

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Mauro Fidelis Santana Pontes

PORTAIS GOVERNAMENTAIS DO EXECUTIVO ESTADUAL COMO
INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

Belo Horizonte

2020

Mauro Fidelis Santana Pontes

PORTAIS GOVERNAMENTAIS DO EXECUTIVO ESTADUAL COMO
INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título bacharel em Administração Pública.

Orientador: Me. Max Melquiades da Silva

Belo Horizonte
2020

P814 Pontes, Mauro Fidelis Santana.
Portais governamentais do executivo estadual como instrumento de promoção da democracia [manuscrito] / Mauro Fidelis Santana Pontes. – 2020.
[15], 131 f : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Max Melquiades da Silva

Bibliografia: f. 130-140

1. Internet na administração pública – Minas Gerais. 2. Governança eletrônica – Minas Gerais. 3. Administração pública – Minas Gerais. 4. Portal corporativo. 5. Tecnologia da informação. I. Silva, Max Melquiades da. II. Título.

CDU 351:007(815.11)

Mauro Fidelis Santana Pontes

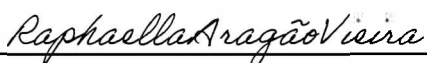
PORTAIS GOVERNAMENTAIS DO EXECUTIVO ESTADUAL COMO
INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Max Melquiades da Silva – Fundação João Pinheiro



Profa. Raphaella Aragão Vieira – Fundação João Pinheiro



Prof. Leonardo Barbosa de Moraes – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 21 de agosto de 2020

Aos meus pais que sempre me
incentivaram.

RESUMO

O presente trabalho busca investigar o potencial do Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais para a promoção da Democracia (Digital). Para tanto, traçou-se um contexto histórico acerca da Modernização da Administração Pública, partindo de um Modelo Patrimonialista até uma Governança Pública, na qual evidencia evoluções tecnológicas e da teoria democrática que transita de um modelo liberal representativo até um modelo deliberativo argumentativo. Feita a contextualização, evidenciou-se, de modo breve, o conceito de Governo Eletrônico e, posteriormente, debateu-se acerca da Democracia Digital e seus *constructos*. Em seguida, levantou-se as legislações relevantes acerca da referida temática, sendo o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14), Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) e a Lei 13.460/17. Por fim, no que se refere a revisão da literatura, elencou-se instrumentos de análise quanto à Democracia Digital no Brasil, aplicado em diversos entes e Poderes do Estado. Com toda a parte teórica consolidada, elaborou-se um Formulário de Análise Técnica que constituiu um instrumento para a análise de Portais dos Executivos Estaduais. Por meio de uma análise predominantemente qualitativa, com alguns graus de quantitativa, aplicou-se, o instrumento em um formato de Estudo de Caso no site mg.gov.br. Obtiveram-se como principais resultados que o Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais apresentou baixo desenvolvimento no que se refere à democracia digital, se atendo em ferramentas de transparência vinculadas aos instrumentos normativos.

Palavras-chave: Modernização da Administração Pública; Democracia Digital; Análise de Portais Governamentais

ABSTRACT

This work seeks to investigate the potential of the Executive Branch Portal of Minas Gerais for the promotion of (Digital) Democracy. To this end, a historical context was outlined regarding the Modernization of Public Administration, starting from a Patrimonialist Model to a Public Governance, in which it highlights technological developments and the democratic theory that moves from a representative liberal model to an argumentative deliberative model. Once the contextualization was done, the concept of Electronic Government was briefly evidenced and, later, debated about Digital Democracy and its constructs. Then, the relevant legislation on this subject was raised, being the Marco Civil da Internet (Law 12.965/14), Lei de Acesso à Informação (Law 12.527/11), Lei de Responsabilidade Fiscal (Complementary Law 101/00) and Law 13.460/17. Finally, regarding the review of the literature, have been chosen analysis instruments about Digital Democracy in Brazil, applied in several entities and State's Powers. With all the theoretical part consolidated, a Form of Technical Analysis was elaborated that constituted an instrument for the analysis of Executive Branch's Portals. Through predominantly qualitative analysis, with some quantitative degrees, the instrument was applied in a Case Study format on the website mg.gov.br. It was obtained as main results that the Minas Gerais Executive Branch's Portals presented low development with regard to digital democracy, if considered in transparency tools linked to normative instruments.

Keywords: Modernization of Public Administration; Digital Democracy; Analysis of Governmental Portals

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Governança Eletrônica e suas dimensões	42
Figura 2: Dimensões integradas da e-Participação, segundo Dias et al (2019).....	46
Figura 3: Dimensões e indicadores do Formulário de Análise Técnica.....	70
Figura 4: Sistema de 5 Estrelas de Dados Abertos Conectados.....	75
Figura 5: Página do Portal Transparência no que se refere à COVID-19	84
Figura 6: Resultados pela busca “Políticas de TI” no Portal mg.gov.br.....	85
Figura 7: Resultados da busca por RREO no portal mg.gov.br.....	86
Figura 8. Opções da Proposta Orçamentária e Lei Orçamentária.....	88
Figura 9. Portal de Monitoramento de Obras Públicas do TCE/MG.....	90
Figura 10: Página da obra da Academia de Bombeiros Militar	91
Figura 11. Tipos de manifestação disponíveis no portal da OGE/MG.....	96
Figura 12: Opções de manifestações do tipo ambiental e agropecuária.....	96
Figura 13: Manifestações da Ouvidoria Ambiental.....	97
Figura 14: Cadastro da Manifestação	97
Figura 15: Assunto da manifestação da Ouvidoria Ambiental.....	98
Figura 16: Manifestação Ambiental, cadastro da manifestação, parte 1	98
Figura 17: Manifestação Ambiental, cadastro da manifestação, parte 2	99
Figura 18. Protocolo de acompanhamento da manifestação	100
Figura 19: Links de acesso para manifeste-se.....	100
Figura 20: Resultados pela busca “política de dados abertos” no Portal Transparência de Minas Gerais.....	104
Figura 21: Dados abertos do Executivo do Estado de Minas Gerais no Portal de Dados Abertos do Governo Federal	105
Figura 22: <i>Homepage</i> do e-Sic do Executivo Estadual de Minas Gerais.....	110
Figura 23: Resultado do <i>link</i> de e-SIC por meio da ferramenta de busca do Portal mg.gov.br.....	111
Figura 24: Cadastro no e-SIC.....	112
Figura 25: Tela de pedido do e-SIC	113
Figura 26: – Aba Cidadão do Portal mg.gov.br	115
Figura 29: Pesquisa por tema na consulta legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	117
Figura 30: Formulários de cadastro da Consulta Pública.....	120
Figura 31: Pesquisa da consulta pública.....	121

