DE DADOS

Para analisar os dados, foi utilizada a análise de conteúdo (PATTON, 2002) com vistas a categorizar os significados centrais dos dados coletados por meio do modelo proposto por Sampaio (2016), que investiga os canais e atributos necessários para permitir a realização da cidadania digital.

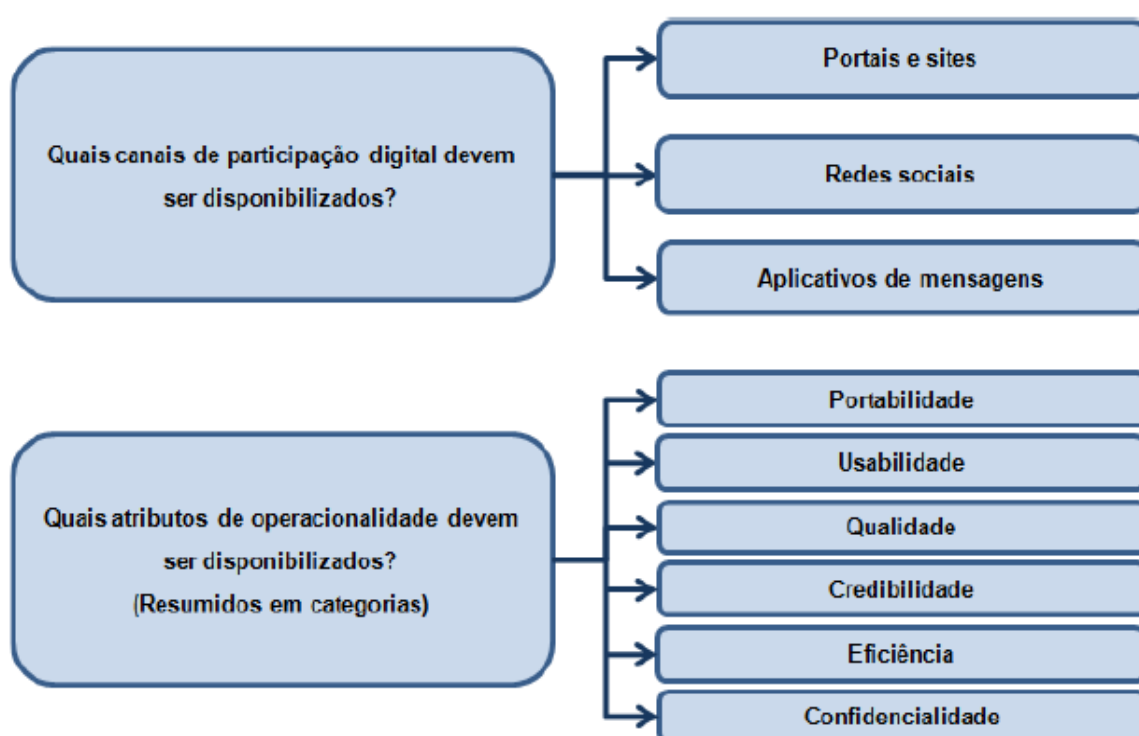
O modelo prevê a existência de atributos objetivos (portabilidade, usabilidade e qualidade) e subjetivos (credibilidade, eficiência e confidencialidade), sendo que os primeiros refletem as características inerentes aos canais, que podem ser moldadas e alteradas principalmente pelos desenvolvedores das ferramentas, de modo a facilitar e estimular a participação cidadã.

A portabilidade reflete a possibilidade de o canal digital ser utilizado a partir de qualquer ferramenta de hardware ou *software*, tais como computadores, celulares e *tablets*. A usabilidade se refere à qualidade do canal digital, que deve ter um uso facilitado que garanta a satisfação do usuário e estimule sua utilização. Já a qualidade

consiste na capacidade e facilidade de os usuários que utilizam os canais atingirem seus objetivos. Para isto, as informações dos canais devem ser dotadas de praticidade, ser atualizadas constantemente, bem como as respostas às demandas cidadãos devem ser ágeis e efetivas (SAMPAIO, 2016).

Já os atributos subjetivos estão relacionados com a qualidade dos canais, característica que é percebida principalmente pelo cidadão, e que depende da opinião de cada usuário. Apesar da subjetividade, tratam-se de fatores fundamentais para estimular a participação dos cidadãos (SAMPAIO, 2016).

**Figura 1** - Modelo de análise de dados



Fonte: Sampaio (2016, p. 297)

A credibilidade implica na necessidade de transparência nas interações entre o poder público e a sociedade, informando sobre o andamento dos processos, a destinação das informações, e garantindo que eventuais informações confidenciais são tratadas de forma adequada. Por sua vez, a eficiência exige que as interações dos cidadãos sejam tratadas com qualidade, para garantir satisfação dos usuários, credibilidade ao processo participativo e incentivo à interação. Assim, as respostas e interações com os usuários devem ser claras, ágeis e rápidas. Por fim, a confidencialidade implica na necessidade de acesso restrito quando necessário, para evitar exposições dos cidadãos ou risco de retaliações. Assim, o anonimato deve ser

usado quando necessário ou desejado pelo cidadão, como forma de permitir e incentivar a participação (SAMPAIO, 2016).

#### 4 O OBJETO DE PESQUISA

Conforme já abordado, o método de pesquisa adotado, estudo de caso único, mostrou-se bastante adequado ao fenômeno estudado e aos objetivos da pesquisa. Nesse sentido, o caso escolhido revelou características e detalhes interessantes sobre a relação da participação social, poder público, tecnologia, e outros conceitos abordados. Assim, é conveniente expor, inicialmente, características do órgão estudado e como a participação social se faz presente em seus objetivos institucionais

A configuração mais recente da CGU foi estabelecida pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, e suas competências estão dispostas na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, sendo uma delas a adoção de:

Providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2017a).

O órgão já passou por inúmeras alterações de estrutura e atribuições, sendo que um dos principais marcos de sua existência foi a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Ao longo de quinze anos, o órgão central dos sistemas de Controle Interno e Correição no Poder Executivo Federal, que contava também com a função e ouvidoria, passou a adotar mecanismos de prevenção à corrupção e a supervisionar a aplicação de leis relevantes, tais como a de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) e Anticorrupção (12.846/2013) (BRASIL, 2018p).

Para cumprir estas e outras atribuições, a CGU estrutura-se em quatro unidades: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU) (BRASIL, 2018i).

Enquanto a STPC realiza ações voltadas à prevenção da corrupção por meio da promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, a SFC fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, executa auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais, bem como apura denúncias e representações.

Por sua vez, a CRG atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal por meio de ações disciplinares, capacitações e fortalecimento das unidades

componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR).

Já a OGU exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal e contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

À primeira vista, a OGU aparenta ser o principal órgão que trata sobre participação social. Todavia, a análise das atribuições e da atuação institucional do Ministério indica que as áreas finalísticas atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si, que por vezes se sobrepõem ou se complementam.

Estas quatro unidades são responsáveis pela execução dos quatro macroprocessos vinculados à área finalística da CGU: Transparência e Prevenção da Corrupção, Controle Interno, Correição, e Sistema de Ouvidorias. Juntos, os macroprocessos produzem 39 produtos e serviços, ao que um dos principais clientes é a sociedade. Além disso, 19 dos 39 produtos são produzidos especificamente para os cidadãos, ou utilizam primariamente insumos produzidos pela sociedade. Tratam-se de apuração de demandas sociais, fortalecimento das ouvidorias, tratamento de denúncias e manifestações de cidadãos, e políticas de transparência e dados abertos. Inclusive, há atividades voltadas ao público infanto-juvenil, nas escolas públicas, visando a mudança cultural da sociedade brasileira para incrementar o controle social (BRASIL, 2017c).

Além dos normativos de criação e regulamentação, e do Regimento Interno, a atuação da CGU é baseada em um planejamento estratégico que definiu a missão, visão e valores, bem como os objetivos do órgão para o período de 2016 a 2019.

A implantação e acompanhamento da gestão estratégica na CGU foi estabelecida pela Portaria nº 1.308, de 22 de maio de 2015. O normativo definiu uma estrutura de governança composta por um Comitê de Gestão Estratégica e um Comitê Gerencial. O primeiro, responsável por estabelecer as diretrizes para os projetos de gestão estratégica da CGU, possui a seguinte composição:

- I – Ministro de Estado
- II – Secretário-Executivo
- III – Secretário Federal de Controle Interno
- IV – Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção
- V – Corregedor-Geral da União; e

## VI – Ouvidor Geral da União. (BRASIL, 2015a)

Em análise à estrutura organizacional da CGU, verifica-se que essas áreas consistem no maior nível hierárquico do órgão, sendo natural que seus representantes sejam os responsáveis por definir o direcionamento estratégico da instituição. Assim, seus dirigentes foram considerados fundamentais para a pesquisa desenvolvida, razão pela qual foram entrevistados para coletar informações sobre o tema estudado.

Tendo em vista que a Portaria nº 1.308 estabelece que as funções de Secretaria-Executiva são exercidas pela Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DIPLAD), o dirigente dessa área também foi entrevistado.

Outras duas áreas consideradas relevantes para a pesquisa, em razão de suas atribuições, foram a Assessoria de Comunicação Social (ASCOM) e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). A ASCOM é responsável por “planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento das atividades de comunicação social da CGU”, área fundamental e indispensável para o relacionamento e comunicação da Administração Pública com o cidadão. Por sua vez, a DTI é responsável por “propor as diretrizes, normas e procedimentos que orientem e disciplinem a utilização dos recursos relacionados à tecnologia da informação na CGU”. Desta forma, a utilização dos canais digitais e ferramentas de tecnologia da informação é uma área que também é acompanhada pela DTI. (BRASIL, 2017b)

Vale salientar que a participação social foi inserida no próprio processo de definição da estratégia de atuação do CGU. Nesse sentido, a Portaria nº 1.309, de 22 de maio de 2015, estabeleceu que seriam consultados representantes da sociedade civil na fase inicial do Planejamento, o diagnóstico situacional que identificou os principais desafios e oportunidades de melhoria na instituição. Todavia, essa participação social não foi realizada, ou não foi relatada no Relatório de Diagnóstico Situacional, documento que consolidou a fase inicial do processo. (BRASIL, 2015b)

Em análise ao Mapa Estratégico, nota-se que a participação social ocupa destaque na atuação do órgão, sendo citada tanto na visão quanto na missão institucional:

Missão: Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com **participação social**, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Visão: Ser reconhecida pelo cidadão como indutora de uma

Administração Pública 100% íntegra, **participativa**, transparente, eficiente e eficaz (**grifos nossos**). (BRASIL, 2018w)

Nota-se que a transparência, considerada essencial para a efetivação da participação, também está presente nos mecanismos estratégicos, que inserem a participação cidadã em dois dos seus vinte objetivos.

Desse modo, a CGU desenvolve ações para ampliar a participação social (objetivo nº 2), a transparência e as formas de interlocução com o cidadão (objetivo nº 9). Além disso, o cidadão também é citado indiretamente no objetivo nº 5 como um dos destinatários dos trabalhos produzidos pela CGU.

Os objetivos são integrados a 85 iniciativas que consolidam as atividades e projetos (ações) que são executados pelas unidades internas da CGU. A análise dessas iniciativas também permite verificar como a participação social se insere nas ações realizadas pelo órgão. Nesse sentido, o Quadro 1 consolida as iniciativas nas quais a participação ou a visão do cidadão e da sociedade são diretamente envolvidas.

As duas iniciativas vinculadas ao objetivo nº 5 refletem a necessidade de se comunicar com o cidadão, inseridos em diversos setores, inclusive como forma de divulgar e dar reconhecimento às atividades realizadas pela CGU. As iniciativas nº 6.5 e 8.8 mostram como a visão do cidadão é utilizada com insumo para as atividades executadas pela Administração Pública. Assim, para cumprir o objetivo nº 6, a CGU utiliza dados que refletem como a sociedade avalia a prestação de serviços pela Administração Pública. De forma semelhante, as denúncias, uma das principais formas de manifestação cidadã, são utilizadas nas ações do objetivo nº 8 (BRASIL, 2018w).

As iniciativas vinculadas ao objetivo nº 9 reúnem as ações executadas pela CGU para ampliar e incentivar a transparência e o controle social, conceitos abordados no referencial teórico. Para tanto, o órgão aborda temas culturais e explora mecanismos de interlocução com a sociedade (BRASIL, 2018w).

Por fim, na iniciativa nº 12.5, a ouvidoria, principal meio de relacionamento com o cidadão, é utilizada para alcançar o objetivo nº 12 (BRASIL, 2018w).

O desdobramento dessa estratégia ocorre por meio de planos operacionais, que em 2016 abrigaram 1.741 ações em todo o Brasil. Destaque-se que os objetivos nº 5 e 9 reúnem a maior parte das ações do órgão: 962 (BRASIL, 2018w).

**Quadro 1** – Principais objetivos e estratégias relacionados à participação social

<b>Objetivos</b>	<b>Estratégias</b>
Objetivo nº 2: ampliar a participação social no controle das políticas públicas.	
Objetivo nº 5: ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos.	5.1. Melhorar a estratégia e os canais de comunicação com vistas ao reconhecimento e promoção das atividades da CGU. 5.2. Sistematizar os processos de interlocução com as organizações da sociedade civil, organismos internacionais, empresas e/ou associações privadas, mídia, governos subnacionais e demais órgãos do governo federal.
Objetivo nº 6: produzir informações estratégicas para subsidiar as tomadas de decisões do Presidente da República.	6.5. Produzir dados quantitativos e qualitativos acerca da satisfação dos cidadãos com políticas públicas e os serviços públicos prestados.
Objetivo nº 8: promover a célere e efetiva responsabilização de entes privados e de servidores públicos.	8.8. Fortalecer canal de denúncia.
Objetivo nº 9: ampliar e aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão.	9.1. Ampliar as ações de estímulo à ética, cidadania e controle social, em especial para o público infanto-juvenil. 9.2. Desenvolver agenda permanente de interlocução com a sociedade. 9.3. Fortalecer a transparência e o controle social e o papel da CGU como indutora desses princípios. 9.4. Aperfeiçoar capacidades gerenciais para o melhor desenvolvimento das políticas de transparência e promoção do controle social. 9.5. Estimular iniciativas de Governo Aberto. 9.6. Promover boas práticas, ferramentas e procedimentos de Ouvidoria na Administração Pública. 9.7. Desenvolver ações de transparência e participação em Entes Subnacionais que envolvam as várias áreas da CGU. 9.8. Fortalecer o e-Ouv como canal de interlocução com o cidadão. 9.9. Implementar a Lei de Defesa do Usuário.
Objetivo nº 12: desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção.	12.5. Implantar a Sala de Ouvidorias como instrumento de gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL, 2018w.



Além destas ferramentas de gestão estratégica, a CGU é responsável pela execução de nove metas do Plano Plurianual (PPA), um dos principais instrumentos de planejamento das políticas públicas do governo federal. Destas, cinco tratam da participação social ou da transparência para o controle social de forma direta, o que demonstra a importância do tema para a atuação do órgão:

04RS - Adotar mecanismos de fomento à implementação do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas;

04RT - Garantir que todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal utilizem o e-Ouv;

04RU - Elaborar e acompanhar a implementação dos planos de ação bianuais brasileiros para governo aberto em articulação com órgãos de governo e sociedade;

04RV - Implementar mecanismos de ampliação da transparência pública e melhoria do serviço de acesso à informação para fomento ao controle social;

04RZ - Instituir mecanismos que aprimorem o tratamento e apuração das denúncias (BRASIL, 2017d).

De forma semelhante aos dispositivos do planejamento estratégico, as metas do PPA tratam do fortalecimento da atividade de ouvidoria e suas ferramentas, principal forma de interlocução do cidadão com a Administração Pública. Além disso, tratam das iniciativas de governo aberto, com participação da sociedade, e da ampliação da transparência. Por fim, a apuração de denúncias também causa impacto ao cidadão, já que essa é uma das formas de a sociedade se manifestar e apontar eventuais irregularidades e desvios na condução das políticas públicas.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Durante as entrevistas, foram mencionados 14 canais digitais disponibilizados ou utilizados pela CGU.

**Quadro 2** - Canais digitais citados pelos entrevistados

Nome	URL / endereço	Nº de citações
e-Ouv	sistema.ouvidorias.gov.br	85
Portal da CGU ( <i>site</i> )	www.cgu.gov.br	67
Portal da Transparência	www.portaltransparencia.gov.br	60
Redes sociais	facebook.com/cguonline e twitter.com/cguonline	33
e-Sic	esic.cgu.gov.br	32
Portal Ouvidorias.gov	www.ouvidorias.gov.br	12
Portal da LAI	www.acessoainformacao.gov.br	10
Monitorando a Cidade	monitorandoacidade.org	9
Reclame Aqui	www.reclameaqui.com.br	8
Portal OGP	www.governoaberto.cgu.gov.br	6
Canais de Contato	<i>e-mail</i> e telefone	4
Participa.br	www.participa.br	4
Portalzinho	www.portalzinho.cgu.gov.br	4
Tá de Pé	www.transparencia.org.br/projetos/tadepe	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Verifica-se que o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) foi o canal mais citado pelos entrevistados. Para codificar estas citações, foram adotados os seguintes critérios:

- a) Codificação da enumeração e menção aos canais. Neste caso, cada menção foi codificada de forma individual, conforme o exemplo a seguir:

Então a gente tem que pensar no Portal da Transparência, na página de acesso à informação, no portal ouvidorias.gov.br, a própria página da CGU, todos esses meios [...] (ENTREVISTADO 03).

- b) Codificação das características ou modo de funcionamento dos canais. Quando o entrevistado descreveu, comentou ou explicou os canais, a codificação considerou apenas um canal, independentemente do número de menções indiretas a outras ferramentas, conforme o exemplo a seguir:

Pode participar por meio das redes sociais, inclusive a gente puxa das redes sociais, a manifestação do cidadão para registro no e-Ouv, ou seja, se o cidadão se manifesta por qualquer rede social: Facebook e Twitter, quando ele se manifesta por ali, a gente resgata essa manifestação. (ENTREVISTADO 03).

Assim, no primeiro exemplo foram feitas quatro citações de quatro canais

diferentes. Já no segundo exemplo, o entrevistado estava explicando a forma de funcionamento das redes sociais, de forma geral. Assim, todo o trecho foi codificado no canal “Redes Sociais”, apesar de o entrevistado fazer uma menção ao e-Ouv.

## 5.1 DESCRIÇÃO DOS CANAIS OBSERVADOS

Os próximos tópicos apresentarão os dados coletados sobre cada canal, suas características, e as possibilidades de participação oferecidas.

### 5.1.1 e-Ouv

O e-Ouv é um sistema *web*, acessível por meio de navegador de internet, desenvolvido e mantido pela CGU para o recebimento de manifestações de cidadãos. Além de utilizá-la em suas próprias atividades, a CGU também disponibiliza a ferramenta para todos os entes e Poderes, inclusive municípios. Com isso, a CGU garante mais facilidade e efetividade ao tratamento das manifestações dos cidadãos, tendo em vista que os órgãos municipais, estaduais e federais que utilizam a ferramenta podem receber, tratar e tramitar entre si as manifestações dos cidadãos.

Essa prática tenta superar um dos desafios para o bom funcionamento de serviços disponibilizados em meio digital, já que há mais efetividade para o cidadão quando há colaboração e integração entre os órgãos de vários níveis e esferas de governo (FERNANDES, 2002; LEVY, 1999; MEDEIROS, 2004; SANTOS; REINHARD, 2012).

Além da disponibilização do e-Ouv, a CGU também atua orientando e monitorando o desempenho das ouvidorias do Poder Executivo Federal, por meio da análise das manifestações registradas e das respostas enviadas aos cidadãos. Em caso de problemas, a CGU entra em contato com as ouvidorias que estejam enfrentando dificuldades para cumprir os prazos de resposta ou que necessitem melhorar os processos internos e a qualidade do contato com o cidadão.

Ao serem recebidas, as manifestações passam inicialmente por uma triagem, para verificar se o assunto se enquadra nas competências da CGU. Em caso negativo, a manifestação é encaminhada para o órgão competente, na maioria das vezes pelo próprio e-Ouv, e o cidadão é comunicado, se possível. Na triagem também é feita a

verificação sobre a suficiência das informações e documentos para permitir uma análise pelo Poder Público.