Figura 32: Pauta da 93ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Economia	
Popular Solidária.....	122
Figura 33: Avaliação de serviços.....	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipos de relacionamento do Governo Eletrônico.....	39
Quadro 2: Fases (Maturidade) do Governo Eletrônico.....	40
Quadro 3: Dimensões, características e exemplos da participação tradicional eletrônica, segunda Dias, Sano e Medeiros. (2019)	45
Quadro 4: Mapa da Lei.....	57
Quadro 5: Variáveis de Participação Cidadã, segundo Mello e Slomski (2009).....	61
Quadro 6: Iniciativas por eixo temático no Governo Federal, para o ano de 2017, segundo Almada <i>et al.</i> (2019).....	62
Quadro 7: Descrição e categorias do Índice de Transparência.....	64
Quadro 8: Critérios do indicador transparência e suas fontes.....	70
Quadro 9: Critérios e fontes do indicador responsabilização	72
Quadro 10: Critérios e fontes do indicador dados abertos	73
Quadro 11: Web de Dados x Web de Documentos.....	74
Quadro 12: Benefícios dos da publicação de dados, de acordo com o Sistema de Cinco Estrelas, segundo W3C Brasil (2013).	75
Quadro 13: Critérios e fontes do indicador acesso à informação.....	76
Quadro 14: Critérios e fontes do indicador informação cidadã.....	77
Quadro 15: Critérios e fontes do indicador instrumentos de participação	78
Quadro 16: Dimensões e pesos do Formulário de Análise Técnica.....	79
Quadro 17: Áreas abarcadas pelos Portal de Dados Abertos do Executivo Estadual de Minas Gerais – demonstra o resultado encontrado.....	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Frequência da avaliação dos critérios.....	81
Gráfico 2: Nota por critério do indicador transparência	83
Gráfico 3: Nota por critério do indicador responsabilização	95
Gráfico 4: Nota por critério do indicador dados abertos	103
Gráfico 5: Quantidade de últimas atualizações dos conjuntos de dados, no período de 2016 a 2020	107
Gráfico 6: Distribuição dos formatos de dados no Portal Dados Abertos de Minas Gerais, no dia 07, de julho de 2020	108
Gráfico 7: Nota por critério do indicador acesso à informação	109
Gráfico 7: Nota por critério do indicador informação cidadã.....	114
Gráfico 8: Nota por critério do indicador instrumentos de participação	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CEAPG	Centro de Estudos em Administração Pública e Governo
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAPEMIG	Fundação do Amparo à Pesquisa de Minas Gerais
FGV	Fundação Getúlio Vargas
G2BC	Governo Diretamente com o Cidadão
G2BMKT	Governo com os negócios no Portal de Compras
G2E	Governo com os Agentes Públicos
G2G	Governo com o Governo
G2IP	Governo com os Indivíduos como Parte do Processo Político
G2IS	Governo Prestando Serviços aos Indivíduos
GP	Governança Pública
HTTP	Hypertext Transfer Protocol
IGEB	Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
IT	Índice de Transparência
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MCI	Marco Civil da Internet
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
OGE	Ouvidoria Geral do Estado
OGU	Ouvidoria Geral da União
OS	Organizações Sociais
OSCIPS	Organizações da Sociedade Civil e Interesses Públicos
PC	Personal Computer
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ações Governamentais
PPP	Parceria Público Privada
PR	Príncipe Regente
RDF	<i>Resource Description Framework</i>
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento
SEMAD	Sustentável
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UO	Unidade Orçamentária
URI	<i>Uniform Resource Identifier</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TEORIA DEMOCRÁTICA, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E E-DEMOCRACIA	19
2.1	Do Patrimonialismo à Governança Pública	20
2.1.1	De 1889 a 1930: Modelo Patrimonialista e Democracia limitada	21
2.1.2	De 1930 a 1995: Modelo Burocrático e oscilação da democracia	24
2.1.3	1995 a 2002: Crise do Modelo Burocrático, <i>New Public Management</i> (NPM) e continuação de uma democracia liberal-representativa.....	30
2.1.4	Governança Pública e expansão do conceito de democracia.....	35
3	GOVERNO ELETRÔNICO E DEMOCRACIA DIGITAL	38
3.1	Governo Eletrônico	38
3.2	Democracia digital: O Estado da Arte	42
4	LEGISLAÇÕES RELEVANTES	51
4.1	Marco Civil da Internet	51
4.2	Lei de Acesso à Informação (LAI)	55
4.3	Lei de Responsabilidade Fiscal	57
4.4	Lei da participação e proteção dos usuários de serviços da administração pública	58
5	ANÁLISE DE PORTAIS GOVERNAMENTAIS QUANTO A DEMOCRACIA DIGITAL E ASPECTOS PERTINENTES	60
6	METODOLOGIA	66
6.1	Delineamento da Pesquisa	66
6.2	Caracterização do Instrumento de Coleta de Dados	69
6.3	Método de Análise	79
7	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	81
7.1	Accountability	82
7.1.1	Transparência	82
7.1.2	Responsabilização	94
7.2	Informação	102

7.2.1	Dados abertos.....	102
7.2.2	Acesso à informação.....	109
7.3	e-Participação.....	113
7.3.1	Informação cidadã.....	113
7.3.2	Instrumentos de participação	118
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
	REFERÊNCIAS.....	129
	APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE ANÁLISE TÉCNICA.....	140
	APÊNDICE B - CONJUNTO DE DADOS, DATA DE ATUALIZAÇÃO E FORMATOS DE DADOS DO PORTAL DE DADOS ABERTOS, NO DIA 07, DE JULHO DE 2020.	143
	ANEXO A – <i>HOMEPAGE</i> DO PORTAL MG.GOV.BR	145

1 INTRODUÇÃO

O mundo passou por diversas Revoluções Tecnológicas, sobretudo no século XX, na qual a Indústria 4.0¹ resultou em mudanças nas relações sociais, fazendo emergir o chamado Capitalismo Informacional, caracterizado por um novo padrão industrial – padrão pós-industrial – na qual o foco econômico passa a ser os serviços de comunicação e informação disponibilizados, em sua maioria, nos dispositivos microeletrônicos (SOUZA, 2005).