O sistema possui ampla utilização, sendo utilizados por 157 órgãos no exercício de 2017. Por meio da ferramenta, diversos órgãos já receberam mais de 140 mil manifestações, sendo que 80 mil foram registradas apenas em 2017.

Em sua página inicial o e-Ouv possui atalhos para as principais funcionalidades do sistema, as formas possíveis de manifestação, e uma seção de perguntas frequentes. Outro recurso de ajuda são *links* para acessar manuais com instruções para uso do sistema.

**Figura 2** - Página inicial do e-Ouv



Fonte: BRASIL (2018m)

Além disso, o e-Ouv e todos os *sites* do Poder Executivo Federal apresentam uma barra de serviços na parte superior, que apresentam atalhos para Portais e sistemas do Governo. Dois deles estão diretamente relacionados à CGU: o “Simplifique!”, e uma seção de Acesso à Informação, que contém *links* para o Portal da LAI e para o Portal da Transparência. Essa barra apresenta ainda mecanismos de acessibilidade, sendo possível visualizar o conteúdo em Língua Brasileira de Sinais (Libras).

Estes recursos, presentes na maioria dos canais observados, visam facilitar o uso da ferramenta pelos cidadãos, tornando a busca por informações mais rápida e agradável e reduzindo os custos da participação social (CUNHA ET. AL., 2015b, 2016; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; GASTIL, 2008; PINHO, 2008; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; RAUPP; PINHO, 2015).

Além de atalhos para informações contidas em outros locais, e mecanismos de

cadastro e acesso, o e-Ouv não contém nenhuma informação adicional, tendo em vista que é basicamente um sistema para o recebimento de informações.

O sistema permite o envio de manifestações mediante cadastro, ou de forma anônima. Ao registrar uma manifestação anônima, o cidadão não recebe um número de protocolo e nem resposta posterior da ouvidoria. Já o cidadão que se identifica mediante o cadastro, recebe comunicações da ouvidoria por *e-mail* em resposta à manifestação. Também é possível consultar o andamento da manifestação pelo sistema, que apresenta uma lista com as suas manifestações já realizadas pelo cidadão.

Ao utilizar o e-Ouv, o cidadão pode apresentar seis tipos de manifestação:

- a) Solicitação de simplificação (Simplifique!): é possível sugerir à Administração que melhore a prestação de um serviço público muito burocrático;
- b) Sugestão: possibilidade de propor ideias e propostas para aprimorar os serviços públicos e as políticas executados pela Administração Pública Federal;
- c) Elogio: forma de mostrar reconhecimento ou satisfação sobre a atuação de agentes públicos ou características de serviços públicos;
- d) Solicitação: o cidadão pode solicitar que a Administração adote alguma providência;
- e) Reclamação: é o registro da insatisfação em relação a algum serviço público prestado;
- f) Denúncia: envio de informações sobre a prática de algum ato ilícito.

A solicitação de simplificação foi implementada no dia 15 de janeiro de 2018, em decorrência do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Por se tratar de um processo novo, o Simplifique! foi citado várias vezes pelos entrevistados como uma nova forma de interação com a sociedade e é visto de forma promissora:

[...] agora a grande inovação é o Simplifique. É mais uma ferramenta onde o cidadão poderá propor Políticas Públicas ou melhorias através da simplificação dos procedimentos. Esse é um dos grandes objetivos do Governo para o ano de 2018 (ENTREVISTADO 01).

O normativo estabelece que as solicitações devem ser analisadas e encaminhadas para um Comitê de Desburocratização que deve ser criado em cada órgão. O Decreto determina ainda que o cidadão deve receber uma resposta no prazo

de 30 dias prorrogáveis por mais 30, informando se o órgão se compromete a implantar a ideia apresentada pelo cidadão.

Outra funcionalidade do e-Ouv que foi divulgada recentemente, em novembro de 2017, foi o Me-Ouv. Trata-se da possibilidade de integrar o sistema a ferramentas e aplicativos cívicos. A CGU dá essa denominação a ferramentas desenvolvidas por pessoas físicas ou jurídicas que avaliam de alguma forma os serviços e as políticas públicas. Assim, dados produzidos por esses aplicativos podem ser encaminhados de forma automática para o e-Ouv. Para tanto, o interessado deve assinar um termo de adesão e encaminhar alguns documentos para a CGU, para que possa ter acesso à área técnica do órgão (BRASIL, 2018h).

Durante as entrevistas, a funcionalidade foi bastante citada, caracterizada como uma forma de expandir e potencializar a atuação da CGU:

O cidadão cria seu aplicativo, entrega para a gente, a gente não tem custo nenhum, a gente tem maior engajamento, eles vão fazer a propaganda, a gente dá a API. Em termos de engajamento, em termos de qualidade dos dados, em termos de custos, é o paraíso (ENTREVISTADO 03).

[...] a OGU está procurando cada vez mais não ser o canal direto, mais o canal coletor. Já existe um *software* que avalia aquela Política Pública, então, em vez da CGU se preocupar em fazer o que o *software* já faz, ela faz uma parceria e já pega o dado [...] (ENTREVISTADO 08).

Possivelmente em virtude da criação recente, há poucas informações sobre a forma de funcionamento do Me-Ouv: apenas uma notícia divulgada no Portal da CGU. Em que pese tal fato, já houve uma adesão à ferramenta, que passou a receber dados do aplicativo TODXS a partir de 18 de dezembro de 2017. O aplicativo foi lançado pela empresa de mesmo nome, que tem atuação voltada a membros da comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, Intersexuais (LGBTI+) (BRASIL, 2018e).

O foco principal do aplicativo é o combate à violência LGBTIfóbica, por meio da possibilidade de registrar denúncias e avaliar o atendimento policial recebido. A adesão da entidade ao Me-Ouv permite que os dados do aplicativo sejam encaminhados automaticamente ao e-Ouv, possibilitando o encaminhamento das demandas aos órgãos responsáveis pela adoção de eventuais providências ou medidas preventivas.

Verifica-se com essa iniciativa, a materialização de uma forma mais avançada

de interação entre Governo e sociedade, concretizando a potencialidade das TICs de envolver mais os cidadãos (BARBOSA, 2014; BORGES; JAMBEIRO, 2012; CARDOSO, 2004; CRIADO; RAMILO, 2001; MAIA, 2001; PINHO ET AL., 2012; PINHO; WINKLER, 2012; RAUPP; ZUCCOLOTTO, 2015).

### 5.1.2 Portal da CGU

O Portal da CGU foi o segundo canal mais citado pelos entrevistados. Em termos de informação, ele é o canal que possui o maior volume de dados, exercendo a função de centralização, tendo em vista que possui *links* e informações sobre todos os canais citados durante as entrevistas.

Alguns entrevistados citaram seções do Portal da CGU individualmente, como se fossem um canal específico. Tratam-se de áreas do *site* que reúnem informações sobre os programas Pró-Ética e Empresa Íntegra, que incentivam a adoção de medidas de integridade em empresas privadas e públicas. Todavia, essas referências dos entrevistados foram analisadas como parte integrante do Portal da CGU, tendo em vista que, além de serem acessadas pelo mesmo endereço eletrônico e compartilharem as mesmas características do *site*, não contêm características significativas que permitam ou justifiquem uma análise isolada.

O programa Empresa Íntegra é realizado em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que mantém uma página semelhante à disponibilizada pela CGU em seu Portal, acessível por meio do endereço <http://sebrae.com.br/empresaintegra>. Esse canal foi citado por alguns entrevistados, mas não foi analisado tendo em vista que não é uma iniciativa mantida ou utilizada pela CGU.

O Portal da CGU apresenta em sua parte superior, além da barra de serviços padrão dos *sites* do Poder Executivo Federal, uma barra com atalhos para o Mapa do *Site* e uma ferramenta de busca textual de conteúdo. Também são apresentados os *links* para o perfil da Instituição nas redes sociais.

Em destaque na parte superior da página estão atalhos para seções de perguntas frequentes, contato, serviços e sistemas oferecidos e área de imprensa. Nesta seção de contato constam apenas *links* para o e-Ouv e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-Sic), utilizados pela CGU e outros órgãos da

Administração para receber manifestações de cidadãos e pedidos de documentos ou informações. Há ainda um formulário simples para reportar erros no conteúdo do *site*.

No topo da página também há um mecanismo que informa ao usuário em qual parte do *site* ele está navegando. Há quatro menus laterais, dispostos de forma vertical que contêm atalhos para os seis tipos de manifestações que podem ser registrados no e-Ouv, e para o Portal da LAI. Mais abaixo, há um menu de assuntos, que elenca 10 áreas de atuação da CGU. Na sequência, um menu de Acesso à Informação apresenta dados da Instituição, tais como: dirigentes, ações e programas, licitações, servidores, dentre outros. Por fim, há uma central de conteúdo com atalhos para vídeos, fotos, infográficos e publicações.

Na parte central da página, há uma área grande com destaque para notícias, com uso de imagens exemplificativas. Conforme o usuário desce com a barra de navegação, surgem diversos blocos que destacam notícias, sistemas, serviços e informações consideradas relevantes pelo órgão, sempre com uso de imagens. A estruturação e organização desses blocos segue a categoria de assuntos do menu lateral.

Por fim, há painéis onde é possível acompanhar postagens da CGU nas redes sociais, com atalhos para visualizar a mesma informação nos *sites* ou aplicativos destas redes.

A quantidade de informações disponível no Portal da CGU é grande. O mapa do *site* aponta 257 subpáginas. A área de perguntas frequentes apresenta diversas dúvidas sobre 46 tópicos.

Em sua página inicial, uma grande área é dedicada para notícias da atuação do órgão. Além disso, é possível encontrar rapidamente atalhos para programas conduzidos pela CGU, eventos, publicações, sistemas, relatórios produzidos pela área de auditoria, cadastros, informações institucionais, agenda das autoridades e um quem é quem. Este último recurso lista todas as áreas organizacionais da Instituição, informando o nome do responsável e um contato de *e-mail* e telefone.

É possível também consultar os relatórios de auditorias e fiscalizações realizadas pela CGU, por meio de um sistema que permite a busca textual, ou a aplicação de diversos filtros tais como Ministérios, Estados, Municípios e linha de atuação.



Outra funcionalidade disponível no portal é o acesso a três painéis temáticos, que permitem a visualização dinâmica e gerencial de informações públicas. O Painel Municípios compila informações sobre fiscalizações realizadas pela CGU, avaliações de transparência, dados orçamentários e financeiros e dados demográficos da população. Já o Painel Gastos de TI reúne dados sobre os gastos realizados pela Administração Federal com bens e serviços de Tecnologia da Informação. Por fim, o Painel Monitoramento de Dados Abertos informa sobre o processo de abertura de dados realizado pelo Poder Executivo Federal, permitindo o acesso às bases de dados já disponibilizadas e os cronogramas de publicações futuras.

Os painéis foram desenvolvidos com a mesma tecnologia, que permite a visualização mais amigável de um grande volume de dados, com uso de indicadores, formas de visualização, gráficos, mapas, filtros, pesquisa, dentre outros recursos.

A participação do cidadão no Portal da CGU se restringe à visualização e consulta das informações disponibilizadas. As páginas do *site* possuem recursos para “Tweetar” e “Curtir” nas redes sociais Twitter e Facebook, mas não há mecanismo para compartilhar o conteúdo no perfil próprio, recurso bastante utilizado nestas redes.

Com exceção deste recurso simples e do formulário para reportar problemas no *site*, não foram encontradas ferramentas que possibilitem a participação do cidadão, tais como fóruns, enquetes, comentários, dentre outros. Há uma seção denominada “Participação Social”, que divulga “informações referentes à realização de audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de incentivo à participação popular realizadas pela CGU”, onde são listadas quatro consultas públicas já encerradas, que foram feitas por meio do Participa.BR ou de formulários (BRASIL, 2018v).

A participação limitada verificada no Portal vai ao encontro das constatações da literatura, que criticam o uso unidirecional das TICs com ferramentas digitais que permitem basicamente a consulta de informações (ANJOS; EZEQUIEL, 2011; CASTELLS, 2003; ECHAVARRÍA, 2012; MORAIS, 2012; SAMPAIO, 2016; SANTOS; REINHARD, 2016) sem mecanismos efetivos de participação (CUNHA ET AL., 2015a, 2015b; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; FREIRE; STABILE, 2014; PINHO, 2008).

### **5.1.3 Portal da Transparência**

O Portal da Transparência é uma iniciativa lançada pela CGU em 2004 com o

objetivo de dar mais transparência à gestão pública e disponibilizar ao cidadão um canal no qual seja possível verificar onde o dinheiro público está sendo aplicado. Com isso, a instituição entende que a sociedade pode colaborar com o controle dos gastos, ajudando a fiscalizar e verificar se os recursos públicos estão sendo devidamente aplicados e, conseqüentemente, gestores públicos passam a agir com mais responsabilidade (BRASIL, 2018z).

Os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência são produzidos por diversos ministérios e órgãos do Poder Executivo Federal, que executam os programas de governo e as ações governamentais. A CGU, por sua vez, reúne todos esses dados e disponibiliza em um canal único.

A centralização de dados e informações é uma das vantagens das TICs, pois facilita o acesso pelos cidadãos, eliminando a necessidade de procurar de maneira dispersa em vários lugares (ECHAVARRÍA, 2012; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; SANTOS; REINHARD, 2016).

É possível encontrar dados sobre a execução da despesa dos órgãos públicos, a previsão e realização de receitas e convênios firmados. A consulta pode ser feita por diversos meios de filtragem e agregação e ocorre de forma progressiva e hierárquica: o usuário seleciona o exercício, depois o estado, depois o município, até chegar no nível de detalhamento desejado. Não é possível efetuar uma busca textual. O cidadão também tem acesso à relação de Servidores Civis e Militares do Poder Executivo Federal, podendo fazer uma consulta pelo nome, Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), órgão de exercício ou função exercida pelo agente público.

Outro dado disponibilizado pelo Portal da Transparência são os cadastros de sanções a pessoas físicas e jurídicas gerenciados pela CGU. Tratam-se do Cadastro de Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas (CEIS), Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) e Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF).

Alguns entrevistados citaram estes cadastros como portais individuais disponibilizados pelo órgão. Todavia, tendo em vista que são acessados por meio do Portal da Transparência, sendo uma das diversas formas de consulta, as referências aos cadastros foram analisadas como sendo parte do Portal.

O Portal possui seções de perguntas frequentes, um glossário, e disponibiliza

um manual prático de acesso com o objetivo de facilitar a navegação na ferramenta. Também são disponibilizados vídeos explicativos sobre como utilizar as consultas oferecidas.

O canal permite que o usuário baixe os dados para eventuais análises ou cruzamento de dados em estudos ou pesquisas. Essencialmente numérico, o *site* contém uma pequena seção com algumas formas de visualização dos dados em gráficos, que permitem, por exemplo, visualizar a execução dos gastos conforme as regiões geográficas do Brasil.

Quanto às formas de interação, o Portal da Transparência permite apenas a consulta dos dados pelo usuário, não sendo detectado nenhum mecanismo de interação ou conectividade com as redes sociais. Em caso de dúvidas sobre os dados disponibilizados no Portal, o usuário deve entrar em contato com o órgão responsável pela informação de interesse, relacionado em um quadro com os respectivos contatos. No caso de denúncias e manifestações, o Portal orienta que o usuário faça o registro por meio do e-Ouv, fornecendo um atalho para a ferramenta.

O número de visitas ao canal é grande, conforme dados estatísticos de acessos disponibilizadas no próprio Portal. Até novembro de 2017 foram quase vinte milhões de acessos ao *site*, com uma média de quase dois milhões de visitas mensais. Não são disponibilizados dados mais detalhados sobre o tipo e qualidade do acesso efetuado.

O Portal da Transparência também possui portais temáticos para o acompanhamento específico dos gastos relacionados à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Tratam-se dos mesmos dados do Portal, mas com consultas específicas e um nível de agregação que facilita a análise por um usuário interessado em conhecer os gastos públicos relacionados a estes eventos.

#### **5.1.4 Redes sociais**

A CGU possui perfis em quatro redes sociais: Facebook (333.350 seguidores), Twitter (139.084 seguidores), Youtube (2.871 inscritos) e Flickr (23 seguidores), conforme consulta realizada no dia 29 de janeiro de 2018. Os entrevistados citaram apenas o Facebook e o Twitter. Tendo em vista que os perfis são utilizados de forma

semelhante, e os entrevistados descreveram características gerais na maioria dos comentários, a análise foi feita em uma categoria única.

Outro ponto que merece uma breve explicação é que as redes sociais Facebook e Twitter possuem recursos integrados que permitem aos usuários conversarem diretamente entre si, sem a necessidade de uma postagem pública. Essa forma de funcionamento assemelha-se a um aplicativo de mensagens, tal como o Whatsapp. Todavia, tendo em vista que são recursos disponibilizados de forma conjunta com as redes, a análise foi feita de forma unificada, com o objetivo de tornar a análise mais precisa.

**Figura 3** - Campanha da CGU sobre a presença nas redes sociais



Fonte: BRASIL (2018q)

A CGU está presente nas redes sociais há sete anos, conforme informa campanha lançada nos perfis do Facebook e Twitter. Verifica-se que estas são as redes mais utilizadas, com postagens diárias. As outras são atualizadas com menos frequência, mas se nota que estão ativas. O Youtube teve sua última atualização no dia 24 de janeiro de 2018 e o Flickr em 18 de dezembro de 2017.

Nas redes sociais a CGU trabalha as informações de forma mais visual e as vezes lúdica, com uso de imagens, vídeos, animações, infográficos e alguns recursos humorísticos. Há ainda campanhas temáticas e divulgação dos serviços oferecidos pelo órgão e notícias sobre a sua atuação. Em várias postagens, percebe-se o esforço de empregar uma linguagem menos técnica e utilizar recursos que são frequentemente utilizados pelos usuários desses meios, tais como os *emojis*, pequenas gravuras populares nas redes sociais e aplicativos de mensagens, que buscam expressar de forma visual as emoções do interlocutor.

Esta tentativa de se aproximar mais do cidadão é explicada por alguns dos entrevistados:

Na rede social, acho que é um pouco mais diferente, a gente tenta adaptar a linguagem para uma coisa um pouco mais publicitária, seja para que o cidadão conheça o que a CGU está fazendo, algum tipo de programa ou ação, seja para que ele participe também, que é o caso de ele participar tanto com o controle social como também com a participação social, para ele saber como pode fiscalizar o município, saber como que entra no portal da transparência e nos nossos vários tipos de serviços disponíveis, além da participação enviando as denúncias. Na comunicação, a diferença em relação aos canais, é que nas redes sociais a gente tem essa questão mais publicitária, que é realmente tentar engajamento dos nossos posts e que o cidadão saiba que ele pode controlar, fiscalizar e participar da gestão pública (ENTREVISTADO 06).

Na realidade, até a comunicação, é buscado ser feita de forma diferente, mais informal, próxima do cidadão, mais próximo dos problemas dele. Até com campanhas diferenciadas. Essa é uma tentativa nossa de se aproximar de um público que não nos conhece, talvez até o público jovem, para que haja essa aproximação. [...] o grau de comunicação nas mídias sociais é de tentar uma aproximação mesmo, tirar essa carapuça mais burocrática e institucional e se apresentar como pessoas que possuem uma missão importante para o país (ENTREVISTADO 09).

**Figura 4** - Divulgação dos canais de denúncia da CGU



Fonte: BRASIL (2018j)

Percebe-se que a estratégia de uso das mídias sociais busca se conectar e interagir com os cidadãos utilizando o potencial das TICs (BARBOSA, 2014; BORGES; JAMBEIRO, 2012; CARDOSO, 2004; CRIADO; RAMILO, 2001;

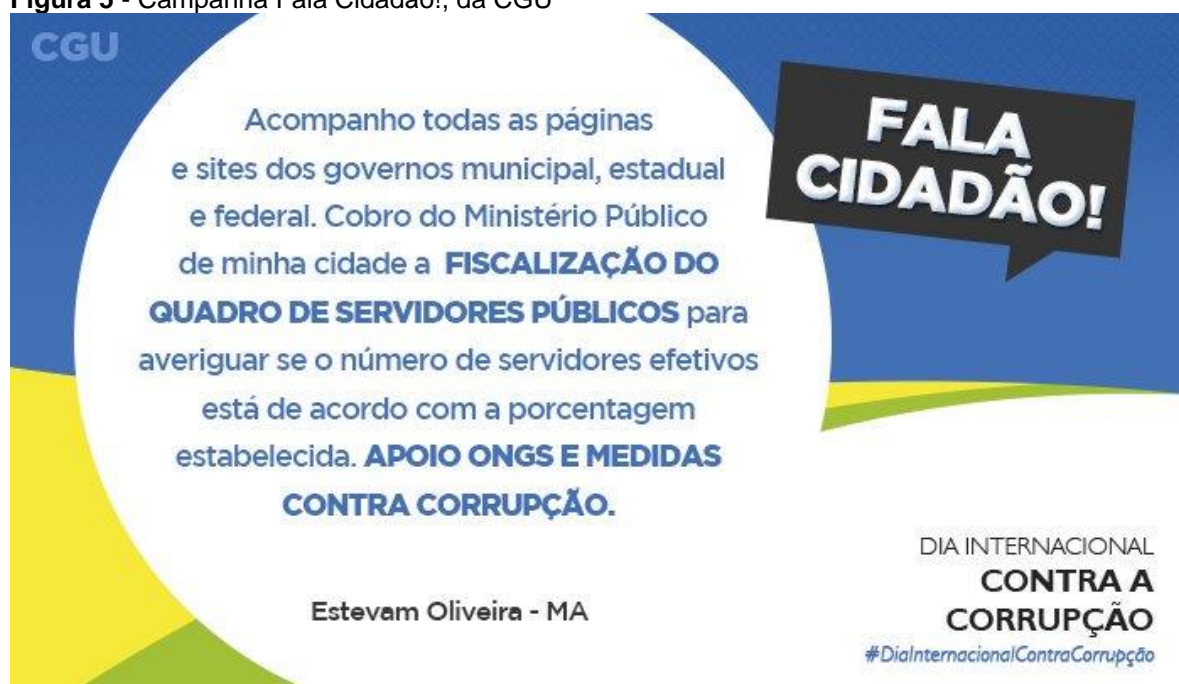
FARRANHA, 2016; MAIA, 2001; PINHO ET AL., 2012; PINHO; WINKLER, 2012; RAUPP; ZUCCOLOTTO, 2015).

Sobre o uso das redes sociais para fins publicitários, vale destacar o comentário de outro entrevistado, que explica como a CGU utiliza este canal para atingir seus objetivos institucionais:

[...] a gente usa as mídias sociais como um canal de divulgação das nossas ações. A gente não tem recurso para publicidade e a gente só é conhecido porque a gente tem uma atuação em cima de mídias sociais e porque logicamente os nossos trabalhos repercutem na imprensa. Só por conta disso. A gente nunca teve recurso de publicidade e por conta disso a gente vem sobrevivendo (ENTREVISTADO 02).

Na maioria das postagens, além dos recursos audiovisuais, há um texto informativo resumido e um *link* para um detalhamento maior das informações ou acesso ao serviço ou ferramenta que está sendo divulgado. Frequentemente, esses atalhos remetem ao Portal da CGU. Também é frequente a divulgação de notícias publicadas em canais de comunicação sobre a atuação do órgão.

**Figura 5** - Campanha Fala Cidadão!, da CGU



Fonte: BRASIL (2018a)

Em algumas campanhas nas redes sociais, a CGU tenta incentivar o cidadão a participar por meio do registro de opiniões sobre determinados temas, para posteriormente divulgar o material nas próprias redes. Um dos entrevistados dá mais detalhes sobre esta prática:

[...] em relação às redes sociais, a gente tem um leque maior de meios para provocar o cidadão, seja nos posts regulares ou em algum tipo de campanha. Por exemplo, no dia internacional, a gente pediu para os nossos seguidores mandarem respostas da pergunta: 'o que você faz para combater a corrupção?' As pessoas mandaram vídeos, mandaram textos também, falando qual era a atitude dela em relação ao que a gente tinha demandado. Então, frequentemente a gente tem esse tipo de ação também nas redes sociais, que é como se fosse um 'fala cidadão', que é pedir a opinião das pessoas e, após fazer uma triagem, publicar as melhores, seja em imagem ou a gente compila os vídeos e disponibiliza (ENTREVISTADO 06).

Além da atualização e postagem constante de informações, a interação com os usuários é uma questão importante, já que uma das características principais dessa ferramenta é a interatividade e fluxo dinâmico das informações. Nesse sentido, a CGU busca se relacionar com usuários que comentam suas postagens ou fazem perguntas:

A gente também faz o monitoramento de posts, de menções e solicitações dentro do post. Então, a gente publica um post, por exemplo: 'confira os relatórios da CGU acessando a ferramenta tal'. Aí o usuário pergunta no post: 'como que eu faço para achar o relatório do meu município aqui no interior da Bahia?' Aí a gente responde lá: 'entra na ferramenta, seleciona o filtro do estado da Bahia, município tal e vai aparecer lá todos os relatórios que tem do seu município'. Esse tipo de participação direta, no comentário das redes sociais, a gente faz esse monitoramento também e procura responder todos (ENTREVISTADO 06).

Outra possibilidade que o usuário tem é entrar em contato com a CGU por meio dos recursos de mensagem e conversação do Facebook e Twitter. Neste caso, a CGU irá responder o cidadão diretamente ou encaminhar a sua manifestação para o e-Ouv, situação em que o usuário recebe um número de protocolo para acompanhar a sua demanda. Este recurso não está divulgado de forma tão clara no Portal da CGU, constando apenas em algumas notícias, sendo uma delas a notícia de lançamento da iniciativa, em setembro de 2015 (BRASIL, 2018f). Em que pese tal fato, as redes sociais divulgam essa possibilidade de forma recorrente nas postagens, que também foi citada pelos entrevistados:

Os cidadãos que entram em contato com a gente [...] pela mensagem direta, são atendidos também, respondemos as perguntas, tiramos as dúvidas do cidadão. E, inclusive, no Facebook temos uma parceria com a ouvidoria que é que o cidadão pode mandar a denúncia e manifestação pelo Facebook. Então, recebemos pelo Facebook, pela mensagem direta, temos até uma campanha em cima disso, e aí a gente encaminha a pergunta ou manifestação do cidadão para o Ouvidoria, a Ouvidoria cadastra e depois responde ao cidadão com o número do protocolo cadastrado. Assim, o cidadão acompanha depois pelo sistema. [...] pelo Twitter a gente também tem essa interação com o cidadão para responder também diretamente, por meio da



mensagem direta (ENTREVISTADO 06).

**Figura 6** - Divulgação da possibilidade de enviar denúncias por meio do Facebook



Fonte: BRASIL (2018b)

Apesar de os entrevistados afirmarem que é possível o envio de manifestações por meio do recurso de conversação do Twitter, não foram encontradas notícias ou postagens que divulguem essa possibilidade de forma clara.

#### 5.1.5 e-Sic

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-Sic) é o sistema *web* utilizado pela CGU para receber pedidos de acesso à informação encaminhados por pessoas físicas e jurídicas. O sistema permite que o usuário acompanhe os pedidos realizados, bem como os prazos e receba as respostas dos órgãos e entidades do Executivo Federal. Além disso, facilita que as instituições gerenciem a quantidade de pedidos e realizem os atendimentos no prazo.

O pedido de acesso à informação foi estabelecido pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a LAI. O normativo busca regulamentar o direito de acesso às informações públicas pelo cidadão. A CGU entende que a Lei, além de contribuir para a democracia, garante maior sucesso às ações de prevenção à corrupção. Além disso, o órgão considera que o mecanismo permite uma maior participação popular e uma melhoria na gestão pública (BRASIL, 2018d).



A exemplo do e-Ouv, o e-Sic é mantido pela CGU e disponibilizado para toda a Administração Pública Federal, padronizando a forma de interação com o cidadão e possibilitando um eventual encaminhamento de pedidos entre os órgãos. A existência destes dois sistemas distintos para formas semelhantes de relacionamento com o cidadão pode ser explicada pela diferença nos normativos que disciplinam os temas. A Lei 12.527 trata sobre o pedido de informação e a Instrução Normativa OGU 01, de 05 de novembro de 2014, disciplina a atuação das ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal. Mais recentemente foi editada a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Além disso, os sistemas são mantidos por áreas distintas na CGU: a STPC é responsável pelo e-Sic e a OGU mantém o e-Ouv.

Para facilitar o uso pelos cidadãos e minimizar uma eventual confusão sobre a função e o uso correto de cada ferramenta, os sistemas possuem algum nível de integração, como explicou um dos entrevistados:

Hoje nós já estamos integrados também, o e-Sic com o e-Ouv. [...] Às vezes o cidadão, vai pedir uma informação, ele entra pelo e-Sic, quando na verdade ele não tá pedindo informação, ele tá reclamando de alguma coisa, ou denunciando alguma coisa, ou solicitando algum serviço. Antes, o que se fazia, simplesmente se dizia: 'Olha, esse não é o canal, não vou atender'. E voltava a bola para o cidadão. Agora não, agora o próprio órgão, o próprio SIC, redireciona essa manifestação pro e-Ouv, pra ouvidoria, e informa o cidadão. [...] essa integração hoje é só de uma mão, ou seja, ela apenas vai do e-SIC para o e-Ouv, ela não tem como ir do e-Ouv para o e-SIC (ENTREVISTADO 03).

No topo de sua página inicial, o e-Sic disponibiliza atalhos para o Portal da LAI, manual do usuário, relatórios estatísticos e *download* dos dados. São disponibilizados dois manuais, um voltado para os cidadãos, e outro para gestores públicos. Ambos os materiais possuem imagens do sistema com exemplos de preenchimento, detalhando passo a passo o processo de registrar os pedidos.

Os relatórios estatísticos podem ser gerados conforme os critérios escolhidos pelo usuário, que escolhe qual o período e órgãos deseja analisar. O relatório gerado, que pode ser baixado em diversos formatos, permite verificar a quantidade, características e situação dos pedidos de acesso, os temas principais, o percentual de respostas e o perfil dos solicitantes, que contém informações como localização, gênero, escolaridade e profissão. É possível ainda baixar dados mais detalhados, referentes a grandes períodos, para fazer análises mais complexas.

Diferentemente do e-Ouv, o e-Sic necessita de cadastro para ser utilizado. Assim, na página inicial da ferramenta há um espaço para digitação dos dados de acesso ou cadastramento. No caso dos usuários que estão fazendo o primeiro acesso, há um passo a passo que detalha de forma mais resumida as etapas necessárias para o cadastro e utilização do sistema.

#### **5.1.6 Portal Ouvidorias.gov**

O Portal Ouvidorias.gov reúne as informações produzidas pela OGU, voltadas para o cidadão e para o agente público que trabalha com a atividade de ouvidoria. O *layout* e a forma de navegação no *site* são semelhantes aos dos Portal da CGU, já que ambos compartilham o padrão de páginas do Governo Federal.

O conteúdo divulgado conta com notícias, manuais, vídeos, e publicações acessíveis em meio digital, voltados à área de ouvidoria. Verifica-se que é um canal complementar ao e-Ouv, já que este possui muitos *links* que remetem ao Ouvidorias.gov.

Nesse sentido, há uma página com trinta dúvidas comuns dos cidadãos ao demandar a Ouvidoria e registrar uma manifestação por meio do e-Ouv. Além disso, há manuais com instruções para uso do e-Ouv, formatados conforme o tipo de usuário: cidadão ou ouvidoria. O manual destinado aos cidadãos contém basicamente as mesmas informações da página de perguntas frequentes, mas de forma mais resumida e com a apresentação de figuras e telas do sistema.

Também é possível acessar no Portal as estatísticas das manifestações cadastradas no e-Ouv. O *site* possui um painel intitulado Sala das Ouvidorias, onde o usuário pode acessar os dados de maneira visual, com mapas, gráficos e tabelas, podendo ainda filtrar o conteúdo desejado por região, período, tipo de manifestação, tema, órgão correspondente, dentre outros. É possível também visualizar algumas informações sobre o perfil do cidadão que registra as manifestações, tais como estado de residência, idade, sexo e raça.

O Portal conta ainda com áreas que divulgam cursos e capacitações oferecidas de forma presencial e a distância no âmbito da Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco) e do Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (Profort). Alguns cursos são voltados apenas para o público específico que trabalha com

ouvidorias, mas alguns cursos a distância podem ser realizados por qualquer cidadão. Há também uma área para a divulgação de eventos presenciais e encontros para promover a troca de experiências entre as diversas ouvidorias.

A exemplo do Portal da CGU, o Portal Ouvidorias.gov também é, basicamente, um canal para visualização e consulta das informações disponibilizadas. Também estão presentes no Portal os recursos simples de “Tweetar” e “Curtir” nas redes sociais Twitter, Facebook. Adicionalmente, há um botão que permite compartilhar o conteúdo na rede social Google+.

### **5.1.7 Portal da LAI**

Da mesma forma que o Portal Ouvidorias.gov complementa o uso do e-Ouv, o Portal da LAI complementa o uso do e-Sic, sendo um Portal com dados, notícias, publicações, manuais, vídeos, infográficos e outros materiais relacionados ao cumprimento da LAI.

O canal possui características semelhantes ao Portal Ouvidorias.gov quanto a *layout*, forma de navegação, e áreas voltadas para cidadãos em geral e gestores públicos. Há também uma área que reúne informações da RedeSIC, um encontro presencial anual realizado para fomentar a cooperação e o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os agentes que aplicam a LAI (BRASIL, 2018d).

Há ainda uma funcionalidade que permite a consulta de todos os pedidos de informações já realizados para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a partir de julho de 2015. O usuário também tem acesso às respostas fornecidas. A exceção é para pedidos que contenham informações restritas, tais como dados pessoais ou sigilosos.

Outra possibilidade de consulta são as decisões emitidas pela CGU e pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) no âmbito da LAI. O normativo prevê que em caso de negativa de acesso à informação solicitada, o cidadão tem direito a uma série de recursos, com regras e prazos definidos, sendo a CGU e a CMRI a penúltima e última instância recursal, respectivamente.

A CGU entende que a transparência desses dados otimiza as ações necessárias para efetivar o direito de acesso à informação:

[...] é como se fosse uma jurisprudência de como a CGU tem apreciado os recursos, [...] e como a CMRI tem decidido também os recursos em termos de acesso à informação. Lá também está público, os pareceres são na íntegra. Às vezes se o cidadão pesquisa lá, já tem uma resposta e não precisa nem pedir mais aquela informação, porque a resposta já está lá, a forma como a CGU daria aquela resposta [...] (ENTREVISTADO 03).

### 5.1.8 Monitorando a Cidade

Monitorando a Cidade é um aplicativo desenvolvido pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). A CGU utiliza o recurso em algumas ações, em conjunto com parceiros institucionais e a sociedade civil. A ferramenta pode ser encontrada em plataformas de *download* de aplicativos para *smartphones*.

A ferramenta foi utilizada em Belém (PA), com o objetivo de avaliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em conjunto com a Universidade Federal do Pará (UFPA), foi elaborada uma metodologia que permitisse aos próprios estudantes avaliar a qualidade das refeições oferecidas em suas escolas. Para tanto, os alunos utilizaram o aplicativo em seus próprios celulares para registrar imagens e responder a um questionário, após um treinamento sobre como utilizar a ferramenta.

Os dados foram consolidados pela CGU em um relatório, que aponta os principais problemas na execução da política pública. Segundo a CGU, a avaliação cidadã fomentou uma rodada de reuniões entre a Secretaria de Estado de Educação e os diretores das escolas, com o objetivo de melhorar a qualidade da alimentação servida na rede pública (BRASIL, 2018n).

Apesar de o aplicativo estar disponível para qualquer pessoa, a sua utilização depende da criação e disponibilização dos questionários pelos usuários, que neste caso foi realizada pela CGU em conjunto com parceiros. Assim, verifica-se que não é uma iniciativa permanente. Em que pese tal fato, a experiência foi bastante citada pelos entrevistados, que informaram que ela deve ser expandida para outros Estados em 2018.

### 5.1.9 Reclame AQUI

O Reclame AQUI é uma empresa que visa “melhorar o relacionamento entre fornecedores e clientes, de forma transparente e colaborativa”. Trata-se de um *site*

onde consumidores entram em contato com diversas empresas com o objetivo de resolver um problema, por meio da abertura de uma reclamação. O serviço lembra a função exercida pelos Programas de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) (RECLAME AQUI, 2018).

Com base no atendimento prestado pelas empresas, nas respostas oferecidas e na capacidade de resolver os problemas, o *site* gera uma espécie de nota, permitindo aos consumidores buscar informações sobre empresas antes de realizar uma compra ou contratar um serviço.

Inicialmente voltado apenas para empresas privadas, o *site* passou a receber também reclamações sobre órgãos e entidades públicas, acerca de deficiências na prestação de serviços públicos. Assim, foi criado o Reclame AQUI Serviços Públicos, para agregar esse tipo de demanda.

Em agosto de 2016 a CGU firmou um Acordo de Cooperação com a empresa, com o objetivo de integrar a plataforma “Reclame AQUI - Serviços Públicos” com o e-Ouv. Dessa forma, as demandas cadastradas no *site* privado, que também pode ser acessado por meio de aplicativo para *smartphones*, são inseridas automaticamente no e-Ouv e respondidas pelas respectivas ouvidorias, no e-Ouv e no Reclame AQUI (BRASIL, 2018r).

Segundo a CGU, trata-se de uma maneira de facilitar o acesso do cidadão ao serviço oferecido pelas ouvidorias, já que o cidadão não tem que acessar um endereço ou um *site* específico para cadastrar sua reclamação:

[...] ele não precisa sair do ambiente natural. Ele está acostumado, por exemplo a ir lá no Reclame Aqui e reclamar de uma empresa. A gente conseguiu alcançar para que o próprio Reclame Aqui possa registrar isso. Então isso já gera certo conforto, porque o cara não tem que se adaptar, não tem que criar uma nova rotina, ele não tem que se cadastrar num novo sistema, ele não tem que se ‘logar’ de novo pra poder passar um processo imenso de qualificação pra poder ter direito a sua voz ser ouvida [...] (ENTREVISTADO 02).

Isso começou porque nós observamos [...] que tinham milhares de manifestações, na aba serviço público do Reclame Aqui, sem nem um tipo de tratamento. Ou seja, esse cidadão, que se manifestou, reclamou contra o serviço público, ficou sem resposta esse tempo todo. E aí nós verificamos isso, e fomos atrás do Reclame Aqui, pra firmar uma parceria. Para quê? Para que esse cidadão não fique sem resposta, que verifique que, o poder público, está se preocupando com ele, com esse cidadão (ENTREVISTADO 03).

A parceria é considerada satisfatória pelo órgão. Nos nove primeiros meses de

vigência, foram registradas 3.596 manifestações, com um percentual de 78% de atendimento considerado satisfatório pelo usuário (BRASIL, 2018u).

Apesar de o *site* exigir cadastro para o registro de reclamações, a consulta das entidades e das reclamações, com o histórico de respostas e a avaliação dos consumidores podem ser acessadas por qualquer pessoa, independentemente de cadastro, o que dá mais transparência ao processo e incentiva a melhoria dos serviços e o atendimento prestado ao consumidor e ao cidadão.

#### **5.1.10 Portal OGP**

O Portal *Open Government Partnership* (OGP), traduzido como Parceria para Governo Aberto, é uma iniciativa internacional lançada em 20 de setembro de 2011 por oito países que tem como objetivo divulgar e fomentar a adoção de práticas governamentais de transparência, acesso à informação e participação social (BRASIL, 2018t).

Para participar da iniciativa, os países devem apresentar planos de ação indicando medidas concretas para o fortalecimento destes elementos, bem como o combate à corrupção e a adoção de medidas de integridade pública e privada.

A CGU possui papel importante na elaboração, implementação e monitoramento dos planos de ação, que são criados a partir de iniciativas de cocriação: oficinas, grupos de trabalho, reuniões e outros elementos que permitem a participação da sociedade civil. A Parceria é essencialmente presencial, sendo o *site* um mecanismo de divulgação e prestação de contas das ações realizadas, e não uma forma de participar efetivamente. Em que pese tal fato, algumas consultas públicas foram realizadas de forma digital, por meio do Participa.br.

O *site* possui as mesmas características do Portal Ouvidorias.gov e do Portal da LAI, já detalhadas quanto a *layout*, navegabilidade, integração com redes sociais e possibilidades de interação.

#### **5.1.11 Canais de contato: e-mail e telefone**

O e-mail e o telefone foram poucos citados pelos entrevistados, tendo em vista que a CGU estabeleceu o e-Ouv como o canal principal de contato com o cidadão. O

*e-mail* foi citado como um canal para reportar problemas no Portal CGU e no Portal da LAI, por exemplo.