Um dos produtos mais significativos dessa nova Revolução Tecnológica foi a Internet, que teve como benefícios imediatos a flexibilidade da comunicação, redução de custo, possibilidade de troca de grandes quantidades de informação instantaneamente, encurtamento dos espaços geográficos.

Na perspectiva do Brasil, a utilização da Internet, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, no tema complementar Tecnologia da Informação e Comunicação (PNAD Contínua – TIC), de 2018, tem um aumento significativo de 74,9%, em 2017 para 79,1%, em 2018.

A reboque dessas inovações o Estado foi obrigado a redefinir seu papel nos planos global e interno, se adequando dos novos meios de comunicação e eletrônicos para incrementar a qualidade da sua gestão interna e em benefício da sociedade, de modo a aumentar a satisfação dos governados (SANTOS, 2002).

Nesse sentido surgiu o governo eletrônico que, de forma mais usual, pode ser conceituado como “a contínua otimização de oferta de serviço, participação do eleitorado e governança mediante transformação de relacionamentos internos e externos com uso da tecnologia da internet e da nova mídia” (GARTNER GROUP, 2000 *apud* SANTOS, 2002, p. 6).

Dentre suas vantagens, destaca-se a apontada por Abrucio (2007) que, ao fazer um panorama acerca das reformas da administração pública brasileira, ressalta o governo eletrônico como aquela mais relevante, no chamado Novo Gerencialismo, sendo importante instrumento para incremento da eficiência governamental, implicando na redução de custos, aumento da transparência e *accountability*.

Portanto, nesse novo milênio, caracterizado por muitas transformações digitais, exige-se cada vez mais da Administração Pública serviços prestados de forma

¹ A Indústria 4.0 pode ser considerada como a 4ª Revolução Industrial, na qual o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) refletem no processo produtivo, modelos de negócios, trazendo mais valor para as organizações e para os clientes (SANTOS; ALBERTO; CHARRUA-SANTOS, 2018)

eficiente e com maior qualidade (BRAGA *et al.*, 2008). Tal fato é evidenciado no momento que é feita a presente pesquisa, marcada pela pandemia do covid-19 (coronavírus), que resultou em maior demanda por serviços públicos, uma vez que é recomendado o isolamento social (CONCEIÇÃO, 2020).

Em paralelo as reformas da administração pública, a teoria democrática tem se reinventado partindo de um debate acerca da deseabilidade ou não da democracia para uma democracia deliberativa (argumentativa) na qual a participação cidadã passa a ser elemento central para a condução dos negócios públicos (AVRITZER, 1995; AVRITZER, 2000; DAHL, 2001; SANTOS e AVRITZER, 2002; BRESSER-PEREIRA, 2008).

As tecnologias da informação não tardam a acompanhar a teoria democrática entrando em cena a chamada democracia digital, que pode ser percebida a partir de duas perspectivas. A primeira entende as TICs como meio na qual o processo democrático pode ser digitalizado; a segunda atribui às TICs o potencial de corrigir os déficits democráticos, caminhando para uma perspectiva mais participativa (SILVA, 2004; GOMES, 2005; GOMES, 2011).

Desse modo, dado o exposto acima, o presente trabalho busca se apropriar dos *constructos*² do campo teórico e, através do estudo de caso, responder a seguinte questão: Qual o potencial dos Portais Governamentais do poder Executivo Estadual no sentido de atuarem como instrumentos de promoção da democracia?

Dito isso, tem-se o seguinte objetivo geral: Analisar o Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais, na perspectiva da democracia digital.

Deste objetivo geral derivaram os seguintes específicos:

1. Compreender a nova lógica de democracia, sobretudo em meios digitais.
2. Analisar as metodologias de avaliação dos Portais Governamentais com ênfase na perspectiva da democracia digital.
3. Elaborar e testar um instrumento de avaliação de portal estadual que incorpore as recentes inovações da legislação brasileira no que tange à democracia digital.
4. Analisar o portal de governo eletrônico do executivo estadual de Minas Gerais, na ótica da democracia digital.

² Constructo refere-se a um conceito teórico que não pode ser mensurado diretamente, para isso são necessários indicadores para que sejam medidos (MARTINS, 2005).

O primeiro objetivo específico diz respeito à compreensão do conceito de democracia digital – relacionado as correntes da teoria democrática –, suas dimensões e características. Além de que forma o Estado têm se apropriado das TICs para o fortalecimento democrático. Tal objetivo é de extrema importância para a demarcação do tema e delimitação dos conceitos utilizados – que são amplos e não consensuais.

Posteriormente, tem-se o objetivo específico dois, na qual o foco passa a ser analisar estudos e metodologias anteriores no que tange às formas de avaliação de uma democracia digital nos Portais Governamentais. Vale ressaltar que, a despeito do presente trabalho focar em um Portal do Executivo Estadual, analisou-se metodologias aplicadas a todos os entes federativos, em diversas partes do Brasil, disponíveis na literatura.

Duas considerações importantes devem ser feitas acerca do terceiro objetivo específico. Primeiro, acredita-se que esta seja a principal contribuição do presente estudo. Segundo, optou-se por deixar aspectos referentes ao Governo Eletrônico e usabilidade de fora do instrumento, uma vez que um sem número de metodologias já abarcam tais temáticas.

Por fim, no que refere-se ao quarto objetivo específico, a despeito de a literatura atribuir ao município o ente com maior proximidade ao cidadão, sendo que este tem a maior capacidade de dispor de instrumento de democracia digital, optou-se pela análise ao Portal do Executivo Estadual, primeiramente, pelo fato de estado dispor maior recursos – financeiros, sobretudo – para implantação de ferramentas digitais e pela atuação do autor no estado de Minas Gerais.

Ainda há de salientar que a opção pela temática democracia digital se deu em função da maioria das pesquisas no Brasil se limitarem ao exame e desenho de portais governamentais como provedores de informações, sendo poucos debates que coloquem a democracia e o seu caráter deliberativo (argumentativo) em perspectiva (ROTHBERG, 2008). Portanto, acredita-se que o presente trabalho possa contribuir para o debate de democracia digital, desenvolvendo, de modo inicial, um instrumento para avaliação da democracia digital.