Nesse sentido, em observação aos diversos canais digitais, verifica-se que alguns deles fornecem endereços específicos para o cidadão se manifestar. Em alguns casos, o cidadão que entra em contato por *e-mail* tem sua demanda redirecionada para o e-Ouv, ou recebe uma resposta padrão com orientações para cadastrar a demanda no local correto.

Quanto ao telefone, os entrevistados afirmaram que não é um canal utilizado:

[...] a gente não tem nada ainda por telefone, acho que é o único canal que a gente é meio deficiente [...] (ENTREVISTADO 02).

[...] [a gente] não faz atendimento telefônico, por ausência de um contrato de *call center*, e talvez até por considerarmos que talvez não seja nosso papel fazer a gestão de um grande *call center* [...] (ENTREVISTADO 03).

Em que pese tal fato, há estudos para ampliar o acesso do e-Ouv por meio do atendimento telefônico automatizado:

Existem soluções no mercado que permitem a transcrição de fala em texto, então você consegue ter hoje, robôs que fazem a relação com o cidadão e podem transformar experiências de preenchimento de um questionário numa experiência mediana de interação (ENTREVISTADO 03).

Por fim, em observação aos canais utilizados pela CGU, é possível encontrar telefones de contato. Em alguns casos, o cidadão que entra em contato por meio desse canal recebe a orientação para cadastrar sua demanda por meio do e-Ouv ou e-Sic, ou ainda, visitar a CGU presencialmente.

### **5.1.12 Participa.br**

O Participa.br é uma plataforma desenvolvida e mantida pelo Governo Federal para incentivar a participação, por meio da interação entre o Governo e a sociedade civil. Isso é feito em um ambiente virtual que permite a divulgação de informações e a interação com a sociedade por meio de fóruns, bate papo, vídeos, consultas, dentre outros mecanismos (BRASIL, 2018y).

A ferramenta pode ser utilizada por qualquer entidade do Poder Executivo Federal que deseje efetuar uma consulta pública ou executar algum processo participativo. Nesse sentido, a CGU já utilizou a ferramenta para definir temas dos

planos de ação da Parceria para Governo Aberto.

O *site* possui algumas características de redes sociais: os usuários podem criar perfis com fotos e adicionar informações pessoais, e podem criar comunidades para discutir temas específicos com outros usuários interessados no mesmo assunto. As comunidades servem ainda para consultar o histórico de discussões e de evolução das consultas públicas e processos participativos, em que pese não terem sido encontradas informações sobre os resultados atingidos com a participação social.

O *site* não possui o *layout* padrão do Governo Federal, o que demonstra certa desatualização. Nesse sentido, há um quadro com destaque de notícias relevantes, onde o conteúdo principal data de abril de 2017.

### **5.1.13 Portalzinho**

O Portalzinho da CGU é um *site* temático voltado para crianças, geralmente em idade escolar, e professores. O Portal é fruto de uma parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), e visa combater a corrupção por meio da abordagem de temas relacionados à Ética e à Cidadania. Com isso, o Portalzinho disponibiliza uma série de vídeos, quadrinhos, materiais didáticos, jogos educativos e outros elementos que podem ser utilizados em sala de aula (BRASIL, 2018s).

Outra ação divulgada pelo canal é o Concurso de Desenho e Redação, uma iniciativa da CGU que busca despertar nos estudantes o interesse nos temas controle social, ética e cidadania. O concurso é realizado anualmente, direcionado para alunos matriculados em escolas públicas e privadas de todo o Brasil. Assim, o portal reúne todas as informações sobre o concurso, tais como manuais, roteiros, editais e resultados. Além disso, a inscrição no concurso também é realizada no Portalzinho, de forma digital.

### **5.1.14 Tá de Pé**

Tá de Pé é um projeto desenvolvido pela entidade Transparência Brasil, envolvida com o incentivo à transparência pública. O projeto visa fiscalizar obras públicas de escolas e creches a partir da participação popular.



A ferramenta é acessada por meio de um *smartphone* e reúne um repositório de dados sobre obras públicas financiadas pelo Governo Federal e executadas por outros entes, sendo a principal informação o cronograma de execução da obra. Com uso de ferramentas de geolocalização, o cidadão consulta o aplicativo e verifica quais obras estão próximas de sua localização (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2018).

O próximo passo é visitar presencialmente a obra e verificar se o seu aspecto condiz com o esperado. O usuário deve tirar fotos dos aspectos gerais da obra, bem como da placa da obra, mas sem entrar no canteiro de obras. Com isso, os dados são encaminhados para uma equipe de engenheiros que avalia se há alguma inconsistência ou irregularidade. Se for detectado algum indício de irregularidade, os dados são encaminhados para a Prefeitura, Câmara de Vereadores e Ministério da Educação. Caso nenhuma justificativa seja apresentada, a situação é encaminhada para a CGU, para a adoção de medidas pertinentes (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2018).

O encaminhamento dos dados para a CGU é possível em virtude de acordo de cooperação firmado entre o órgão federal e a entidade Transparência Brasil em 2017. Segundo a CGU, é uma forma de incrementar a gestão pública e o controle interno, permitindo que a população possa acompanhar a execução dos serviços públicos e cobrar uma gestão mais eficiente (BRASIL, 2018g).

#### **5.1.15 Iniciativas complementares**

Em análise dos dados das entrevistas, foram identificadas iniciativas complementares realizadas para fortalecer e divulgar os canais já disponibilizados pela CGU ou fomentar a criação de novos canais pela sociedade, sendo algumas delas presenciais, o que ajuda a aumentar a participação de pessoas que não têm acesso ou os conhecimentos necessários para utilizar as ferramentas digitais.

Segundo a literatura, a simples utilização das TICs não implica em um aumento automático da participação (AMARAL, 2016; PINHO ET AL., 2012; PINHO, 2008; PINHO; WINKLER, 2012; WOLTON, 2006). Por isso, devem ser complementadas com iniciativas já existentes ou com ações presenciais (BORGES; JAMBEIRO, 2012, 2016; DIMAGGIO ET AL., 2001; ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016; PINHO ET AL., 2012).

Nesse sentido, a CGU participou em 2017 do projeto Ação Global, realizando atendimentos presenciais em todo o Brasil no dia 27 de maio de 2017. Além do cadastro das manifestações presenciais, foram fornecidas orientações, cartilhas e manuais para ensinar como utilizar os canais eletrônicos de interação entre a sociedade e o Poder Público (BRASIL, 2018c).

Classificadas pela CGU como ações de ouvidoria ativa, a instituição entende que os eventos presenciais são fundamentais para ampliar o alcance dos canais na sociedade, sendo um dos objetivos:

[...] demonstrar que existe um canal. Às vezes a falta de conhecimento e a falta de percepção de que é possível é que afasta o cidadão. Então [o objetivo é] tentar desmitificar um pouco isso e mostrar: então as vezes o cara até nem faz uma denúncia ali e nem nada, mas pelo menos ele teve a oportunidade de entender que existe essa possibilidade, que tem um caminho (ENTREVISTADO 02).

Outra iniciativa da CGU é o incentivo à realização de *Hackfests*, eventos que reúnem profissionais de Tecnologia da Informação com o objetivo de desenvolver algum programa ou aplicativo. Assim, em 2017 foi realizada a 3ª edição do *Hackfest* Contra a Corrupção, que premiou os melhores *softwares* que permitem ao cidadão ter mais acesso a informações públicas, exercer o controle social e combater a corrupção (BRASIL, 2018o).

Por fim, uma prática identificada é a tentativa de fazer com que os canais da CGU sejam cada vez mais integrados com outros canais já oferecidos por outros órgãos, mas que envolvem indiretamente a CGU. Assim, a CGU recebe dados de vários canais, que são direcionados para o e-Ouv, a exemplo das parcerias com o Reclame AQUI e o TODOXS:

Existem portais que são conectados com os nossos portais, e que levam aos nossos portais [...] nós temos o portal de serviços do planejamento, portal de dados abertos, também do planejamento, portal do consumidor, portal do ministério da justiça também [...] (ENTREVISTADO 03).

## 5.2 ATRIBUTOS DE OPERABILIDADE DOS CANAIS DIGITAIS

Identificados os canais digitais disponibilizados pela CGU e como eles contribuem para a participação social, segue-se à análise dos seus atributos de operabilidade. O atributo mais citado pelos entrevistados foi a usabilidade, com 155 menções, e o menos citado foi a confidencialidade, mencionado apenas dezesseis

vezes nas entrevistas. Os outros quatro atributos foram mencionados em torno de cinquenta vezes. Assim, as próximas seções abordam cada atributo e como são explorados pelos canais de participação da CGU.

**Quadro 3** – Atributos de operabilidade citados pelos entrevistados

<b>Atributo</b>	<b>Nº de citações</b>
Portabilidade	56
Usabilidade	155
Qualidade	57
Credibilidade	48
Eficiência	57
Confidencialidade	16

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.2.1 Portabilidade

A portabilidade está relacionada com a capacidade de visualizar e manipular a informação em qualquer dispositivo, ou com a maioria deles (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016), independentemente das características de hardware ou *software*. Assim, o conteúdo deve ser acessível tanto de computadores quanto celulares ou *tablets*, dispositivos com tela menor. Nesta categoria também está presente a necessidade de multiplicidade de canais, ou seja, o cidadão deve ter vários canais a sua disposição e eles devem ser acessados por quaisquer dispositivos (SAMPAIO, 2016).

Com isso, a capacidade das TICs de aumentar o acesso às informações pode ser concretizada (BORGES; JAMBEIRO, 2012, 2016; CUNHA ET. AL., 2016; HUMES; REINHARD, 2016; PRENSKY, 2001; SAMPAIO, 2016; SANTANA, 2009), considerando que com o uso de dispositivos portáteis, a obtenção de informações em tempo real é potencializada (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016).

Foram verificados diversos elementos que indicam uma preocupação da CGU com este aspecto. Primeiramente, há uma infinidade de canais disponíveis ao cidadão: foram detectados 14 canais, dentre portais, *sites*, redes sociais e aplicativos, com diversas funcionalidades, diversidade de conteúdo e grande volume de informação. Além disso, nota-se que há canais específicos para determinadas demandas, de forma que o cidadão pode escolher o canal conforme o serviço desejado.

Observa-se certa interligação entre os diversos canais, com o uso de *links* que

remetem uns aos outros, mas por vezes eles funcionam de forma isolada, sendo o único canal para determinado tipo de demanda. Esta é uma característica do segundo nível da classificação de portais governamentais de Echavarría (2012), que é marcado pela presença de mecanismos para ampliar a capacidade de interação do cidadão com o governo, por meio de uma quantidade razoável de informações sobre os serviços e da integração entre as ferramentas, de modo que o cidadão tenha uma janela única para acessar diversos e variados serviços.

Aliada à grande diversidade de canais da instituição está a diretriz de expandir de forma constante o alcance destes canais, por meio de parcerias e conexões com canais já existentes, além da própria interligação entre os respectivos canais da CGU. Desta forma, o cidadão interessado em determinado assunto não precisa se preocupar em buscar qual é canal adequado, o que acaba por desestimular a participação, como explicou um dos entrevistados:

A ouvidoria [...] pega todos esses canais e está a cada dia agregando novos canais. [...] não interessa onde o cidadão está postando a sua reclamação e insatisfação, a gente vai lá, pega, mastiga esses dados e tenta dar algum tipo de resposta. [...] o e-SIC e o e-Ouv estão publicados em todos os *sites* governamentais, porque o cidadão não precisa saber que para fazer uma denúncia existe uma CGU que ele nem sabe o que é, para ir até o *site* [...] (ENTREVISTADO 08).

Ao expor estes exemplos, os entrevistados citaram principalmente o e-Ouv como exemplo de expansão constante. Além disso, as redes sociais foram citadas diversas vezes como exemplo de interligação entre as ferramentas.

**Quadro 4** – Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre portabilidade

<b>Atributo</b>	<b>Nº de citações</b>
e-Ouv	29
Redes sociais	15
Portal da CGU (site)	11
Reclame Aqui	7
Portal da Transparência	5
e-Sic	4
Monitorando a Cidade	4
Tá de Pé	3
Canais de contato	1
Portal da LAI	1
Participa.br	0
Portal OGP	0
Portal Ouvidorias.gov	0
Portalzinho	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesta linha, o cidadão não precisa nem mesmo usar o canal oficial para acessar os serviços oferecidos pela CGU, já que o órgão está levando o acesso aos seus serviços para meios que já fazem parte do uso cotidiano do usuário, como as redes sociais e o Reclame AQUI, por exemplo. Nesse sentido, os entrevistados explicam que:

O nosso grande ativo é a informação. Então se a gente fica se escondendo atrás de uma ideia de priorizar ou apenas legitimar manifestações que entram apenas por meio dos chamados canais oficiais, a gente acaba dando uma espécie de tiro no pé [...].

A gente vê o cidadão reclamando: 'Ah, que o governo não faz nada, que não atende, que não adianta falar...' Foi exatamente por conta dessas manifestações que a gente tomou a iniciativa de ir atrás do cidadão, atrás da manifestação dele, onde quer que ele esteja [...]

[...] a gente pensa assim: o cidadão, tem que ter o máximo de canais, o máximo de possibilidades para que ele se manifeste [...] a gente entende que o cidadão tem que ter todos os canais e é por isso que a gente busca: 'Onde é que ele tá se manifestando?' Não importa qual canal que ele está se manifestando: 'É ali, a gente vai atrás' (ENTREVISTADO 03).

[...] hoje, nós estamos nos pautando muito na questão de tentar se inserir nos canais mais próximos do dia a dia do cidadão para que seja uma coisa mais natural [...] (ENTREVISTADO 05).

No âmbito desta constante expansão, a CGU busca facilitar o acesso dos cidadãos e permitir de fato o uso das ferramentas. Esta característica é comentada pela literatura como um requisito para a efetividade da participação social, que só é possível com a existência de ferramentas estruturadas e suficientes para a comunicação da sociedade com o poder público (BORGES; JAMBEIRO, 2012; FREIRE; STABILE, 2014; GOMES, 2005b; PINHO ET AL., 2012; PINHO, 2008; SAMPAIO, 2016).

Além disso, o órgão estuda como ampliar o acesso aos serviços por meio do telefone, já que este é um meio de comunicação bastante disseminado e de fácil uso, o que permite romper as barreiras do acesso às tecnologias e do analfabetismo digital. Segundo a CGU:

A exclusão no Brasil ainda é uma realidade. Não só a questão da exclusão digital, mas também a questão do analfabetismo. Por isso se você for pegar experiências de relacionamentos cidadão-Estado, as experiências mais volumosas, ainda se dão no âmbito do telefone (ENTREVISTADO 03).

O analfabetismo é um grande limitador que prejudica ou impede a participação social e, por isso, deve ser considerado nas estratégias de disponibilização de

ferramentas digitais (BUCCI, 2009; CUNHA, 2012).

Quanto à possibilidade de acesso dos canais da CGU em dispositivos móveis, verifica-se que a maioria dos *sites* podem ser acessados sem problemas, já que seguem normas do Governo Federal que exigem o uso de uma tecnologia padrão que garante este tipo de funcionalidade. Em que pese tal fato, alguns canais ainda utilizam tecnologia antiga, o que dificulta ou mesmo inviabiliza o acesso por meio de dispositivos menores:

Nos novos portais já estamos tratando a questão da responsividade, que é aquela de ter um acesso mais direto, mais legível, independente do meio físico, do dispositivo: se no celular, no computador, no *tablet*; questão de redimensionamento de tela, da informação [...] (ENTREVISTADO 05).

[...] dos nossos *sites* acho que somente o Portal da Transparência não é responsivo, [...] ainda é de uma versão antiga, de 2004, e somente será responsivo quando ele for atualizado, que já é um projeto para o ano que vem [2018] [...] (ENTREVISTADO 06).

### 5.2.2 Usabilidade

A usabilidade está relacionada às características dos canais digitais necessárias para propiciar um uso fácil, que satisfaça o usuário e o estimule a utilizar o canal novamente (SAMPAIO, 2016). Trata-se da necessidade de reduzir os custos de participação do usuário, dando rapidez ao acesso e tornando a experiência de acessar o canal intuitiva e agradável, evitando uma possível perda de interesse (ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016).

Os diversos canais disponibilizados pela CGU possuem diferentes graus de visibilidade. Alguns são acessados apenas por um público específico, mas alguns já funcionam há mais tempo e são de conhecimento de uma parcela maior da sociedade, tal como o Portal da Transparência, que possui um grande número de acessos anuais. Com dados mais modestos, o Portal Ouvidorias.gov recebeu quase 400 mil acessos em 2016. Além disso, os perfis da CGU nas redes sociais possuem uma quantidade significativa de seguidores que recebem as atualizações diárias postadas pela Instituição.

As redes sociais são usadas também para divulgar os demais canais e serviços da CGU, como uma forma de propaganda gratuita para ampliar o número de pessoas que sabem da existência dos canais. Nesse sentido, verificou-se que os elementos

comunicativos (textos, imagens, vídeos, etc.) utilizados nesses meios de comunicação são diferentes dos demais, por vezes mais informais, na tentativa de atingir o cidadão e desmistificar a possibilidade de interação real com o Poder Público.

Outra iniciativa adotada pela Instituição para aumentar a visibilidade de seus canais é o uso de mecanismos presenciais complementares, tais como os *Hackfests*, as ações de ouvidoria ativa e os programas educacionais que abordam os temas ética e moral na escola.

Nesse sentido, a literatura aponta que o uso complementar de iniciativas presenciais, além de ser necessário para a participação social digital (BORGES; JAMBEIRO, 2012, 2016; DIMAGGIO ET AL., 2001; ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016; PINHO ET AL., 2012), é essencial para superar as desigualdades econômicas e sociais que impedem ou limitam o acesso de grande parte da sociedade às TICs (BRAGA ET AL., 2008; CUNHA, 2012; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; GOMES, 2005b; RIBEIRO, 2007; SAMPAIO, 2016; SANTOS; REINHARD, 2016; SORJ, 2003).

**Quadro 5** – Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre usabilidade

<b>Atributo</b>	<b>Nº de citações</b>
Portal da Transparência	44
Portal da CGU (site)	34
e-Ouv	23
Redes sociais	16
e-Sic	7
Portal Ouvidorias.gov	5
Portal da LAI	4
Participa.br	4
Portal OGP	4
Reclame Aqui	2
Monitorando a Cidade	2
Portalzinho	2
Canais de contato	1
Tá de Pé	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto ao *layout*, verificou-se que os portais e *sites* da CGU utilizam o modelo de identidade digital padrão do Governo Federal, que possui regras para garantir um padrão mínimo de acessibilidade. Além disso, na maioria dos canais, a disposição visual dos diversos elementos (textos, imagens, vídeos, menus, etc.) permite que o usuário utilize as ferramentas de forma agradável, como afirmou um dos entrevistados

ao se referir aos canais da CGU de forma geral:

A grande facilidade é que são bem intuitivos. Você consegue, de forma bem tranquila, achar e assimilar as informações que estão disponíveis neles (ENTREVISTADO 07).

A exceção é o Portal da Transparência, que está passando por mudanças para melhorar a forma de visualizar os dados disponíveis:

No caso do Portal da Transparência [...] [o conteúdo] precisa ser colocado de uma maneira mais fácil de visualização (ENTREVISTADO 04).

Os canais utilizam diversos elementos audiovisuais, como já abordado no tópico que comenta sobre as facilidades de uso. Há uma infinidade de materiais temáticos, vídeos, cursos *on-line*, jogos infantis, livros e publicações digitais.

Quando analisados de forma isolada, alguns canais apresentam deficiências quanto ao uso de recursos audiovisuais. O Portal da Transparência foi o canal mais citado nessa categoria, por conter várias características que necessitam de melhorias. Tendo em vista que exibe basicamente informações financeiras e orçamentárias, o Portal contém poucos recursos: apenas um recurso simples de visualização gráfica. Nesse sentido também estão as áreas do Portal da CGU que tratam sobre as auditorias e fiscalizações realizadas pelo órgão, onde o produto final é um relatório técnico, que pode ser compreendido apenas por pessoas com um nível de escolaridade significativo.

Quanto à necessidade de facilitar o uso dos canais digitais, verifica-se a presença maciça de manuais, explicações, roteiros, guias, seções de ajuda, ferramenta de busca, página de perguntas frequentes, glossários, vídeos explicativos, infográficos e outros recursos que buscam explicar de forma descomplicada ao usuário como utilizar as ferramentas.

A importância de mecanismos que facilitem o uso das ferramentas digitais é amplamente destacada pela literatura (CUNHA ET. AL., 2015b, 2016; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; GASTIL, 2008; PINHO, 2008; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; RAUPP; PINHO, 2015).

Alguns destes recursos são customizados conforme o público alvo, sendo o exemplo mais comum a existência de duas versões de um mesmo manual: uma para cidadãos em geral e outra para gestores públicos. A customização de estratégias é defendida por Cunha e outros (2015b) e Sampaio (2016). Todavia, mesmo com essa



diferenciação, não foram encontradas diferenças significativas na linguagem que indiquem uma adequação do conteúdo para um público leigo ou menos instruído. Em que pese tal fato, verificou-se que a CGU tem ações voltadas para simplificar a linguagem dos seus canais e facilitar o seu acesso:

Transparência é uma coisa que está evoluindo a cada período. Antigamente não se tinha acesso a dado nenhum. Então, colocar o dado disponível era uma coisa, depois de você colocar o dado disponível, você começa a ver: o cidadão entende essa linguagem? Por exemplo, se você for entrar hoje no portal está lá 'despesa por funcional programática'. O cidadão sabe o que que é isso? Não sabe! (ENTREVISTADO 01).

[...] esforço de tentar transformar a nossa tecnicidade em uma linguagem mais cidadã. Então toda a casa é sempre motivada para que use e abuse da linguagem cidadã [...] (ENTREVISTADO 02).

A nossa primeira preocupação é a linguagem mais adequada [...] (ENTREVISTADO 04).

A linguagem cidadã é inclusive parte de um indicador estratégico da CGU, que mede o grau de adequação dos termos utilizados nas respostas enviadas aos cidadãos por meio do e-Ouv. Além disso, nota-se uma relativa conexão entre os canais, o que permite que um cidadão que acesse um canal errado, tenha sua demanda encaminhada para o canal correto de forma automática, em vez de receber uma resposta negativa do Poder Público informando que ele deve procurar outro local, desestimulando, assim, a participação:

Tem uma coisa que é importante para o cidadão, que é a questão de você ter um portal em que você consiga dialogar com praticamente qualquer órgão da administração pública. E ele pode entrar ali e errar o órgão... digamos, que não era aquilo, mas já direciona ele para outro órgão. Os próprios órgãos da administração se receberem uma manifestação que não é para ele, dentro do próprio sistema ao invés de dizer para o cidadão: 'Olha não é aqui! Faça sua manifestação para o órgão X'. Não, no próprio sistema ele já redireciona [...] (ENTREVISTADO 03).

Outra facilidade, já mencionada, é a possibilidade de o cidadão demandar a CGU a partir de diversos canais, inclusive as redes sociais, graças à tendência crescente de multiplicidade de canais da Instituição. Esta prática dá maior rapidez e personalidade ao atendimento prestado, o que pode dar mais satisfação ao usuário e incentivar novas participações:

A gente oferecendo esse tipo de ferramenta, de facilidade, direto pelas redes sociais, nesse caso, seria o principal, de disponibilizar ao cidadão um canal com uma intermediação mais rápida, a exemplo do Facebook [...] (ENTREVISTADO 05).

Dentre os aspectos que facilitam o uso das ferramentas também está a navegabilidade, uma série de características que permitem ao usuário um bom manuseio das informações divulgadas nos canais. Essa característica é importante, considerando que os canais observados possuem uma grande quantidade de informação, o que pode saturar o usuário e dificultar a busca por informações de seu interesse.

Nesse sentido, os canais digitais observados possuem uma série de recursos que otimizam a estrutura de navegação, tais como ferramenta de busca, seção de suporte e de perguntas frequentes, mapa do *site*, e uso de *tags*. No Portal da CGU há inclusive um recurso que informa ao usuário em qual local do *site* ele se encontra.

Outra prática adotada pela CGU é estruturar os seus canais com seções diferentes para públicos distintos, reunindo em um mesmo local as informações que seriam de interesse de gestores públicos, por exemplo, e as que são mais acessadas pelos cidadãos em geral.

Além disso, a CGU é ciente da necessidade de alterar a lógica de pesquisa e consulta de suas informações, principalmente para o cidadão que não é habituado a consultar as ferramentas disponibilizadas, em especial no caso do Portal da Transparência, que irá receber melhorias para facilitar as pesquisas e buscas:

Atualmente para o cidadão adquirir uma informação, às vezes, precisa clicar de quatro a cinco vezes para ir detalhando a pesquisa [...] (ENTREVISTADO 04).

[...] hoje você tem que navegar hierarquicamente para chegar a uma informação. Está lá a informação, é fácil, mas no novo conceito, você só diz o que quer e o próprio *software* vai agregar as informações, por exemplo, você diz o nome da cidade e ele já vai te trazer uma interface toda consolidada com tudo de informações daquela cidade [...] (ENTREVISTADO 08).

Ademais, os canais, a exemplo do Portal da CGU, são monitorados para que a instituição saiba quais são as áreas mais acessadas, os serviços mais procurados, as informações mais buscadas, possibilitando tais dados sejam colocados em uma posição de destaque nas ferramentas:

Então, essa transparência e facilidade de acesso, garante a participação da sociedade ou pelo menos que a mesma tome conhecimento daquilo que está sendo proposto e divulgado no *site*. Pois, de nada serve, fazer um portal todo complexo que ninguém consiga encontrar nada (ENTREVISTADO 07).

Por fim, verifica-se relativa interatividade nos canais disponibilizados, que

favorecem e estimulam o diálogo efetivo da sociedade com o Poder Público (CRIADO; RAMILO, 2001; CARDOSO, 2004; BARBOSA, 2014; MAIA, 2001; PINHO; WINKLER, 2012; BORGES; JAMBEIRO, 2012; RAUPP; ZUCCOLOTTO, 2015; PINHO ET AL., 2012). O e-Ouv e o e-Sic são os principais sistemas nos quais o cidadão pode se manifestar, bem como fazer solicitações e questionamentos. Nestes canais, caso se cadastre e informe dados de contato, os cidadãos recebem uma resposta imediata sobre o recebimento da sua demanda e mensagens intermediárias sobre o andamento da solicitação.

Ao buscar facilitar o uso e expandir o alcance dos seus canais, a CGU busca permitir de fato a comunicação do cidadão, criando uma “possibilidade da comunicação direta”, na tentativa de “derrubar a burocracia na comunicação” (ENTREVISTADO 02).

Exemplo deste aspecto é a possibilidade de interagir com a CGU via redes sociais, que recebe as manifestações por esses canais e, inclusive, responde os comentários realizados pelos usuários nas diversas postagens realizadas pelo órgão.

Entretanto, a CGU reconhece que precisa aprimorar os mecanismos que permitem a interação, principalmente no caso do Portal da Transparência e dos Portais, que possuem basicamente conteúdo informativo:

Atualmente esses *sites* são mais de acesso, a ideia é isso. Por isso que o Portal está sendo reformulado porque precisa de mais interatividade. Temos *sites* de consulta praticamente, [...] essa questão da interatividade precisa ser melhorada. De repente ter esses *chats*, isso hoje a gente não tem. Queremos por exemplo deixar no novo Portal, não tem no atual, deixar um espaço para o cidadão ver uma informação e criticá-la, que é importante e faz parte do controle social [...] a gente quer tentar melhorar nesses nossos *sites*, incluir as redes sociais num *link* fácil para esses portais, porque hoje é isso né, a pessoa ver uma informação que interessa, ela já joga nas redes sociais, para compartilhar, pra visualizações, então a gente quer facilitar essa interação [...] (ENTREVISTADO 04).

Assim, em contraponto com os portais e *sites*, que funcionam mais como repositório de conteúdo, as redes sociais possuem uma capacidade maior de interação com os usuários:

Nas questões de contato e interação com o órgão em si, é mais uma coisa de sistema, de pedido e resposta. Então, as ferramentas são mais de disponibilizar um formulário, o cidadão entra, faz a manifestação, o pedido ou a solicitação e a CGU, via sistema, trata e monitora. Porém, em relação às redes sociais, a gente tem um leque maior de meios para provocar o cidadão, seja nos posts regulares ou

em algum tipo de campanha [...].

Acho que, nos *sítes* em geral, o conteúdo é mais informativo. Lógico, é um conteúdo mais informativo, mas tem uma mistura de conteúdo noticioso, que são as notícias, com um conteúdo mais estático, que são as páginas, sobre os programas e ações da CGU, que geralmente tem estatísticas do órgão [...] (ENTREVISTADO 06).

Uma outra possibilidade de interação citada são as consultas públicas digitais realizadas por meio do Participa.BR ou de formulário. Todavia, a observação dos canais demonstrou que o mecanismo é pouco utilizado, existindo o registro de apenas quatro consultas já realizadas (BRASIL, 2018v).

Observou-se que os canais possuem poucas ferramentas que propiciam a participação de fato do cidadão, permitindo o diálogo, a consulta à sociedade ou ainda a discussão e debate entre os cidadãos. Com isso, os canais tornam-se algo semelhante aos murais de avisos eletrônicos descritos pela literatura (ANJOS; EZEQUIEL, 2011; CASTELLS, 2003; ECHAVARRÍA, 2012; MORAIS, 2012; SAMPAIO, 2016; SANTOS; REINHARD, 2016), e o cidadão pode, quando muito, expor suas preferências.

Dentre os tipos de ferramentas elencados por Cunha e outros (2015b), nota-se que o canal com maior possibilidade de participação é o Participa.BR, que possui fórum de discussão, comunidades virtuais, votações, *blogs*, *chats*, seção de comentários e permite o monitoramento colaborativo. Todavia, verificou-se que este é um dos canais menos utilizados pela instituição, sendo de uso pontual e esporádico.

Em seguida, tem-se alguns canais que contemplam três tipos de ferramentas: Monitorando a Cidade e Tá de Pé (*survey*, formulários e monitoramento colaborativo); e Reclame AQUI (fórum de discussão, votações e seções de comentários). Além disso, foi verificada a presença de mecanismos de alerta no e-Ouv, Portal da Transparência e e-Sic. O Portal da CGU conta com formulários, ainda que apenas para relatar erros no *site*, e as redes sociais, por sua natureza, permitem a realização de comentários. Verificou-se também que apenas seis canais permitem a participação por meio de exposição e agregação de preferências, e proposição de atividades (e-Ouv, redes sociais, Monitorando a Cidade, Reclame Aqui, Participa.BR e Tá de Pé).

Nota-se que apesar de permitir que os cidadãos levem críticas, ideias e sugestões para a Administração, a CGU utiliza poucos mecanismos para permitir o debate das questões no ambiente digital e a interação do Poder Público com a

Administração ou entre os próprios cidadãos, tendo em vista que os canais disponibilizados são, em sua grande maioria, essencialmente informativos.

### 5.2.3 Qualidade

A qualidade é o atributo que permite que os usuários possam atingir seus objetivos ao utilizarem os canais. Assim, foram observados elementos que indicam que os canais possuem informações atualizadas de forma constante, que disponibilizem respostas às demandas apresentadas e possuam praticidade (SAMPAIO, 2016).

Quanto à atualização das informações, muitos canais possuem painéis para a visualização dos dados que são atualizados diariamente. Nesse sentido, o Portal da Transparência possui atualização diária e mensal dos gastos realizados pelo Governo Federal. Um recurso interessante desta ferramenta é a possibilidade de o cidadão se cadastrar e receber em seu *e-mail* um aviso quando forem liberados recursos de transferências voluntárias para um município de interesse. A CGU pretende expandir esta funcionalidade, denominada de:

Sistema *push*, ou seja: que consultas e informações são interessantes para o cidadão para que ele receba no seu próprio *e-mail*? Sei lá, eu gostaria de que tal empresa, toda vez que ela recebesse um pagamento, eu fosse avisado. Eu quero meu município, enfim ...qualquer um, quando receber transferências do Governo Federal, eu seja avisado [...] (ENTREVISTADO 04).

Além disso, verificou-se que os portais e *sites* contêm informação atual, sendo o Portal da CGU o mais atualizado, com publicação diária de notícias ou conteúdos novos. Da mesma forma, os perfis da instituição nas principais redes sociais são atualizados diariamente.

Percebe-se, então, que as respostas disponibilizadas pelos canais precisam ser ágeis e efetivas para permitir a interação de fato (SAMPAIO, 2016). Nesse sentido, a CGU possui indicadores estratégicos que buscam medir se os cidadãos que enviam manifestações por meio do e-Ouv e do e-Sic estão recebendo um bom atendimento, com uma linguagem de fácil compreensão. Para tanto, pesquisas de opinião também são utilizadas para verificar se os cidadãos ficaram satisfeitos com as respostas recebidas.

A CGU também mede e monitora o tempo médio de resposta às solicitações dos

usuários, que segundo os normativos é de vinte dias, com possibilidade de prorrogações. Mesmo com uma quantidade razoável de manifestações, em média 15.000 por ano, a CGU possui um tempo médio de resposta abaixo da média dos demais órgãos: 15,17 dias em 2016 (BRASIL, 2017c).

Esse monitoramento é feito não apenas internamente, mas em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de identificar locais com falhas no atendimento aos cidadãos, tais como respostas mal elaboradas e fora do prazo. Quando são identificadas estas fragilidades, a CGU envia alertas formais reportando sobre a necessidade de adoção de melhorias e realiza ações pontuais de acompanhamento presencial com vistas a mitigar os problemas (BRASIL, 2017c).

Outro aspecto identificado é que a CGU busca responder e tratar adequadamente todas as solicitações e manifestações recebidas, inclusive por meio das redes sociais, com exceção das manifestações que não consistem de fato em uma solicitação:

Lógico, é filtrado, porque às vezes tem lixo, tem coisas assim que são encaminhadas que não fazem muito sentido. [...] infelizmente é um número até razoável de pessoas que fazem ataques, *haters* [...] (ENTREVISTADO 02).

A gente tenta chegar próximo de 100%, mas 100% de uma amostra menor, do que realmente estão solicitando, de solicitação no caso, se é uma dúvida, se é um questionamento, uma reclamação sobre algum erro, a gente atende, responde e agradece. Agora, por exemplo, a gente tem 100 manifestações no post, aí tem que ver quantos desses 100 que a gente realmente considera como uma questão que a gente precisa responder, pois tem muita coisa que a gente descarta, por não ser uma forma de contato que precisa de uma resposta [...] (ENTREVISTADO 06).

Sobre os recursos que imprimem praticidade aos canais digitais detectou-se que a CGU busca utilizar os registros de interação do cidadão para a melhoria gestão. Assim, o órgão emprega ações para medir a satisfação dos cidadãos com as políticas públicas e os serviços públicos prestados e, conseqüentemente, identificar oportunidades de melhoria ou combater quadros de ineficiência, desvio ou irregularidades.

O e-Ouv foi um dos canais mais citados, tendo em vista que seus dados são utilizados como instrumento de gestão pelas ouvidorias federais, que podem planejar as ações e priorizar atividades com base nos números e indicadores que constam na Sala das Ouvidorias, um painel gerencial disponível no Portal Ouvidorias.gov.

**Quadro 6** – Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre qualidade

<b>Atributo</b>	<b>Nº de citações</b>
e-Ouv	11
Redes sociais	9
Portal da Transparência	7
Portal da CGU (site)	5
Portal Ouvidorias.gov	5
Portal OGP	3
Portal da LAI	2
Reclame Aqui	2
e-Sic	1
Participa.br	0
Monitorando a Cidade	0
Portalzinho	0
Canais de contato	0
Tá de Pé	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra possibilidade é utilizar os mesmos dados para definir quais órgãos devem ser fiscalizados e auditados:

[...] se tem feito uma avaliação das políticas públicas com base na visão do cidadão e também os órgãos que recebem mais denúncias ou mais reclamações. Essas informações hoje alimentam a Secretaria Federal de Controle na definição de riscos do seu trabalho [...] (ENTREVISTADO 01).

No âmbito do aprimoramento dos serviços públicos, a CGU possui e executa o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas (Procid), que tem como objetivo coletar dados e produzir informações sobre a satisfação dos usuários. Para isto, o programa prevê a produção de relatórios temáticos com base na análise quantitativa e qualitativa dos dados disponíveis no e-Ouv. Infelizmente, apesar de a norma determinar a transparência dos dados coletados e dos relatórios produzidos, poucas informações foram encontradas nos canais observados.

Em que pese tal fato, alguns relatórios foram disponibilizados diretamente ao pesquisador, sendo que um deles recomenda o aprimoramento do processo de inscrição no Sistema de Seleção Unificada (SISU), a partir da análise do aumento crescente no número de reclamações dos usuários.

Além disso, dados cadastrais e demográficos dos usuários também são monitorados e analisados para determinar o foco das ações executadas pela CGU, como explica um dos entrevistados:

Caso a área técnica [...] entender que o número de pedidos recebidos é muito concentrado na própria administração pública, que quem está mandando é servidor ou pessoas com nível de escolaridade muito alto, mais alta que a média normal da sociedade, aí eles teriam que planejar algum tipo de ação para melhorar esse alcance da política, do serviço, para outros estados também, seja população com renda ou escolaridade mais baixas [...] (ENTREVISTADO 06).

Outro exemplo que é mais específico e pontual é a utilização do CEIS e do CNEP. Tendo em vista que os cadastros divulgam a aplicação de penalidades, eles passaram a ser cada vez mais usados por órgãos públicos para avaliarem se devem ou não contratar determinada empresa, por exemplo. Segundo a CGU, inclusive bancos estariam utilizando os cadastros:

[...] já temos informações, por exemplo de que bancos utilizam nossos cadastros antes de conceder empréstimos. Se conceder empréstimos a uma empresa que esteja inidônea, talvez a taxa de riscos seja maior. É quase um cadastro de bom nome e não estar no cadastro é um sinal positivo [...] (ENTREVISTADO 07).

#### **5.2.4 Credibilidade**

Na sequência, a credibilidade é a característica que exige transparência nas interações entre o poder público e a sociedade. Assim, os canais devem informar sobre o andamento das solicitações e sua destinação para conquistar e manter a credibilidade e confiabilidade dos cidadãos, estimulando assim a participação social (SAMPAIO, 2016).

Segundo a literatura, o *feedback* aos cidadãos é essencial para dar credibilidade às ferramentas disponibilizadas e aumentar a confiança da sociedade nos mecanismos de participação (BORGES; JAMBEIRO, 2016; CASTELLS, 2003; MARQUES, 2008; PINHO, 2008; SAMPAIO, 2016).

Nesse sentido, é possível comentar a diretriz da CGU de divulgar na íntegra todos os pedidos de informação encaminhados para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, bem como as respostas fornecidas e as decisões adotadas no caso de negativa de acesso. O órgão entende que esse grau de transparência é crucial para “legitimar as decisões da CGU perante a sociedade”. (ENTREVISTADO 03).

Além deste exemplo do e-Sic, a CGU também disponibiliza dados estatísticos sobre o e-Ouv, e busca explicar os critérios metodológicos que aplica em suas



avaliações. Cita-se como exemplo a Escala Brasil Transparente (EBT), uma metodologia que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros. Ao divulgar as notas atribuídas, a CGU também disponibilizou em seu *site* diversas informações sobre o processo de avaliação, com detalhes sobre a metodologia, definição da amostra e os critérios aplicados.

Entretanto, foram observadas poucas informações sobre qual é de fato a destinação dos dados do e-Ouv, e se eles realmente são utilizados pela Administração. Ao encontro deste fato, um dos entrevistados afirmou sobre a necessidade de “sistematizar o quanto dessa informação está sendo utilizada mesmo que seja por meio de máquinas. Para as pessoas terem uma ideia e ser publicado” (ENTREVISTADO 09). Soma-se a esta deficiência a ausência de maiores informações sobre o Procid, não permitindo que os cidadãos percebam que vale a pena interagir, pois não sabem se a informação que ele disponibiliza será realmente aproveitada pelo Poder Público. Saliente-se que um dos motivos para a baixa participação social é a crença de que a tentativa de interagir com a Administração Pública é uma perda de tempo, pois os cidadãos não serão ouvidos (SAMPAIO, 2016).

Estes aspectos também impactam na confiabilidade que os cidadãos atribuem à CGU, que é um dos principais órgãos que recebem denúncias e participam da apuração de ilícitos. Para isto, a CGU disponibiliza e incentiva a criação de canais suficientes e adequados para receber quaisquer tipos de denúncias, bem como mantém procedimentos para o tratamento e apuração das manifestações.