Vale ressaltar, porém, que o presente estudo apresenta limitações. A primeira refere-se ao que aponta Santos (2002, p. 9) que toda análise parte de um assunto em seu termo ideal (Estado da Arte),

abstraindo-se, na maioria dos casos, do fato de que o Estado não pode tudo e de que esse organismo que apenas satisfaz o interesse geral da sociedade e que, embora não pare, suscita a ilusão de pairar acima da sociedade, tem graus significativos de intervenção (SANTOS, 2002, p.9).

Logo, a primeira limitação parte da subjetividade do próprio analista e da própria análise, uma que esta é inerente à natureza humana, carregando consigo um grau de subjetividade.

A segunda limitação diz respeito a dificuldade de elaborar um modelo de análise único, aplicado a todos os portais, dado as diferentes realidades dos diferentes estados, na qual cada um possui limitações decorrente de n fatores, tais qual orçamento, infraestrutura, prioridade na agenda, entre outros. Ainda que desconsiderasse essas realidades, deve-se levar em conta o fato de os indicadores, aqui sugeridos, estão sujeitos ao tempo e foco, pois a tecnologia caminha a passos rápidos.

Para a confecção do estudo elaborou-se sete capítulos, contando com a presente Introdução, na qual trata do primeiro capítulo, objetivando a apresentação do tema, problema de estudo e objetivos que o norteiam.

A seguir tem-se a construção da base conceitual, da qual participam os capítulos 2, 3, 4 e 5. O segundo capítulo intitulado de Modernização da Administração Pública, teoria democrática e tecnologia da informação trata de primeiro, contextualizar a temática para, posteriormente, no capítulo 3 (Governo Eletrônico e Democracia Digital) conceituar democracia digital. Nesse sentido, o segundo capítulo, perpassa pelas fases tradicionais, apontadas pela literatura (Patrimonialismo, Burocrática e Novo Gerencialismo Público), até chegar ao modelo de Governança Pública, conceituando-o, e expondo suas principais características, possibilidades e limitações. Paralelamente, tem-se uma breve revisão da caminhada da teoria democrática até os dias atuais e, por fim, no terceiro capítulo, a conceituação de democracia digital utilizada para nortear o estudo.

No capítulo 4 trata-se das legislações utilizadas para compor as métricas do estudo para a avaliação dos portais governamentais, e são de grande importância para a forma como são construídas, sendo relevante para a análise.

Por fim, para encerrar a base conceitual, trata-se, no quinto capítulo (Análise de Portais Governamentais) os principais conceitos de análise de Sistemas

de Informação e Portais Governamentais no que diz respeito a metodologias e democracia digital.

O sexto capítulo destinou-se para explicitar a metodologia adotada no presente estudo, trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa e quantitativa com formulário para coleta de dados. Após isso, tem-se a análise dos resultados e discussões, no capítulo 7. Segue-se com as Considerações Finais (capítulo 8), Referências, Anexos, Apêndice.

2 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TEORIA DEMOCRÁTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

O novo milênio é marcado pela introdução de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)³ – com destaque a internet – impondo uma nova dinâmica à sociedade, na qual, em um ambiente em constante mudança, os cidadãos anseiam por respostas mais rápidas e eficientes do Estado, por poder de avaliação e presença nos processos decisórios e fiscalização dos recursos públicos. Nesse contexto, tem-se a figura da democracia digital que, dispendo de uma série de ferramentas, tem o potencial de auxiliar e fortalecer a relação do Estado com a sociedade (SANTOS, 2002; VAZ, 2003).

A despeito de serem considerados uma característica recente do governo, por muitas vezes atrelada ao aspecto de inovação, esforços de informatização da Administração Pública vêm sendo adotados desde a década de 1960, tendo grande salto na década de 1990, na qual há uma ênfase na prestação de serviços aos cidadãos de modo digital, com grande destaque à internet que, de modo concreto, pode-se considerar como principal componente do governo eletrônico e de positivação da democracia digital (CUNHA, MARQUES e MEIRELLES, 2002; MEDEIROS, GUIMARÃES, 2006)

Atribui-se, ainda, a migração de serviços públicos para a plataforma web à sobrevivência dos sistemas legados⁴, à constante pressão da sociedade para que os governos aumentem sua arrecadação e melhorem seus processos internos, além da necessidade de maior transparência, qualidade e oferta universal dos serviços aos que necessitam deles – sendo cidadãos ou organizações, de um modo geral (MEDEIROS, GUIMARÃES, 2006)

Ainda, há de se mencionar, o potencial que detém a Internet, como ferramenta de reforma das instituições democráticas, considerando o sistema representativo, o sistema participativo e o sistema de controles da burocracia. Aqui

3 O termo TIC refere-se a todos os meios usados para tratar à informação e comunicação, perpassando por hardware, software, redes e mecanismos de telecomunicação. Entende-se que seu uso no contexto da administração pública concerne tanto os processos internos, quanto o relacionamento com terceiros externos a administração pública.

4 O conceito de sistemas legados é amplo e não há concordância em relação à sua definição. Entretanto, uma boa definição refere-se à sistemas de informação – considerando software e hardware – de valor crítico para o negócio em produção que resiste significativamente à modificação e evolução (UMAR, 1997 apud BRAGA e PINTO, 2005; BRODIE, 1995).

surge um outro conceito, a democracia eletrônica (ou e-democracia) (FISHKIN, 2002; IPEA, 2010).

Outra corrente, entretanto, atribui às TICs e, sobretudo, a Internet um potencial “mais realista” no que tange a democracia de fortalecimento das relações entre Estado e sociedade, corrigindo alguns déficits democráticos, ao invés de uma completa reforma, ou substituição, dos modelos democráticos (DIAS *et al.*, 2019).

Dito isso, o presente capítulo, objetiva, em um primeiro momento, situar e contextualizar a temática do estudo em tela, utilizando de uma revisão literária para, posteriormente, traçar um quadro teórico e delimitar os conceitos utilizados.

Para tanto, a primeira seção busca apresentar as principais fases da administração pública no Brasil, analisando as mudanças de enfoque que convergem para a adoção da democracia digital. Portanto, elabora-se um breve histórico do movimento patrimonialista, modificando-se para o modelo burocrático de administração, passando, depois, para o *New Public Management*, onde é atribuído os esforços de *e-gov*, e políticas centradas no cidadão, por vezes tratado como cidadão cliente – conceito que apresenta aspectos negativos. Posteriormente, discute-se o modelo chamado de Governança Pública que ainda está em construção no cenário brasileiro, mas tem fortes implicações para a democracia digital.