A CGU recebeu e tratou 5.549 denúncias em 2016, e monitorou outras 6.157 denúncias enviadas para outros órgãos por meio do e-Ouv. Todavia não foram observadas informações que representem um *feedback* coletivo adequado às manifestações recebidas, explicando, por exemplo, quantos casos foram de fato apurados, quantas auditorias foram realizadas ou o valor do prejuízo identificado a partir das denúncias oferecidas pelos cidadãos, ou ainda quais sugestões foram acatadas, bem como se as reclamações recebidas serviram para melhorar os serviços e evitar novas reclamações.

É possível a realização de auditorias a partir de manifestação de cidadãos. Trata-se da linha de atuação “apuração de representações e demandas sociais”, categoria da classificação demandas externas, utilizada pela CGU. O órgão define demandas externas como solicitações encaminhadas por diversos interessados, tais como:

autoridades responsáveis por órgãos da Administração Pública (representações), representantes de entidades ou cidadãos (demandas sociais).

Na consulta de relatórios produzidos pela área técnica da CGU, é possível filtrar os resultados com base nessa categoria, mas é impossível verificar de forma rápida e gerencial quais trabalhos foram iniciados em virtude das interações da sociedade. Ainda sobre o tema, observou-se uma seção do Portal da CGU com dados desatualizados sobre as demandas externas: entre 1º de janeiro de 2011 e 15 de dezembro de 2014 foram recebidos 12.954 documentos relacionados a demandas externas, e concluídas 3.537 ações de controle visando à verificação dos fatos apontados. Todavia, não é possível verificar o percentual de casos que foram originados a partir dos cidadãos (BRASIL, 2018).

Em que pese tal fato, a CGU entende que suas ações naturalmente refletem as demandas do cidadão:

É difícil dizer que determinada ação surgiu do cidadão porque se trata de um processo meio misto. Quando o cidadão aponta problemas em uma política pública e a partir daí a gente vai atuar e isso também normalmente está corroborado pelos relatórios. Por exemplo, casos de merenda escolar, quando você analisa a visão do cidadão dentro do e-OUV [...] com base nas manifestações e você pega os relatórios de auditoria da casa, praticamente as constatações batem, são as mesmas, até em percentual são próximas. O que nos mostra que as mudanças que estão ocorrendo por mais que sejam baseadas na auditoria, também tem a visão do cidadão (ENTREVISTADO 01).

**Quadro 7** – Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre credibilidade

<b>Atributo</b>	<b>Nº de citações</b>
Portal da Transparência	11
Portal da CGU (site)	10
Portal da LAI	7
e-Ouv	5
Portal OGP	5
Portal Ouvidorias.gov	2
e-Sic	1
Redes sociais	0
Reclame Aqui	0
Participa.br	0
Monitorando a Cidade	0
Portalzinho	0
Canais de contato	0
Tá de Pé	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todavia, a observação realizada nos canais digitais e a análise documental não permitem chegar a esta conclusão de forma automática, o que pode prejudicar e impactar negativamente a confiabilidade do órgão, e até mesmo sua imagem institucional.

Conforme a literatura, as TICs possuem o potencial de permitir que a sociedade influencie as decisões públicas, mas há poucos dados que mostrem que o poder público está capturando esta participação e revertendo-a em alguma forma de ação (CEGE, 2017; ECHAVARRÍA, 2012; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; MOSSBERGER; TOLBERT; MCNEAL, 2008; SAMPAIO, 2016; WOLTON, 2006).

Outro aspecto relacionado à credibilidade é a transparência, conforme já abordado no caso do e-Sic, que disponibiliza os dados da consulta da forma ampla e detalhada. Neste aspecto destaca-se o Portal da Transparência, o canal mais citado pelos entrevistados por reunir uma grande massa de dados que pode ser acessada por qualquer pessoa.

Na mesma linha, outros canais como o e-Ouv e alguns portais disponibilizam dados de forma gerencial e sintética, bem como algumas estatísticas de acesso. De forma geral, os canais possuem um grande volume de informações, conforme já abordado na descrição individual de cada um, sendo parte delas publicações e trabalhos realizados pela CGU, tais como os relatórios de avaliação de políticas públicas.

Quanto às consultas públicas e a utilização do Participa.BR, apesar de serem observadas notícias que remetem à época em que foram realizadas, não foram verificados dados que indiquem os resultados das consultas, e como elas influenciaram na formulação ou alteração das políticas públicas executadas.

Inserido nesse contexto está a abertura de dados: disponibilização ampla e massiva de dados estruturados ou não, com padrões de qualidade que permitam a análise e reutilização de informações, uma possibilidade que interessa a jornalistas e pesquisadores, por exemplo. Além de incentivar a abertura de dados dos órgãos do Executivo Federal, a CGU publicou o seu próprio Plano de Dados Abertos, em que estabelece metas, objetivos, prazos e prioridades, sendo disponibilizadas atualmente 11 bases diferentes (BRASIL, 2018k).

### 5.2.5 Eficiência

Para serem classificados como eficientes, os canais digitais devem interagir e responder o cidadão de forma clara, ágil e rápida. Com isso aumenta-se o nível de satisfação dos usuários, imprimindo credibilidade ao processo participativo e incentivando a interação (BORGES; JAMBEIRO, 2016; CASTELLS, 2003; PINHO, 2008; SAMPAIO, 2016; MARQUES, 2008).

Quanto à qualidade e agilidade das respostas enviadas aos cidadãos, a CGU segue prazos legais: 20 dias prorrogáveis por mais 10, mediante justificativa, no caso das manifestações recebidas por meio do e-Ouv e e-Sic, principais canais citados nesta categoria, tendo em vista que são as principais ferramentas utilizadas para recebimento de pedidos ou questionamentos. Em média, o prazo de resposta da CGU é menor do que 20 dias. Não foi identificado prazo para atendimento das demandas recebidas por outros canais, mas, regra geral, elas seguem o mesmo prazo legal, já que em sua maioria são direcionadas para os sistemas citados.

**Quadro 8** – Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre eficiência

<b>Atributo</b>	<b>Nº de citações</b>
e-Ouv	16
e-Sic	7
Redes sociais	6
Portal OGP	4
Portal da Transparência	3
Portal da CGU (site)	3
Portal da LAI	3
Monitorando a Cidade	3
Participa.br	2
Portal Ouvidorias.gov	1
Tá de Pé	1
Reclame Aqui	0
Portalzinho	0
Canais de contato	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para responder ao grande volume de manifestações enviadas por meio do e-Ouv, a CGU investe em ferramentas tecnológicas que fazem uso de inteligência artificial para ajudar o agente público a buscar a resposta mais adequada à manifestação analisada. Com isso, aumenta-se a rapidez na análise e a coerência entre as várias respostas.

Há ainda a utilização de indicadores para avaliar e monitorar se os usuários

estão satisfeitos com a resposta e o atendimento recebido, criados a partir de pesquisas de opinião e de satisfação com os cidadãos que utilizam os sistemas. Em 2015, por exemplo, mais de 70% dos usuários avaliaram como satisfatória a resposta recebida (BRASIL, 2017c).

Na mesma pesquisa efetuada, o cidadão avalia se compreendeu bem a resposta recebida. É uma forma de avaliar a clareza das respostas, que devem ser elaboradas com a utilização de linguagem cidadã, evitando termos e jargões técnicos.

Outra prática que influencia positivamente neste aspecto é a interoperabilidade entre os canais da CGU, que permitem redirecionar as demandas recebidas, caso o cidadão tenha entrado em contato pelo canal incorreto. Assim, em vez de receber uma resposta negativa, informando que aquele não é o local correto para interagir, o cidadão recebe a informação de que sua demanda já foi encaminhada para o local correto, mensagem que pode ser melhor recebida pelo usuário, pois causa uma impressão de eficiência.

A CGU demonstra uma preocupação com o acompanhamento constante dos canais digitais, e com a garantia de sua disponibilidade em qualquer momento. Nesse sentido, vários entrevistados abordaram a necessidade de disponibilidade e funcionamento 24 horas, e monitoramento constante, principalmente das redes sociais, que exige tempestividade. Assim, “não adianta o canal estar disponível e o cidadão mandar algo e não receber nenhuma forma de *feedback*” (ENTREVISTADO 06).

Vale observar que alguns meios de comunicação exigem uma agilidade e presteza maior, como é o caso das redes sociais. Não foi identificado um prazo normativo ou uma meta de atendimento para estes canais. Todavia, a CGU busca responder a 100% das interações com, ao menos, a informação de que a demanda foi encaminhada para o e-Ouv, onde será respondida no prazo legal supracitado.

Para tanto, a tecnologia da informação é utilizada para agilizar e otimizar a interação com o cidadão, mesmo que de forma automatizada, com uso de robôs que recebem manifestações de forma automática nas redes sociais. Apesar do potencial de uma resposta automática desestimular a participação, por causar a sensação de impessoalidade, considera-se que sua utilização é positiva, pois, em virtude do número crescente de demandas, garante-se ao menos um nível mínimo de interação

com o usuário, ao encaminhar sua manifestação de forma automática para outro local, onde receberá um atendimento mais detalhado em momento posterior.

Outra possibilidade estudada pela instituição é dotar os sistemas de inteligência artificial que contenham respostas elaboradas previamente, já utilizadas em outros casos:

[...] quando [o cidadão] começar a escrever bolsa família já vai aparecer um monte de possibilidades que já vão tentar meio que te ajudar nessa solução. Em vez de você mandar aquilo ali e entrar aqui na fila, e ser processado e te devolver, o próprio *bot* vai identificar: 'É um problema, é isso aqui?' Aí o cara já: 'É isso, então tá'. Já esclarece, já faz como fosse uma devolutiva em tempo real (ENTREVISTADO 02).

Com isso, cria-se a possibilidade de responder o cidadão de forma imediata, tendo em vista que a tecnologia utilizada tem grandes chances de responder a demanda do cidadão de forma instantânea.

Quanto à praticidade dos canais digitais, vale citar a tendência já descrita de expansão e integração entre os canais, que buscam cada vez mais colher dados dos cidadãos em ferramentas que ele já utiliza de forma cotidiana. Esta integração ocorre não apenas no âmbito dos canais próprios da CGU, chegando a alcançar outros níveis governamentais com o estímulo à adoção do e-Ouv:

[...] quando a gente fala de interoperabilidade, integração e etc., a gente pensa sempre dentro de um único ente. No momento em que você transforma o e-Ouv num serviço para os entes federados, por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao e-Ouv, o Estado, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, e no Estado do Rio de Janeiro têm vários municípios, de uma região específica lá, que aderiram também ao e-Ouv. [...] se o cidadão faz uma manifestação num município, mas é de competência de outro município vizinho, ele pode tramitar para o outro. Se não era do município, mas era do estado, ele pode mandar para o estado, e se não era nem o município nem do estado, mas era federal, ele pode mandar para a gente, e vice-versa [...] (ENTREVISTADO 03).

Esta estratégia ajuda a enfrentar a dificuldade em orientar o cidadão sobre qual o órgão competente em tratar a sua demanda, o que exigiria do cidadão um conhecimento razoável sobre competências legais e constitucionais, por exemplo. Assim, a CGU busca simplificar a experiência do cidadão ao acessar os canais digitais, evitando um possível desestímulo à participação:

[...] para o cidadão, o Estado é uma coisa só. Para você explicar para o cidadão que a criança que está na educação básica você tem que falar com o município, se você já está falando em ensino médio, você

vai falar com o estado, e ensino superior você tem que falar com o Governo Federal... educação para eles é uma coisa só. Então é importante que esse ônus seja trazido para dentro da administração, o redirecionamento, e não fique com o cidadão (ENTREVISTADO 03).

Outro aspecto é a preocupação da CGU quanto à utilidade do conteúdo de seus canais para o cidadão:

Tem duas coisas que fazem um *site* ser bem visitado. A primeira é ter uma informação que seja de interesse público e todas as nossas informações são de interesse público só que a população precisa de um nível educacional X para poder querer ter acesso a esses dados públicos (ENTREVISTADO 01).

Assim, a praticidade está bastante relacionada com o interesse que os canais despertam nos cidadãos, e qual o uso eles podem fazer das ferramentas. A instituição demonstra ainda que percebe a relação da escolaridade, e até do analfabetismo funcional com o seu objetivo institucional de fomentar a participação social.

Neste contexto, está a necessidade de simplificar o acesso e o uso dos canais, reduzindo o número de etapas necessárias, o número de cliques necessários, e reduzindo a necessidade de um alto nível de conhecimento do cidadão sobre o funcionamento do Poder Público.

A simplificação é um princípio que passa a reger a atuação da CGU e de todos os órgãos do Poder Executivo Federal, por força do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Um dos exemplos de simplificação e praticidade para o cidadão é reduzir o número de documentos e informações exigidas para a prestação de serviços públicos. A CGU compreende que a exigência de informação demais desestimula a participação social e diminui a eficiência da máquina pública:

[...] você está pedindo um dado, da perspectiva do cidadão, ele está perdendo horas de trabalho [...], a própria paciência dele, causando descrédito para o Governo, etc. O cidadão passa a não querer mais interagir com o Governo, a gente perde um monte de registro que poderia orientar a parte pública. Já é um prejuízo que por si só, já se compensaria [a simplificação]. Agora do ponto de vista do Governo, eu estou pedindo um dado que eu já tenho, já é o primeiro problema, estou consumindo energia só para receber aquele dado que eu já tinha e não precisava receber novamente, mesmo que eu receba aquele dado, vou ter que verificar, se o dado estiver errado, vou ter que ter o trabalho de recusar e se estiver ok, vou ter que conferir com a base aquele dado, ou seja, terei que fazer três trabalhos por uma coisa que eu nem precisava [...] (ENTREVISTADO 08).

### 5.2.6 Confidencialidade

Por fim, o último atributo analisado, mas não menos importante, é a confidencialidade dos canais digitais. Para tanto, é necessário garantir acesso restrito quando necessário, e evitar exposições dos cidadãos ou risco de retaliações. O medo de retaliações ou perseguição é um problema que pode desestimular ou impedir a participação social. Em alguns casos, o cidadão não se sente seguro em apresentar uma denúncia, por exemplo, se tiver que se identificar e fornecer dados pessoais (SAMPAIO, 2016).

Para isto, a CGU permite que as denúncias e demais manifestações de auditoria possam ser apresentadas com restrição de identificação, ou ainda de forma anônima. No primeiro caso, os dados pessoais do cidadão não podem ser acessados por pessoas não autorizadas. No segundo caso, o cidadão não precisa informar nenhum dado pessoal, mas perde a possibilidade de monitorar o atendimento da sua manifestação e de receber uma resposta. Já no caso de um pedido de informação, realizado por meio do e-Sic, a legislação exige que o solicitante se identifique. Em todo caso, a LAI exige que os órgãos protejam os dados pessoais, que possuem acesso restrito (BRASIL, 2018x). O e-Ouv foi bastante mencionado, já que é um dos principais canais que permite o recebimento de manifestações anônimas.

**Quadro 9** – Canais citados pelos entrevistados ao falarem sobre confidencialidade

<b>Atributo</b>	<b>Nº de citações</b>
e-Ouv	11
e-Sic	4
Portal da LAI	1
Portal Ouvidorias.gov	1
Redes sociais	0
Portal OGP	0
Portal da Transparência	0
Portal da CGU (site)	0
Monitorando a Cidade	0
Participa.br	0
Tá de Pé	0
Reclame Aqui	0
Portalzinho	0
Canais de contato	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todavia, apesar de divulgar estas informações em seus canais digitais, a CGU reconhece que a proteção normativa quanto à identidade das pessoas que fazem



denúncias é passível de melhorias:

O cidadão que vai se manifestar pelo e-Ouv não precisa se identificar. Como a gente tem a IN/OGU/CRG nº 1/2014, que fala exatamente sobre denúncias anônimas e com reserva de identidade. Então a gente permitiu que o cidadão na hora dessa manifestação optasse, ou por fazer anônima, se ele não confia na administração, que infelizmente a grande maioria das pessoas não confia na administração. Ou fazer ela identificada, com reserva de identidade ou sem reserva de identidade, com reserva de identidade, apenas aquela pessoa que recebeu aquela manifestação, pode saber aquela identidade daquela pessoa, ela não pode reencaminhar aquela identidade. Eu sei que é meio absurdo dizer, mas no ponto de vista de função denunciante no Brasil, em âmbito federal, a IN/OGU/CRG nº 1/2014, é a única coisa que existe em termos de proteção de identidade (ENTREVISTADO 03).

Desta forma, além de possibilitar o envio de denúncias e manifestações anônimas, é necessário garantir a confidencialidade dos dados pessoais dos cidadãos que resolvem se identificar, bem como quaisquer outros dados pessoais sensíveis. Neste sentido, observou-se que o e-Ouv orienta o usuário a se identificar somente nos campos apropriados, pois caso o usuário insira dados pessoais no campo destinado à descrição da manifestação, não há como restringir o acesso à informação no caso e encaminhamento para outros órgãos.

Além disso, a CGU treina e orienta os agentes públicos que atuam nas ouvidorias quanto as exigências e boas práticas necessárias para proteger a identidade do denunciante. Em 2016 foram realizados sete cursos presenciais que atingiram 222 servidores.

Por fim, os canais digitais devem garantir a segurança necessária para o armazenamento das informações, bem como os aspectos anteriormente descritos. Uma das práticas adotadas pela CGU e impostas pela legislação é o fornecimento de informações pessoais apenas de forma presencial, com o objetivo de confirmar a identidade do solicitante e evitar a ocorrência de fraudes ou acesso indevido a dados restritos:

Há as questões que ele tenha que vir pessoalmente, embora ele possa fazer o pedido via sistema, o fornecimento da informação é que não pode ser via sistema. Ele tem que vir pessoalmente, porque é informação pessoal, e é protegida por sigilo. E ele precisa comprovar que ele é ele mesmo. Mas aí é a própria lei de acesso que exige, que quando o cidadão se referir a informação pessoal, só pode ser entregue à pessoa, a não ser que seja alguém autorizado por ele. Mas de qualquer forma, essa pessoa precisa se identificar para ter acesso à informação pessoal (ENTREVISTADO 03).

De modo geral, esta categoria foi pouco citada pelos entrevistados. A observação e a análise de documentos também revelaram poucos aspectos. Observou-se que a informação sobre a garantia da segurança e confidencialidade dos dados não é colocada em uma posição de destaque e relevância nos canais digitais, apenas em algumas seções de dúvidas e perguntas, por exemplo. Em que pese tal fato, não é possível concluir pela falta dos atributos, mesmo que, na ótica do cidadão, haja espaços para melhorias, principalmente para buscar tranquilizar os usuários, aumentar a confiança, e, assim, incentivar a participação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou estudar a relação da participação social com as TICs, notadamente a internet. Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura para compreender as principais abordagens do tema e as ideias principais levantadas pelos autores. Mostrando um consenso sobre o impacto da tecnologia nas relações da sociedade, sejam benéficos ou negativos, a literatura aponta para a necessidade de abordar o tema em conjunto com os conceitos de governo eletrônico, transparência, *accountability* e democracia, elementos que podem ser fortalecidos com a adoção das TICs.

Este potencial de fortalecimento decorre, dentre outros aspectos, da redução do custo de produção, disseminação e troca de informações causado pela evolução da tecnologia, criando e potencializando mecanismos que permitem o envolvimento e interação dos cidadãos com a esfera pública e política. Abrem-se assim, possibilidades reais de participação e influência nas decisões da Administração.

Desta forma, delineou-se a pesquisa para compreender como se dá a participação social por meio de canais digitais, mecanismos disponibilizados pelo poder público no âmbito dos processos de governo eletrônico. Para tanto, utilizou-se a abordagem qualitativa e interpretativista, tendo em vista que foi considerada mais adequada para estudar uma realidade social marcada por experiências e vivências humanas.

Para investigar o tema em seu contexto real, foi empregado o estudo de caso único (YIN, 2001), que se mostrou compatível para analisar as relações entre os diversos fatores e atores sociais envolvidos. O caso escolhido foi a CGU, pois as competências normativas, o planejamento estratégico e os programas e ações executados pela Instituição estão fortemente associados à participação social e à transparência. Além disso, considerou-se a trajetória profissional do pesquisador e a maior facilidade para colher dados valiosos.

Assim, a pesquisa buscou conhecer como a CGU utiliza as TICs para ampliar a participação social, objetivo geral da pesquisa que também está contido em um dos objetivos estratégicos do órgão, aumentando a pertinência da pesquisa à realidade da instituição estudada.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram entrevistas semiestruturadas (TRIVIÑOS, 1987), observação (LAVILLE; DIONNE, 1999) e análise documental (YIN,

2001), essenciais para atingir o primeiro objetivo específico: a identificação de quatorze canais de participação digital cidadã disponibilizados pela CGU. A descrição e estudo pormenorizado de cada canal possibilitou analisar como eles contribuem para a participação social, segundo objetivo específico da pesquisa. Para isso, utilizou-se o modelo de coleta de dados e modelo de análise adaptados de Sampaio (2016).

A primeira parte do modelo de análise de Sampaio (2016) expõe quais canais devem ser disponibilizados aos cidadãos para possibilitar a participação digital. Composto por sete elementos dispostos em três categorias, o modelo prevê que os canais mais utilizados pelos cidadãos são os portais e sites, o e-mail, as redes sociais e os aplicativos de mensagens.

Esta tendência se confirmou nos canais observados, já que a maioria pode ser classificada como portais ou sites (11). Das redes sociais que constam no modelo, apenas o Instagram não é utilizado pela CGU. Além disso, o órgão utiliza o Flickr, que não consta no modelo, em que pese sua utilização seja muito modesta, tanto que nem foi citado pelos entrevistados.

A categoria 'aplicativo de mensagens' não é tão utilizada. O principal aplicativo deste tipo é o Whatsapp, único que aparece no modelo. Entretanto, a CGU já utiliza as funcionalidades de mensageria presentes nas redes sociais Facebook e Twitter, permitindo que cidadãos possam tirar dúvidas e fazer manifestações. Além destes recursos, há planos para expandir a possibilidade para outros aplicativos.

Por fim, a pesquisa encontrou uma categoria adicional: os aplicativos para *smartphones*. Trata-se de uma tendência atual no uso das TICs e um mercado em constante expansão. Em 2016 foram efetuados 149,3 bilhões de *downloads* de aplicativos *mobile*, gerando uma receita de 61,8 bilhões de dólares para as empresas envolvidas (CANALTECH, 2018).

Por estratégia institucional, a CGU não disponibiliza um aplicativo que permita o acesso a algum de seus serviços, pois considera que “um aplicativo de governo não é algo que as pessoas queiram baixar e ter” (ENTREVISTADO 03). Em vez disso, a instituição prefere incentivar o desenvolvimento de aplicativos que fortaleçam a sua atuação, integrando as ferramentas com os canais já disponibilizados, tal como a integração do e-Ouv com o TODXS e com o Reclame AQUI, e a utilização de dados dos aplicativos Tá de Pé e Monitorando a Cidade.

A presença da CGU nas redes sociais, por meio de seus perfis institucionais mostrou-se bastante significativa, o que potencializa o alcance dos programas e ações que o órgão executa, tendo em vista o número razoável de usuários presentes nestas redes. Todavia, a interação dos demais canais com as redes sociais em geral se mostrou limitada, com poucas formas de interação entre os mesmos. Apesar de os perfis institucionais divulgarem de forma cotidiana os diversos canais, não é possível que um usuário faça o inverso: leve as informações dos canais para a rede social, compartilhando ou referenciando um conteúdo, uma página ou uma notícia, por exemplo.

Além disso, em contraponto com as redes sociais, os demais canais analisados se mostraram com pouca interação e possibilidades de participação. Esta conclusão foi melhor delineada ao aplicar a segunda parte do modelo de pesquisa, que sintetiza os atributos de operabilidade, características necessárias para que as iniciativas digitais permitam e incentivem a participação digital do cidadão.

Com isso, foi possível cumprir o terceiro objetivo específico da pesquisa: a análise dos atributos de operabilidade dos canais digitais disponibilizados pela CGU. Conseqüentemente, o quarto objetivo também foi alcançado: foram identificadas algumas dificuldades enfrentadas pela CGU para dar efetividade à participação social e mitigar os fatores que contribuem para a não participação.

Estes objetivos foram estabelecidos com base no pressuposto de que a CGU disponibiliza vários canais de participação digital cidadã, todavia, eles não possuem atributos de operabilidade suficientes para reduzir os fatores que contribuem para a não participação.

Para a definição do pressuposto, foi considerada a visão da literatura de que apesar do potencial das TICs, o poder público não vem disponibilizando mecanismos efetivos de participação (CUNHA ET AL., 2015a, 2015b; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; FREIRE; STABILE, 2014; PINHO, 2008), nem utilizando os dados dos processos participativos para aprimorar a gestão (CEGE, 2017; ECHAVARRÍA, 2012; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; MOSSBERGER; TOLBERT; MCNEAL, 2008; SAMPAIO, 2016; WOLTON, 2006). Assim, para otimizar este cenário, a literatura aponta para a necessidade de desenvolver mecanismos que minimizem o impacto dos fatores negativamente na participação, tais como os baixos níveis de cultura (AMARAL, 2016; ANDRADE; RAUPP; PINHO, 2017; BARBOSA, 2012; GOMES,

2005b; PINHO ET AL., 2012; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; RISÉRIO, 2009; SANTANA, 2009; SANTOS, 2012) e educação (BARBOSA, 2012; BUCCI, 2009; CUNHA, 2012; KUCINSKYI, 2003; MORAIS, 2012; NOGUEIRA, 1998; RISÉRIO, 2009; SAMPAIO, 2016; SANTOS, 2012) no Brasil.

Todavia, ao aplicar o modelo de análise para verificar a presença de seis atributos que se detalham em 22 elementos, verificou-se que a visão institucional e estratégica da CGU leva a práticas, ações e iniciativas que proveem seus canais de diversos atributos. Independentemente de serem suficientes para garantir ou não a participação social, as características mostraram-se relevantes e alinhadas com os requisitos apontados pelo referencial teórico.

Seguindo as diretrizes da portabilidade, a CGU disponibiliza várias ferramentas digitais aos cidadãos, com várias funcionalidades que podem ser acessadas nos diversos dispositivos tecnológicos. Além disso, o alcance dos canais está em constante expansão, inclusive com o estímulo a parcerias e conexões com canais já existentes, públicos ou privados. Isso permite uma redução nos custos da participação social, que se torna mais fácil e intuitiva, mas ainda esbarra na dificuldade de inserção na realidade de grande parte da sociedade brasileira, que sofre com a falta de habilidades para utilizar as ferramentas ou sequer tem acesso à tecnologia.

Conseqüentemente, a CGU também foca em ações para aumentar a usabilidade de suas ferramentas, reduzindo o custo de participação do usuário. O acesso deve ser fácil e agradável para atingir os que possuem poucas habilidades, ou ainda pouco interesse. Nesse sentido, verificou-se um uso interessante das redes sociais para aumentar a visibilidade dos canais, em uma comunicação realizada com uma linguagem mais próxima do cidadão, mais informal e com menos jargões técnicos. Todavia, a tentativa de utilizar uma linguagem cidadã, que possa ser melhor compreendida pelo usuário comum, é singela, fato que tem margem para ser melhor explorada e aplicada nos demais canais observados.

Complementarmente, a Instituição apoia e executa iniciativas presenciais para potencializar o alcance das ações que executa. Ademais, elementos audiovisuais, recursos de ajuda, orientações, manuais e ferramentas de pesquisa e busca, são utilizados e dispostos de maneira adequada para tornar o uso dos canais digitais mais agradável, fácil e intuitivo.

Uma conclusão relevante somada pela pesquisa é a necessidade de aprimorar os mecanismos que permitem a interação, tendo em vista que grande parte dos canais observados se mostraram essencialmente informativos, funcionando como repositório de conteúdo, com poucos recursos que propiciam a participação de fato do cidadão, o diálogo, a consulta, a discussão e o debate entre sociedade e poder público.

Para facilitar que os usuários perfaçam os objetivos pretendidos pelas ferramentas, a CGU estrutura mecanismos para dar qualidade aos canais digitais. Uma das exigências deste atributo é a atualização das informações, o que leva a CGU a publicar conteúdos novos diariamente nos canais principais. Além disso, o órgão mantém indicadores que monitora o tempo adequado de resposta às manifestações e solicitações dos usuários e mede o grau de satisfação do cidadão com o atendimento recebido.

Com diversos canais de cunho informativo, algumas ferramentas permitem que os cidadãos levem críticas, ideias e sugestões para a Administração, sendo as principais o e-Ouv e as redes sociais. Nesse sentido, a pesquisa encontrou algumas oportunidades de melhoria no trato com esses dados. Apesar de utilizar as informações como instrumento de gestão, planejando ações e priorizando atividades, inclusive na definição das entidades que devem ser fiscalizadas e auditadas, a CGU dá pouca ênfase em seus canais sobre qual é de fato a destinação dada aos dados coletados dos cidadãos, e se eles realmente são utilizados pela Administração.

Essa fragilidade afeta a credibilidade necessária para consolidar uma cultura de participação, já que uma das formas de estimular os cidadãos é informar claramente o andamento das solicitações da sociedade e sua destinação, provando que a possibilidade de participação cidadã é real e efetiva. Os mecanismos identificados com este aspecto consistiram apenas na divulgação da íntegra de parte das interações realizadas e dados estatísticos gerenciais sobre o acesso aos canais.

A pesquisa apontou ainda um risco à confiabilidade que cidadãos atribuem à CGU, já que não foi encontrado nos canais um *feedback* coletivo adequado às manifestações recebidas, explicando de forma clara em que medida a interação do cidadão é útil para apurar irregularidades, evitar prejuízos ou melhorar a prestação dos serviços públicos. Em que pese tal fato, as ferramentas contam com um grau considerável de transparência, com um grande volume de dados, inclusive no âmbito da abertura de dados, com disponibilização ampla e massiva de informações

estruturadas ou não.

A eficiência dos canais digitais, atributo necessário para interagir com o cidadão de forma rápida, ágil e clara mostrou-se presente por meio de processos que garantem respostas aos cidadãos em um prazo médio de resposta considerado adequado, menor do que o máximo definido pela norma legal. Observou-se, ainda, o investimento em inteligência artificial para auxiliar os agentes públicos a tratar o grande volume de manifestações e para agilizar a interação com o cidadão, mesmo que de forma automatizada.

Por fim, as normas e procedimentos seguidos pela CGU garantem a confidencialidade dos dados recebidos dos cidadãos, o último dos atributos analisados. Há garantias legais à proteção de dados pessoais, sensíveis ou sigilosos. Em que pese tal fato, essa informação não é exposta de forma ostensiva nos canais observados, em uma posição de destaque, o que poderia propiciar uma maior tranquilidade dos usuários e um aumento na confiança.

Satisfeitos os objetivos da investigação, verifica-se que o pressuposto da pesquisa se concretizou parcialmente. O referencial teórico demonstrou que a sociedade brasileira é caracterizada por um nível de cultura e de cidadania pouco elevado, com pouco interesse em questões políticas (AMARAL, 2016; ANDRADE; RAUPP; PINHO, 2017; BARBOSA, 2012; GOMES, 2005b; PINHO ET AL., 2012; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; RISÉRIO, 2009; SANTANA, 2009; SANTOS, 2012), o que torna a participação uma prática esporádica e superficial. Para contornar esta dificuldade, os canais digitais apresentam diversos atributos que reduzem o custo da participação, destacando-se a portabilidade e a usabilidade. Estas características também contribuem para contornar a dificuldade imposta pelo baixo nível educacional no Brasil, já que grande parte da população não consegue assimilar os conceitos técnicos elaborados necessários para participar.

A participação digital também é limitada pelas desigualdades sociais, que reduzem drasticamente o número de pessoas que tem acesso aos meios necessários para utilizar os mecanismos disponibilizados pelo governo. Foram identificadas poucas estratégias para enfrentar essa dificuldade, mas é possível citar a realização de iniciativas físicas e presenciais, que buscam complementar e potencializar a utilização dos canais digitais. Tendo em vista que a tecnologia e a internet não conseguem sozinhas fomentar a participação social, autores defendem a necessidade



de complementação das iniciativas digitais com as estruturas tradicionais já existentes na sociedade, o que representa um potencial para crescimento e estruturação

O referencial teórico também consente que a descrença e o desinteresse pela política e pela democracia atinjam todas as classes sociais, o que reforça a necessidade de dotar os mecanismos digitais de facilidades e atrativos, reduzindo os custos da participação (CUNHA ET. AL., 2015b, 2016; ECHAVARRÍA; BRUSCOLI, 2016; GASTIL, 2008; PINHO, 2008; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; RAUPP; PINHO, 2015). Por isto, o poder público deve utilizar todo o potencial da tecnologia para criar ferramentas inovadoras, interativas, bem como se envolver efetivamente com as iniciativas digitais, incentivando e praticando uma cultura de participação e transparência, modernizando sistemas, estruturas antigas e modelos de gestão, quando necessário.

Nestes aspectos, os atributos dos canais observados mostraram-se insuficientes. Apesar da presença de características positivas da portabilidade, qualidade e eficiência, encontraram-se aspectos críticos na usabilidade e credibilidade, e oportunidades de melhoria da confidencialidade. Estes achados levam a um questionamento do pressuposto estabelecido, não só quanto à suficiência dos atributos para incentivar a participação, mas também da afirmação preconcebida de que a CGU disponibiliza vários canais digitais de participação.

A CGU é dos principais órgãos da Administração Pública que promove e incentiva a transparência, a participação social e os demais conceitos que deles decorrem, tema que está presente de forma ampla em suas competências, atribuições legais e objetivos estratégicos. Por isso, a disponibilização de vários canais de participação digital se fez presente no pressuposto da pesquisa.

Todavia, a investigação apontou que são poucos os canais observados que permitem uma participação efetiva, em uma ruptura com as práticas governamentais já analisadas por outros autores (ECHAVARRÍA, 2012; PINHO, 2008), com diálogo, propiciando chances reais de o cidadão registrar sua voz, suas opiniões, discutindo e debatendo questões com o poder público, em sociedade, fortalecendo, desta maneira, a democracia.

Posto isso, acredita-se que a pesquisa desenvolvida tenha trazido contribuições relevantes para o estudo e discussão dos temas abordados, que ainda são pouco

explorados pela literatura. A contribuição teórica é o aperfeiçoamento do modelo de análise utilizado, que foi testado e mostrou-se oportuno para analisar as relações da participação social com as TICs. Ao aplicar o modelo, revelou-se uma nova categoria até então não prevista, os aplicativos para dispositivos móveis.

A contribuição prática está na compilação de ações e estratégias reais empregadas por um órgão público que tem uma atuação fortemente associada à participação social. A pesquisa conseguiu mapear e transparecer de forma única parte da visão institucional da CGU sobre o tema, apontar aspectos críticos e oportunidades de melhoria. Esse conjunto de dados pode ser utilizado pela própria CGU para aperfeiçoar seus procedimentos, mas principalmente por outras instituições, públicas ou privadas, que desejam estruturar ou avaliar suas ferramentas digitais que promovem a participação social.

Por fim, esta pesquisa apresenta algumas limitações que devem ser registradas. Inicialmente, a trajetória profissional do pesquisador e a familiaridade com a instituição estudada trazem benefícios, mas também podem influenciar de forma negativa o julgamento crítico e imparcial dos dados coletados. Esse fato exigiu um reforço da postura isenta de julgamentos preconcebidos, mas a metodologia não contemplou, por exemplo, mecanismos validação com especialistas ou discussão dos resultados após o campo. Em que pese tal fato, a triangulação obtida com as fontes de coleta de dados deu segurança à análise dos resultados.

Além disso, não foram consultados cidadãos para estudar como eles enxergam a funcionalidade dos canais digitais e a suficiência dos atributos de operabilidade. Ainda assim, buscou-se ao máximo descrever e analisar as informações sob a ótica do cidadão, já que o modelo contém algumas características subjetivas que variam conforme a percepção de cada usuário. Ademais, vale salientar que os agentes públicos entrevistados, ao expressarem suas opiniões, também estão na condição de cidadãos e possuem experiências relevantes de interação com a sociedade.

Essas limitações se fazem presentes nas recomendações de futuros trabalhos que podem aprimorar o modelo de análise a partir de estudos práticos com cidadãos usuários reais das ferramentas estudadas. É possível ainda validar os achados desta pesquisa com cidadãos, elaborando metodologias e critérios de seleção de usuários para análise de forma qualitativa, ou ainda utilizar abordagens quantitativas.

Finalmente, outra recomendação de pesquisa com grandes potenciais é a análise quantitativa e qualitativa dos dados contidos no e-Ouv, canal que permite à sociedade enviar opiniões, críticas, reclamações, sugestões e outras manifestações para todos os órgãos da Administração Pública Federal e de alguns órgãos de outros entes. Estudos desta natureza podem revelar *insights* valiosos sobre como se dá a interação entre governo e sociedade, qual o impacto real das manifestações na melhoria da gestão pública e quais as contribuições efetivas para o fortalecimento da democracia.

## REFERÊNCIAS

- ACIOLI, S. Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito. **Informação & Informação**, [S.l.], v. 12, n. 1esp, p. 8-19, dez. 2007. ISSN 1981-8920. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/1784>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- AGGIO, C. As campanhas políticas no Twitter: Uma análise do padrão de comunicação política dos três principais candidatos à presidência do Brasil em 2010. **Anais do IV Encontro da Compólitica**, Rio de Janeiro, UERF, 2011.
- AGRE, P. CRIANDO UMA CULTURA DA INTERNET. **Revista Usp**, [s.l.], n. 35, p.112-117, 30 nov. 1997. Universidade de Sao Paulo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBiUSP.
- AMADEU, S. Entrevista. In: SAVAZONI, R.; COHN, S. (Org.). **Cultura Digital.br**. Rio de Janeiro: Azougue, 2009, p. 67-77.
- AMARAL, M. S. **Congresso no Twitter**: parlamentares e partidos políticos em 140 caracteres. 2016. 170 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- ANDRADE, R. G.; RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Em Busca da Transparência Ativa em Câmaras: Uma Investigação nos Maiores Municípios Brasileira. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 10, n. 1, p. 3-20, 2017.
- ANJOS, Gilda Maria Azevedo Alves dos & EZEQUIEL, Vanderlei de Castro. Cidadania Virtual: O Espetáculo do Governo Eletrônico. São Paulo. **Estudos de Sociologia**, v.16, n.30, p.59-76, 2011.
- ARAÚJO, R. M. et al. Governo eletrônico: um estudo sobre as possibilidades de participação do cidadão. **Informação & Sociedade**: Estudo, v. 23, n. 1, p.73-90, 2013.
- AVGEROU, C. et al. **The Role of Information and Communication Technology in Building Trust in Governance**: Towards Effectiveness and Results. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, 2005.
- BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA A. H. C.; ALVES, F. J. dos S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, 49(3), 643-675, 2015.
- BARBOSA, A. F. Debate. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012. p. 170-175.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro**: TIC Governo Eletrônico 2013. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

\_\_\_\_\_. (Coord.). Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina. Washington, DC. : BID, 2007.

BORGES, J; JAMBEIRO, O. A internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012. p. 41-62.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil**: perspectivas para avanço da democracia. Salvador: Edufba, 2016. p. 73-97.