Esse novo enfoque dos modelos da administração pública necessita de apoio do aparato tecnológico existente, sobretudo das TICs, com destaque a Internet. Dessa maneira, em paralelo às reformas administrativas expõem-se a evolução das TICs na administração pública, e os modelos democráticos expostos pela teoria. Dessa maneira, a primeira seção trata de uma contextualização da temática abordada no estudo em tela.

Vale-se, entretanto, de uma ressalva no que tange a discussão de modelos democráticos, sobretudo no Brasil do século XX, que é marcada por políticas clientelistas (conforme discutido mais a frente) e três décadas de ditaduras (de 1937 a 1945; de 1964 a 1985).

2.1 Do Patrimonialismo à Governança Pública

O presente capítulo destina-se a uma revisão da literatura acerca da evolução da Administração Pública brasileira, pois entende-se que não é possível compreender as atuais mudanças, que convergem para um modelo de democracia

digital, sem que trace um histórico, identificando sua construção, os aparatos estatais constituídos, as reformas e transformações.

A literatura, comumente divide a Administração Pública em três etapas (fases), a saber: i) Modelo Patrimonialista; ii) Modelo Burocrático; iii) Modelo Gerencial. No presente trabalho, entretanto, adiciona-se o modelo de Governança Pública, pois entende-se que atualmente tem-se sua construção no cenário brasileiro e tal modelo converge para práticas de democracia digital. Em paralelo, expõem-se os modelos preconizados pela teoria democrática e o desenvolvimento das TICs.

2.1.1 De 1889 a 1930: Modelo Patrimonialista e Democracia limitada

No Brasil, o Modelo Patrimonialista da Administração Pública esteve presente desde a construção do Estado Nacional, com a vinda da família real em 1808, até a República Velha (1889-1930). Característico dos modelos de Estados Absolutistas, presentes nas monarquias europeias dos séculos XVII e XVIII, o patrimonialismo é marcado pela confusão entre o público e o privado, ou seja, o Estado é entendido como propriedade do monarca, fato que acarreta corrupção, nepotismo e clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 1996; CAMPELO, 2010).

Conforme complementa Faoro (1975):

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes (FAORO, 1975, p. 84).

O prevalecimento do privado sobre o público nos Estados Patrimonialistas, pode ser identificado no ato da instalação da corte portuguesa no Brasil, no início do século XIX, com a instituição do Príncipe Regente (P.R), momento que as casas eram requisitadas para hospedar a corte – e seus acompanhantes –, e na porta era marcado as iniciais P.R de Príncipe Regente, que a população não tardou a chamar de ponha-se na rua:

O primeiro problema era de edificações para acolher as residências da nobreza exilada e as novas repartições do reino. Isso se fez

desalojando os prepostos da Coroa, os poucos fidalgos e os ricos comerciantes, que cederam suas casas e palacetes. Por outro lado, acentuou-se a tendência patrimonialista de reunir no mesmo edifício o domicílio e o local de trabalho (COSTA, 2008, p. 835-36).

O clientelismo, caracterizado pela troca de favores, é percebido nas administrações estaduais, após a Constituição de 1891 – instrumento que instaurou as bases da descentralização política nacional, instituindo o federalismo e o regime presidencialista – pois, ao passo que o governo federal se preocupava com as políticas econômicas cambiais e controles de estoque⁵ com vistas a proteger os interesses dos grandes latifundiários exportadores, e assegurar a defesa, entrou-se pouco nos assuntos estaduais, que eram marcadamente regidos pelos grandes proprietários de terra que utilizavam do voto de cabresto⁶, controlando as eleições dos governos estaduais, de modo a garantir a maioria que apoiava o governo federal (COSTA, 2008).

Nesse momento, faz sentido discorrer acerca do debate democrático e sua consolidação no século XX. A discussão acerca da consolidação da democracia no século XX não é unânime. Bresser-Pereira (2008), atribui dois fatores para a transição e consolidação da democracia, sendo: i) a revolução capitalista; ii) o sufrágio universal.

A revolução capitalista, efetivada com a Revolução Industrial (séculos XVIII e XIX), contribuiu para uma mudança socioeconômica e cultural. Caracterizada pela ascensão de uma classe burguesa que, a fim de atingir interesses próprios, promove uma mudança institucional na qual o patrimônio público é separado do privado. Portanto, corresponde a “transição do Estado absoluto e patrimonial, onde a busca de rendas é a parte do jogo, para o Estado liberal, onde isso não mais ocorre e os direitos

5 O Brasil era uma economia periférica, sustentada no modelo agrário exportador, tendo como principal produto o café. Nesse contexto, uma valorização cambial representava uma queda da competitividade do café no mercado internacional. Com o aumento da produção cafeeira, passando de “5,5 milhões de saca em 1890-91 para 16,3 milhões em 1901-02” (FRANCO; LAGO, p. 24, 2011) indicou um cenário de superprodução e colapso nos preços no horizonte (não muito distante). Destarte, em 1905, a taxa de câmbio teve uma valorização excessiva na casa dos 30%, advindo do aumento de receitas de exportação e influxos de capital estrangeiro. Em um ambiente marcado pela alta produção cafeeira convergiu para a criação do Convênio de Taubaté, que era responsável por “defender” os níveis de preços do café, mediante um controle de estoque, por meio da aquisição financiada das safras de café e sua retenção, com objetivo de manter preços vantajosos para os produtores (FRANCO; LAGO, 2011).

6 Prática muito presente na República Velha (1889-1930) e representativa do coronelismo, na qual o voto não dependia da vontade do eleitor, sendo que este votava em quem o coronel queria, pois devia favores econômicos e sociais. Tal ato era possível uma vez que o voto era aberto e, conseqüentemente, não secreto. O nome faz referência ao cabresto utilizado para conduzir os animais.

civis dos indivíduos e suas liberdades estão asseguradas” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 10).

Nesse Estado liberal o capital excedente deixa de ser apropriado e controlado pelo Estado autoritário – por meio de cobranças de impostos – para ser apropriado pela burguesia, sendo esta a primeira condição para a consolidação da democracia, uma vez que o poder de controlar a riqueza deixou de ser do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Ainda assim, o Estado liberal não representa, necessariamente, um Estado democrático, pois somente a aristocracia e os membros da recente burocracia havia acesso à direitos. A ideia de democracia foi combatida por muito tempo pela burguesia, com argumento de que, quando todos tinham acesso ao voto, ocorria a tirania da maioria, em contraste com a liberdade. Na realidade, a burguesia tinha medo da apropriação do poder pela classe trabalhadora e a instauração de um regime socialista (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Dessa forma, o Estado só se tornou democrático quando a classe burguesa percebeu que o acesso dos trabalhadores ao voto não resultaria em uma revolução socialista, fato que Bresser-Pereira (2008), chama de “veto ao medo da expropriação” que correspondeu ao sufrágio universal.

Depois da conclusão da revolução capitalista, a democracia passou a ser uma possibilidade real, mas a nova classe dirigente capitalista percebeu que seu advento poderia envolver a vitória dos trabalhadores nas eleições e o estabelecimento de um regime socialista. Esse medo desapareceu gradualmente: foi o terceiro fato histórico que criou as condições para a democracia. Levou um século para esse medo desaparecer – um século em que, pouco a pouco, foi ficando claro que a maioria dos trabalhadores não apoiaria uma revolução socialista. Um segundo fato histórico, anterior a esse, foi o aumento do poder que a classe trabalhadora, reunida em grandes fábricas, conquistou à medida que se tornou mais bem organizada e mais exigente (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 15).

Por sua vez, Avritzer e Santos (2002) demonstram que a teoria democrática é marcada por diversos debates ou “ondas democráticas”, dividindo-se em três momentos: a primeira metade do século XX, o pós-guerras e as últimas décadas do século XX. No primeiro momento, tem-se o debate acerca da adoção da democracia, marcado entre as condições estruturais da democracia (AVRITZER, 1995; AVRITZER, 2000; SANTOS e AVRITZER, 2002), ou seja, um debate sobre o conflito democracia e capitalismo, sendo duas as principais concepções. A primeira aponta para caso a democracia vença o conflito, implicaria em limitações ao capitalismo – o

Estado colocaria limites à prosperidade e tomaria parte dos ganhos capitais em função de uma justiça distributiva (SANTOS e AVRITZER, 2002). Por outro lado, a concepção marxista acredita que o surgimento da democracia implica na desconstrução do capitalismo, uma vez que não é possível democratizar a relação entre capital e trabalho (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Portanto, verifica-se que, o Modelo Patrimonialista, é caracterizado por uma ideia limitada de democracia, pois, segundo o modelo proposto por Bresser-Pereira (2008), tem-se um sufrágio limitado e, marcadamente, a presença do voto de cabresto. Ao passo que, Santos e Avritzer (2002) atribuem a esse período uma discussão acerca da adoção da democracia.

2.1.2 De 1930 a 1995: Modelo Burocrático e oscilação da democracia

Conforme mencionado, a segunda metade do século XVIII e a primeira do XIX, foram notadamente “a era das revoluções”⁷, marcadas pela Revolução Francesa (1789) e a Revolução Industrial (1780 – 1840), resultaram na emergência da burguesia, necessitada de romper com a confusão do público e o privado, combater a corrupção e o nepotismo, características significativas do Modelo Patrimonialista (CAMPELO, 2010).

Nesse sentido, tornou-se necessário “a implementação de controles rígidos dos processos públicos, para inviabilizar as mazelas desse modelo [patrimonialista]” (CAMPELO, 2010, pg. 110).

Surge, portanto, o Modelo Burocrático de Administração Pública, como antítese ao patrimonialista. Baseado na burocracia weberiana⁸, a administração pública burocrática caracterizou-se pelos:

[...] princípios orientadores do seu desenvolvimento: profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal, baluartes das ideias do racionalismo na administração pública, buscando a melhoria da administração e dos serviços públicos no enquadramento dos requisitos formais, materializando a qualidade fundamental da administração pública burocrática que é a efetividade no controle dos abusos (CAMPELO, 2010, pg. 111).

7 Título do livro de Eric J. Hobsbawn, historiador britânico, na qual traça um histórico e impactos das Revolução Francesa de 1789 e Revolução Industrial inglesa.

8 Para Weber a administração burocrática é o melhor modelo a se aplicar nas organizações públicas, uma vez que instrumentaliza a execução das tarefas de modo racional, garantindo previsibilidade às ações desenvolvidas.

No Brasil, a “burocratização” do Estado tem como ponto de inflexão a Revolução de 1930 que não apresenta somente um deslocamento do eixo político, mas uma transformação do modelo econômico, passando de uma economia agrária para uma industrial (COSTA, 2008).

As bases da economia industrial, sedimentadas na era Vargas, seguiram um modelo de intervenção estatal, mais precisamente de substituição por importação, que teve início pós crise de 1929, com a necessidade de suprir a demanda interna. Com o Estado assumindo maiores funções, tornou-se necessário um maior aparato de funcionários públicos, resultando, portanto, na necessidade de rompimento com a administração patrimonialista, conforme complementa Costa (2008):

As velhas estruturas do Estado oligárquico, corroídas pelos vícios do patrimonialismo, já não se prestavam às novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político remanescente. Urgia reformar o Estado, o governo e a administração pública (COSTA, 2008, p. 844).

Nesse sentido, as iniciativas reformistas, promovidas por Getúlio Vargas tiveram duas frentes: i) promover um modelo de industrialização, com vistas a reestabelecer o controle da crise econômico, resultante de crise de 1929; ii) implementar a burocracia no setor público, utilizando dos princípios do Modelo Burocrático (COSTA, 2008).

Para alcançar o objetivo proposto, Getúlio Vargas, instaurou uma série de instrumentos visando a modernização do Estado, no período do seu primeiro governo (1930 – 1945), são eles:

1. Criação da Comissão Permanente de Padronização, voltada para a área de aquisição de materiais, em 1930;
2. Comissão Permanente de Compras, em 1931;
3. Art. 168 e 170, §2º da Constituição Federal de 1934, organização do funcionalismo público, instaurando os concursos públicos para a investidura nos postos de carreira da administração pública.
4. Comissão Especial do Legislativo e Executivo, instaurada pela Lei nº 51, de 14 de maio de 1935, conhecida como Comissão Nabuco, voltada para propor uma reorganização administrativa e novos vencimentos para o funcionalismo público, dado os critérios de igualdade salarial para as mesmas funções. A comissão não criou legislação específica, mas subsidiou ações posteriores;

5. Promulgação da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, voltada para o reajuste dos quadros e vencimentos dos servidores da União;
6. Criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), em 1937.
7. Promulgação do Decreto-Lei nº 2416, de 17 de julho de 1940, que estabelece normas orçamentárias.