BRAGA, L. V., et al. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 5-21, 2008.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 01 de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Lei. **Diário Oficial da União (DOU)**, 3 nov. 2017a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **#FalaCidadão: E, você? O que faz para combater a corrupção?**. 1 fotografia, color. Disponível em: <https://twitter.com/CGUonline/status/939194114289041408>>. Acesso em: 10 jan. 2018a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **#PraQueServeOFacebook: A página da CGU no Facebook também recebe denúncias**. 1 fotografia, color. Disponível em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/950413037940375553>>. Acesso em: 10 jan. 2018b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Global**: Ouvidorias públicas registram mais de 11 mil atendimentos em todo o país. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/acao-global-ouvidorias-publicas-registram-mais-de-11-mil-atendimentos-em-todo-o-pais>>. Acesso em: 10 jan. 2018c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acesso à Informação**. Disponível em: <[https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/acesso\\_info.html](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/acesso_info.html)>. Acesso em: 10 jan. 2018d.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Aplicativo envia à CGU denúncias de agressão e discriminação a pessoas LGBTI+**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/12/aplicativo-envia-a-cgu-denuncias-de-agressao-e-discriminacao-a-pessoas-lgbti>>. Acesso em: 10 jan. 2018e.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA

UNIÃO. **CGU ajuda cidadãos no Facebook a enviar manifestações de ouvidoria.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/09/cgu-ajuda-cidadaos-no-facebook-a-enviar-manifestacoes-de-ouvidoria>>. Acesso em: 10 jan. 2018f.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **CGU e Transparência Brasil se unem para fiscalizar as obras de construção de creches com recursos do FNDE.** Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/noticias/cgu-e-transparencia-brasil-se-unem-para-fiscalizar-as-obras-de-construcao-de-creches-com-recursos-do-fnde>>. Acesso em: 10 jan. 2018g.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **CGU lança Me-Ouv e facilita participação de cidadãos na avaliação de políticas públicas.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/11/cgu-lanca-me-ouv-e-facilita-participacao-de-cidadaos-na-avaliacao-de-politicas-publicas>>. Acesso em: 10 jan. 2018h.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Competências.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>>. Acesso em: 10 jan. 2018i.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Contribua com o bom uso do dinheiro público.** 1 fotografia, color. Disponível em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/939118619278970880>>. Acesso em: 10 jan. 2018j.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Dados abertos.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/dados-abertos>>. Acesso em: 10 jan. 2018k.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Demandas Externas.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/demandas-externas>>. Acesso em: 10 jan. 2018l.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **e-OUV: Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.** 1 fotografia, color. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2018m.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Estudantes utilizam aplicativo de celular para auxiliar CGU no monitoramento da merenda.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/estudantes-utilizam-aplicativo-de-celular-para-auxiliar-cgu-no-monitoramento-da-merenda>>. Acesso em: 10 jan. 2018n.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Hackfest: CGU premia aplicativos de combate à corrupção.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/08/hackfest-cgu-premia-aplicativos-de-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 10 jan. 2018o.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>>. Acesso em: 10 jan. 2018p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Hoje comemoramos 7 anos de atuação nas redes sociais.** 1 fotografia, color. Disponível em: <<https://twitter.com/CGUonline/status/956537450079322112>>. Acesso em: 10 jan. 2018q.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA

UNIÃO. **MTFC e Reclame AQUI fecham parceria para atender queixas sobre serviços públicos.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/08/ministerio-da-transparencia-e-reclame-aqui-fecham-parceria-para-atendimento-a-queixas-sobre-servicos-publicos>>. Acesso em: 10 jan. 2018r.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. O que é a CGU.** Disponível em: <<http://www.portalzinho.cgu.gov.br/o-que-e-a-cgu>>. Acesso em: 10 jan. 2018s.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O que é a iniciativa.** Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 10 jan. 2018t.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Parceria entre Ministério da Transparência e site Reclame AQUI completa nove meses.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/parceria-entre-ministerio-da-transparencia-e-site-reclame-aqui-completa-nove-meses>>. Acesso em: 10 jan. 2018u.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Participação Social.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/participacao-social>>. Acesso em: 10 jan. 2018v.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Perguntas frequentes - Cidadão.** Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/orientacoes/cidadao>>. Acesso em: 10 jan. 2018x.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Planejamento Estratégico.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/planejamento-estrategico>>. Acesso em: 10 jan. 2018w.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 1.308, de 22 de maio de 2015. Institui a estrutura de governança para implantação e acompanhamento da gestão estratégica, no âmbito da Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União (DOU)**, 25 mai. 2015a. Seção 3, p. 3.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 1.309, de 22 de maio de 2015. Institui a estrutura de governança para implantação e acompanhamento da gestão estratégica, no âmbito da Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União (DOU)**, 25 mai. 2015b. Seção 3, p. 3.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 677, de 10 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **Diário Oficial da União (DOU)**, 14 mar. 2017b. Seção 3, p. 2.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Exercício 2016.** Brasília, 2017c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2016/relatorio-de-gestao-cgu-2016.pdf/view>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sobre o Portal.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 10 jan. 2018z.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **PPA 2016-2019: Relatório Final de Avaliação: Ano-base 2016.** Brasília, 2017d. Disponível em: < [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/relatorio\\_final.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/relatorio_final.pdf/view)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.participa.br/ajuda/ajuda/quem-somos>>. Acesso em: 10 jan. 2018y.

CANALTECH. **Mercado de aplicativos para celular deve movimentar US\$ 139 bi em 2021.** Disponível em: <<https://canaltech.com.br/apps/mercado-de-aplicativos-para-celular-deve-movimentar-us-139-bi-em-2021-91938/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BUCCI, M. P. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: Fortini, Cristiana; Esteves, Júlio; Dias, Maria Tereza. (Org.). **Políticas Públicas Possibilidades e limites.** Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 225-260, 2008.

BUCCI, E. Entrevista. In: SAVAZONI, R.; COHN, S. (Org.). **Cultura Digital.br.** Rio de Janeiro: Azougue, 2009, p. 203-213.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARDOSO, R. F. Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, Enap, ano 55, n. 4, out./dez. 2004.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

\_\_\_\_\_. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CEGE - Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **Diretrizes.** Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/diretrizes>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CHEN, J.; YEN, D. C.; CHEN, K. The acceptance and diffusion of the innovative smart phone use: A case study of a delivery service company in logistic. **Information and Management**, Vol. 46 pp. 241- 248, 2009.

CONKLIN, D. B. The Internet, Email, and Political Activism: The case of Tananmen Square. The European Consortium for Political Research. In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 20., 2013. Edinburgh. [Paper] Edinburgh, Scotland, UK, 2003.



COUTINHO, M.; SAFATLE, V. A internet e as eleições municipais em 2008: o uso dos sítios eletrônicos de comunidades na eleição paulistana. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, 2009.

CRIADO, J.; RAMILO, M. E-Administración: ¿Un Reto o uma Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI? Algunos Problemas y Prespectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación el las Administraciones Públicas. **Revista Vasca de Administración Pública**, v. 61, n. 1, p. 11-43, 2001.

CUNHA, M. A. Debate. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Edufba, 2012. p. 163-166.

CUNHA, M. A. V. C., et al. **Projeto Democracia Digital: Panorama da Transparência Governamental no Brasil**. São Paulo: FGV, v. 1, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Projeto Democracia Digital: Experiências governamentais brasileiras de eParticipação**. São Paulo: FGV, v. 2, 2015b.

Cunha, M. A. et al. Transparência governamental eletrônica para *accountability*. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia**. Salvador: Edufba, 2016. p. 119-139.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHLBERG, L. Computer-Mediated Communication and the Public Sphere: A Critical Analysis. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 7, n. 1, 2001.

DI FELICE, M. Redes Sociais Digitais, Epistemologias Reticulares e a Crise do Antropomorfismo social, **Revista USP**, São Paulo n. 92, p. 6-19, dez./fev. 2011-2012.

DIAS, R; MATOS, F. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos, Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMAGGIO, P. et al. Social implications of the Internet. *Annual Review of Sociology*, v. 27, p. 307-336, 2001.

DINIZ, E. Debate. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Edufba, 2012. p. 166-170.

DINIZ, E. H.; RIBEIRO, M. M. O Conceito de Esfera Pública Interconectada e o Site “Webcidadania” no Brasil. In: **Gestão & Regionalidade**, v. 28, n. 83, p. 97-111, mai./ago. 2012. Quadrimestral.

DOMINGUES, J. M. **Sociologia e modernidade**: para entender a sociedade contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

DOWBOR, L. Entrevista. In: SAVAZONI, R.; COHN, S. (Org.). **Cultura Digital.br**. Rio de Janeiro: Azougue, 2009, p. 57-65.

ECHAVARRÍA, C. El camino de la democracia digital: panorama en clave deliberativa de los sitios web desarrollados por los municipios cordobeses. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Edufba, 2012. p. 63-87.

ECHAVARRÍA, C.; BRUSCOLI, C. Comunicación gubernamental y condiciones del diálogo público. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia**. Salvador: Edufba, 2016. p. 37-72.

ESPÍRITO SANTO, M. O.; DINIZ, E. H.; RIBEIRO, M. M. Movimento Passe Livre e as manifestações de 2013: a internet nas Jornadas de Junho. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia**. Salvador: Edufba, 2016. p. 141-167.

FARRANHA, A. C. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia**. Salvador: Edufba, 2016. p. 17-35.

FERNANDES, A. Compras governamentais no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação. Brasília, DF: **BNDES**, 2002. 9 p. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf\\_39.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_39.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2017.

FRAGOSO, S. Eu odeio quem odeia... considerações sobre o comportamento dos usuários brasileiros na 'tomada' do Orkut. In: **Revista E-Compós**. V. 6 (2006). Disponível em: <<http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/89/0>>. Acesso 02 fev 2017.

FREIRE, F.; STABILE, M. As Novas Tecnologias e a Participação Eletrônica: Entre Promessas e Desafios. In: **TIC Governo Eletrônico 2013: Pesquisa sobre o uso das TIC no setor público brasileiro**. São Paulo: CETIC, p. 95-105. 2014.

GENNARO, C. D.; DUTTON, W. The Internet and the Public: Online and Offline Political Participation in the United Kingdom. *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 2, p. 229-313, 2006.

GEPHART, R. Qualitative Research and the Academy of Management Journal. **Academy of Management Journal**, Vol. 47 N.4, pp. 454-462, 2004.

GOHN, M. G. **As manifestações de junho de 2013 e os movimentos sociais**. Disponível em: <<http://www.unipress.blog.br/as-manifestacoes-de-junho-de-2013-e-os-movimentos-sociais-por-maria-da-gloria-gohn/>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras** — estudos midiáticos, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005a.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. In: **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 27, p. 58-78. Ago. 2005b.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARRISON, T. M., SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. **Government Information Quarterly**, 2014.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, p. 257-286, 2012.

HUMES, L. L.; REINHARD, N. Estudo das mudanças nos processos de gestão de sistemas de informação pela incorporação de artefatos digitais interativos. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia**. Salvador: Edufba, 2016. p. 99-118.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. TRANSPARÊNCIA DO PODER EXECUTIVO DOS ESTADOS BRASILEIROS. **Revista Universo Contábil**, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 65-72, set. 2016. ISSN 1809-3337. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/5324>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

KUCINSKYI, B. Informática e liberdade. In: SANTOS, L. G. et al. **Revolução tecnológica, internet e socialismo**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 59-82. (Coleção Socialismo em Discussão).

KVALE, S.; BRINKMANN, S. **INTERVIEWS** – Learning The Craft of Qualitative Research Interviewing. London: Sage Publications, 2009

LAVILLE, D.; DIONNE, J. **A Construção do Saber**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEMOS, A. Entrevista. In: SAVAZONI, R.; COHN, S. (Org.). **Cultura Digital.br**. Rio de Janeiro: Azougue, 2009, p. 135-149.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: 34, 1999.

MAIA, R. C. M. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: **COMPÓS**, 2001, Brasília. X Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação, 2001. p. 1-27.

\_\_\_\_\_. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. **Logos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p.43-62, ago. 2007.

MAMEDE-NEVES, M. A. C. O jovem no centro da dimensão oculta da internet. In: NICOLACI-DA-COSTA, A. M. (Org.). **Cabeças digitais**. O cotidiano na era da informação. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2006. p. 181-190.

MARQUES, F. P. J. **Participação Política e Internet**: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, 2008.

MEDEIROS, P. H. R. **Governo eletrônico no Brasil**: aspectos institucionais e reflexos na governança. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. In: **1st Global Conference on Transparency Research**, 2011, Newark. Proceedings of 1st Global Conference on Transparency Research. Newark: University of Rutgers.

MORAES, D. Comunicação virtual e cidadania: movimentos sociais e políticos na Internet. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 23, n. 2, p.142-155, jul./dez. 2000.

MORAIS, K. S. **Mídias Sociais e a Participação Política em Ambiente Digital no Brasil**: estudos de caso no governo federal. 2010. Dissertação (Mestre em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

\_\_\_\_\_. Debate. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012. p. 182-183.

MOSSBERGER, K.; TOLBERT, C; McNEAL, R. **Digital Citizenship**: The Internet, Society and Participation. Massachusetts: MIT, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, out. 1991.

ORLIKOWSKI, Wanda. BAROUDI, Jack. Studying Information Technology. In: **Organizations**: Research Approaches and Assumptions. Information Systems Research. Vol. 2, Nr. 1, pp. 1 – 28, 1991.

OSPINA, S.; GRAU, N. C.; ZALTSMAN, A. Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability: some lessons from Latin America. **Public Management Review**, v. 6, n. 2, p. 229-251, 2004.

PARENTE, A. Entrevista. In: SAVAZONI, R.; COHN, S. (Org.). **Cultura Digital.br**. Rio de Janeiro: Azougue, 2009, p. 165-179.

PEREIRA, Natasha Bachini. **Sob o piado do Twitter**: o novo tom das campanhas eleitorais com a difusão da internet no Brasil. 2013. 235 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

\_\_\_\_\_. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 1, jan-fev, p.98-106, 2011.

\_\_\_\_\_. Debate. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012. p. 159-163.

PINHO, J. A. G. (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil**: perspectivas para avanço da democracia. Salvador: Edufba, 2016. 253 p.

PINHO, J. A. G. et al. A atuação política na internet: um olhar a partir da realidade brasileira. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012. p. 137-157.

PINHO, J. A. G. et al. Dos vinte réis aos vinte centavos: o papel das redes sociais e movimentos coletivos no Brasil. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil**: perspectivas para avanço da democracia. Salvador: Edufba, 2016. p. 169-221.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

PINHO, J. A. G.; WINKLER, I. Política presencial versus política virtual: uma investigação no Fórum Digital de Debates entre docentes na Universidade Federal da Bahia. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012. p. 89-118.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009.

PRADO, C. Entrevista. In: SAVAZONI, R.; COHN, S. (Org.). **Cultura Digital.br**. Rio de Janeiro: Azougue, 2009, p. 45-53.

PRADO, O. **Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: O Programa de Governo Eletrônico do Brasil**. 2009. 197 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. **Alcance**, SC, v. 13, n. 3, p. 355-372, set./dez., 2006.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo Eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Eudfba, 2012. p. 13-39.

PRENSKY, M. Digital natives, Digital Immigrants. 2001. Disponível em: <<http://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf>>, Acesso em: 14 mar. 2017.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; ABREU, M. B. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 42, p. 41-54, 2015.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de Contas no Legislativo Local Antes e Após a Lei de Acesso à Informação. **ConTexto**, v. 15, p. 30-46, 2015.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 34-52, dez. 2016. ISSN 2175-8069. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/44755>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

RAUPP, F. M.; ZUCCOLOTTO, Robson. Investigando as Publicações sobre Transparência Eletrônica em Revistas Nacionais. **Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, p. 46-66, set. 2015. ISSN 1982-6729. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/5060>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

RECLAME AQUI. **Sobre o Reclame AQUI**. Disponível em: <<https://www.reclameaqui.com.br/institucional/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

RECUERO, R. **Redes Sociais na internet**. 2ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-926, ago. 2013.

ROGERS, E. **Difusion of Innovations**. New York: The free Press, 2003.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social: Princípios do Direito Político**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2015.

- SAMPAIO, M. A. C. L F. **Cidades digitais e governo eletrônico na segurança pública: a e - participação na construção da cidadania digital no Brasil.** 2016. 364 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- SANTOS, E. M. Debate. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas.** Salvador: Edufba, 2012. p. 176-179.
- SANTOS, E. M.; REINHARD, Nicolau. Disponibilização e uso de serviços de governo eletrônico no Brasil: a visão dos usuários. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas.** Salvador: Edufba, 2012. p. 119-136.
- SANTOS, E. M.; REINHARD, Nicolau. Serviços de Governo Eletrônico: um panorama do uso no Brasil. In: PINHO, José Antonio G. de (Org.). **Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia.** Salvador: Edufba, 2016. p. 223-245.
- SANTOS, L. G. Debate com o público. In: SANTOS, L. G. et al. **Revolução tecnológica, internet e socialismo.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 59-82. (Coleção Socialismo em Discussão).
- SARTORI, G. **Homo videns: televisão e pós-pensamento.** Bauru, SP: EDUSC, 2001.
- SCHEDLER, A.; DIAMOND, J. L.; PLATTNER, F. M. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** London: Lynne Rienner, 1999.
- SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 29-58, dez. 2006.
- SIGGELKOW, N. Persuasion with Case Studies. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 1, p. 20-24, 2007.
- SORJ, B. **Brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade de informação.** São Paulo: Zahar, Brasília: Unesco, 2003.
- STAKE, Robert. Qualitative Case Studies. In: Denzin, Norman. Lincoln, Yvonna. (ed.) **Handbook of qualitative research.** Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 435-466, 2005.
- TESORO, José Luis. **Gobierno Electrónico: factores asociados a su desempeño. Hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales.** Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (inaP), 2002. Disponível em: <<http://www.sgp.gov.ar/inap/publicaciones/docs/sociedad/gobel.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2017.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Tá de pé?** Disponível em: <<https://www.transparencia.br>>.

org.br/projetos/tadepe>. Acesso em: 10 jan. 2018.

TRIVIÑOS, A. N. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANNA, L. W. Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos**, 53, 33-47, 1999.

WOLTON, D. **É preciso salvar a comunicação**. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.



## APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas

1. Quais portais a CGU disponibiliza ao cidadão para que ele obtenha informações sobre políticas públicas?
2. Que tipos de links, recursos e ferramentas são disponibilizados nesses portais (enquetes, mídias sociais, fotos, vídeos, etc)?
3. Que tipo de informações são disponibilizadas nesses canais (notícias, dados, relatórios, etc)?
4. Como os cidadãos podem participar por meio desses portais, ou por meio de redes sociais?
5. Quais facilidades os portais/canais disponibilizados pela CGU possuem?
6. Os portais possuem portabilidade (podem ser acessados facilmente de qualquer dispositivo)?
7. Como o cidadão pode interagir com a CGU por meio das páginas e das redes sociais?
8. Quantos serviços são oferecidos via rede?
9. Que tipo de serviços são esses?
10. A CGU tem algum dado sobre a % de serviços oferecidos via rede em relação ao total de serviços? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?
11. Que tipo de canais de contato digital a CGU disponibiliza?
12. Como o cidadão consegue, via rede, fazer solicitações online, denúncias e/ou chats online, etc?
13. Como o cidadão pode interagir por meio das redes sociais?
14. A CGU tem algum dado sobre a quantidade e % de participação em relação ao total de acessos? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?
15. Que tipo de acesso (consulta, solicitação, denúncia, opinião) a CGU disponibiliza em seus canais?

16. Quais os dados/estatísticas existentes sobre a quantidade de processos de consulta, solicitação, denúncia ou opinião? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?

17. Há mensuração da quantidade de interações através de redes ou mídias sociais? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?

18. Qual o % de retorno (respostas) da CGU sobre as solicitações? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?

19. A CGU tem algum dado sobre os seguintes itens? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?

- % de acesso aos portais via pessoas físicas e pessoas jurídicas.
- % de caracterização do perfil do público que acessa os portais em função do bairro de moradia.
- % de caracterização do perfil do público que acessa os portais em função da profissão.
- % de utilização dos serviços em relação ao total de serviços utilizados.

20. Que tipo de informação é trabalhada pela CGU por meio das redes ou mídias sociais.

21. A CGU tem algum dado sobre os seguintes itens? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?

- % de participação nos chats e fóruns de discussão.
- % de participação através de e-mail/ mídias sociais.
- % de caracterização do perfil do público que interage via mídias sociais em função do bairro de moradia.
- % de caracterização do perfil do público que interage via mídias sociais em função da profissão.

22. Como as interações e registros realizados por meio digitais influenciam nas decisões e ações da CGU?

23. A CGU tem algum dado sobre os seguintes itens? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?

- Quantidade de denúncias, chats e fóruns de debates realizados.
- % de ações efetivas a partir dos acessos e informações colocadas através das redes ou mídias sociais.

24. Quais os dados/estatísticas existentes sobre o número de decisões e ações que utilizaram denúncias, sugestões ou debates digitais? Que tipo de importância estratégica esses dados representam para a CGU?

25. Quais alterações a CGU já realizou baseadas ou influenciadas por consultas digitais?

26. Quais os dados/estatísticas existentes sobre a % de ações realizadas e casos solucionados a partir de informações oriundas de informações fornecidas pela população via meios digitais?

27. Há registro de melhorias dos processos governamentais no âmbito da CGU a partir da participação digital cidadã? Isso é possível no âmbito da CGU?

28. Há registro de novos projetos realizados a partir de ideias surgidas nas comunicações governo-cidadão? Isso é possível no âmbito da CGU?

29. Que atributos a CGU considera importantes nos canais digitais de comunicação para facilitar a utilização pelos cidadãos?