Dentre as medidas criadas por Vargas, destaca-se a criação do DASP que foi responsável por elaborar e executar (em grande parte) a reforma do setor público. Sua missão englobava as políticas pertinentes aos servidores que passariam ser admitidos mediante concursos públicos e sua capacitação técnica, racionalizar os processos do serviço público e elaborar o orçamento da União (COSTA, 2008).

No que se refere à prestação de serviços, o Estado Burocrático é marcado pela especialização, divisão (departamentalização) e padronização, de modo a tratar uniformemente os cidadãos.

Verifica-se, portanto, que a revolução capitalista mencionada por Bresser-Pereira (2008), estabelece raízes após 1930 com a chegada de Vargas ao poder. Outro fator que merece relevância refere-se à instituição do Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Regional Eleitoral, além do voto feminino e do voto secreto. Apesar dessas instituições, de 1937 a 1945 vigorou o Estado Novo, momento que as eleições foram suspensas (BIZARRO e COPPEDGE, 2017).

A retomada de um modelo democrático se deu pós 1945, com extensão do sufrágio para homens e mulheres alfabetizados, consolidação da Justiça Eleitoral e uma mídia nacional independente do Estado (BIZARRO e COPPEDGE, 2017).

Neste momento, equivale-se no cenário mundial, segundo Santos e Avritzer (2002) uma mudança de debate na teoria democrática, superando o debate anterior acerca das condições estruturais para ocorrer a democracia.

Parecem pouco atuais as perspectivas sobre a democracia da segunda metade do século XX com as suas discussões sobre os impedimentos estruturais da democracia, na medida em que passamos a ter muitas dezenas de países em processo de democratização, países esses com enormes variações no papel do campesinato e nos seus respectivos processos de urbanização (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 41).

Entra em cena, portanto, o novo debate, acerca das formas da democracia e suas variações. Nesse contexto, Avritzer (2000) atenta para a o nascimento da concepção hegemônica da democracia durante o século XX: o modelo de democracia

liberal representativo – ou como o autor (*ibidem*, 2000) chama, o modelo deliberativo decisionístico.

Tal modelo ganhou força a partir de dois elementos apontados por Weber: o pluralismo cultural; a complexidade administrativa necessita de um corpo burocrático profissional, sendo contraditório aos modelos participativos de democracia (AVRITZER, 2000).

No que tange o primeiro elemento, o pluralismo cultural levaria a impossibilidade de resolução de conflitos. Santos e Avritzer (2002), destacam a proposta de Schumpeter, de solução elitista da democracia para o conflito, que dado a impossibilidade de se chegar a um bem comum e nas questões culturais não cabem soluções racionais, os aspectos culturais devem ser ignorados no processo político (AVRITZER, 2000).

Lembre-mos que, para Joseph Schumpeter, o problema causado por uma participação massiva dos cidadãos nos assuntos públicos e no governo é que ela em geral leva à desestabilização da democracia e, por fim, como vimos, nos casos dos fascismos da Europa ocidental, das ditaduras decorrentes de revoluções do proletário na Europa oriental e das ditaduras populistas latino-americanas, ao fim da própria democracia (GOMES, 2011, p. 7).

No que se refere ao segundo elemento, Santos e Avritzer (2002), apontam para o que Weber chama de indispensabilidade da burocracia, na qual dada a extensão da democracia é necessária uma burocracia técnica para a gestão do Estado criando, dessa forma, um conflito entre tecnocracia e democracia.

[...] o argumento weberiano ao afirmar que o cidadão, ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massas pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão dos controles sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 47).

Entretanto, essa característica não leva em conta que, em sociedades mais complexa torna-se necessário soluções mais complexas que devem levar em conta o conhecimento dos diversos atores sociais (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Tendo tais elementos em conta, o desenvolvimento de meios de comunicação em massa, aliado ao supracitado, convergiu para a incapacidade de os indivíduos participarem do processo deliberativo argumentativo. Sendo, portanto, o modelo representativo, o único que encontra sustentação na sociedade (AVRITZER, 2000; SANTOS e AVRITZER, 2002).

Avritzer (2000) ainda destaca a teoria de Anthony Downs que sedimentou, de vez, o modelo representativo, ao afirmar que os indivíduos, como seres racionais, possuem um *ranking* pré-determinado de suas preferências e tais preferências são comparadas com as propostas dos candidatos, sendo escolhido aquele que mais se adequa. Portanto, pressupõem que os indivíduos não mudam de opinião após um debate.

Nesse sentido, destaca-se Dahl (2001) que ao discutir um modelo democrático, a partir das condições necessárias para a sua efetivação, chega ao conceito de Poliarquia – governo de muitos – sendo, segundo o autor (*ibidem*, 2001), o modelo real de democracia.

A Poliarquia pressupõe, para democracias em larga escala, que os funcionários sejam eleitos, eleições livres justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Além dessas instituições é necessário, obrigatoriamente, que se tenha um controle das polícias e dos militares pelos funcionários eleitos, uma cultura política e convicção democrática e nenhum controle hostil a democracia. Ademais, a sociedade e economia de mercados modernas aliados a um fraco pluralismo cultural são fatores que ajudam na efetivação da democracia (DAHL, 2001).

Portanto, Dahl (2001) ainda prevê um modelo liberal representativo. Entretanto, com uma maior participação popular, como o papel das associações autônomas.

Dessa maneira, após o fim do Estado Novo (1945), tem-se uma expansão da democracia no que tange ao seu modelo liberal-representativo, sobretudo quando se tem em vista o conceito de Poliarquia proposto por Dahl (2001).

Entretanto, o Golpe Militar de 1964, encerra abruptamente a evolução democrática, impondo um recuo aos modelos autoritários outrora vigentes. Tal modelo é caracterizado pela limitação do regime eleitoral e os Atos Institucionais representam uma restrição aos direitos individuais e coletivos, sobretudo da oposição (BIZARRO e COPPEDGE, 2017).

A retomada democrática passa a ser percebida a partir de 1970, com a suspensão do AI-5⁹, a Lei da Anistia¹⁰ e a maior liberdade para organização dos partidos políticos. Em 1985 tem-se o fim da ditadura com a eleição pelo Congresso de Tancredo Neves para Presidente da República, sendo que este falece e José Sarney, então vice-presidente, assume o cargo. Nesse período o Congresso elaborava a nova Constituição que, promulgada em 1988, representam uma importante retomada dos patamares democráticos no Brasil (BIZARRO e COPPEDGE, 2017).

Percebe-se, portanto, que a no período marcado pelo Modelo Burocrático de Administração Pública, a democracia apresentou seus altos e baixos, tendo seu pico no período pós-ditadura com mecanismos da democracia liberal-representativa mais elaborados.

Destaca-se, entretanto, a Constituição Federal de 1988 como importante instrumento de promoção da promoção e ampliação das instituições participativas, fato que a conferiu o título de “Constituição Cidadã”¹¹.

No período em questão, após a década de 1970 para ser mais exato, tem-se as primeiras iniciativas de utilização das TICs por parte da Administração Pública. As primeiras iniciativas de TICs no setor público têm como foco a melhoria da gestão interna, sobretudo nas áreas financeiras e orçamentárias, com esforços empreendidos na automação do controle de arrecadação e de despesas. Os sistemas eram baseados na linguagem de programação Cobol, trazendo para a gestão pública “mais velocidade no processamento da informação, maior segurança em seu armazenamento e maior capacidade de gestão” (DINIZ, 2005, p. 4).

Na década de 1990, tem-se a aplicação mais expressiva do uso de TICs para o setor público. A Declaração de Imposto de Renda por meios eletrônicos:

O processo eletrônico de declaração do imposto de renda automatizou parte desses processos para o cidadão contribuinte, principalmente cálculos e registros de bens que não sofrem grandes variações de um ano para outro. Ao fim do processo eletrônico, as inconsistências eram resolvidas e os cálculos feitos automaticamente. Todo o conteúdo da Declaração, armazenado em um disquete (*floppy disk*), era entregue

⁹ O AI-5 (Ato Institucional nº5) foi promulgado em 13 de dezembro de 1968 e perdurou até dezembro de 1978, significando o instrumento mais duro para punir arbitrariamente, aquilo que os militares consideravam “ideias subversivas” – que eram ideias que iam de encontro a ideologia do governo militar.

¹⁰ Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

¹¹ Ver arts. 29, XII; 37, §3º; 114, VI; 193; 198; 204 e 206, VI.

pessoalmente na rede bancária ou nos escritórios da Receita Federal (DINIZ 2005, p. 3).

Apesar de representar grande facilidade para a sociedade civil, a Declaração de Rendimentos por meio eletrônico, representou grande aumento de eficiência interno. Anteriormente, a digitação das declarações, cerca de 15 milhões, era feita manualmente que, além do custo de tempo, tinha grande potencial de erros. Ademais, tem como ganho, também, a redução de pessoal para recepção das declarações e um maior potencial de análise das declarações (DINIZ, 2005).

2.1.3 1995 a 2002: Crise do Modelo Burocrático, *New Public Management* (NPM) e continuação de uma democracia liberal-representativa

A despeito de todas as suas vantagens, o Modelo Burocrático entrou em crise, assim como a própria palavra Burocracia. Sabe-se, que grande parte da sociedade salienta as imperfeições do modelo weberiano, traduzindo-o em um sentido pejorativo para a palavra Burocracia, sendo, portanto, o modelo burocrático amplamente criticado pela sua rigidez, ineficiência, foco nas normas como um fim em si mesmo.

Santos (2002, p. 15) aponta para o fato de a burocracia atuar como um grupo fechado – cartéis – que, em prol de interesses próprios, obstruem “a implantação de medidas capazes de facilitar as relações Estado Sociedade”. Nesse sentido é necessária a adoção de medidas que visem a limitação desses cartéis, reduzindo-os ao mínimo possível.

Outra disfunção, destacada por Santos (2002), que deriva dos “cartéis burocráticos”, são os anéis burocráticos, que

[...] são formações específicas da burocracia que mantêm relações privilegiadas com o setor privado e que, muitas vezes, beneficiam um setor em detrimento do outro, devido ao livre trânsito de suas solicitações no âmbito administrativo e na apreciação das instâncias superiores, desfavorecendo o trânsito das relações Estado/Sociedade (SANTOS, 2002, p. 15).

Ademais, Santos (2002) ressalta o *rent-seek* que trata da procura dos servidores públicos em manter privilégios e direitos e vantagens, ocasionando trabalhos voltados para o interesse particular em detrimento do interesse público. Tal prática confunde-se com o clientelismo, característico da Administração Patrimonial.

Soma-se a isso o fato de as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por crises econômicas mundiais e, conseqüentemente, do modelo de Estado Social-

Burocrata¹² vigente nos países ocidentais, traduzindo-se em uma necessidade de reforma nos anos de 1980 e 1990, questionando o tamanho da “máquina burocrática”, haja vista o aumento da carga tributária, necessário para sustentar o crescimento estatal.

Nesse contexto surge o Novo Gerencialismo Público (*New Public Management*, NPM), apresentando-se com a proposta de um Estado mais enxuto, foco em resultados, produtividade, descentralização, transparência e responsabilização, com grande influência dos mecanismos de mercado (BRULON, PIERRE, GERSON, 2012).

A NPM no Brasil, ocorreu no período de redemocratização, tendo, portanto, como contexto o fim do período militar e o colapso de um modelo nacional desenvolvimentista. Nesse sentido, a principal preocupação dos governos subsequentes foi corrigir o erro das políticas instituídas nos governos militares (1964 – 1985) – com destaque o descontrole financeiro e falta de responsabilização da administração pública – deixando as reformas de gestão pública para um segundo plano (ABRUCIO, 2007).

Não obstante, tem-se mudanças com a Constituição Federal de 1988, tais como a democratização do Estado, com a implementação do controle externo feita pelo Ministério Público (MP), a descentralização administrativa¹³ e a profissionalização da burocracia por meio de concursos públicos e a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (ABRUCIO, 2007, BRESSER-PEREIRA, 1998).

Entretanto, na prática, verificou-se pouco avanço do que propunha a CF/88 (ABRUCIO, 2007). Um exemplo diz respeito a democratização os Tribunais de Contas continuaram com um modelo patrimonialista com forte interferência do Executivo na sua atuação, dado que dois terços são escolhidos pelo Legislativo e um terço pelo chefe do Executivo¹⁴.

¹² Segundo Bresser Pereira (1998) o Estado pode ser caracterizado como social, uma vez que o Estado alarga as suas funções, extrapolando o fornecimento de bens públicos puros (como predizia os liberais ortodoxos) para uma maior interferência na economia, segundo o modelo Keynesiano, e se preocupa com a garantia dos direitos sociais; burocrático por contar com a contratação de burocratas.

¹³ A descentralização consiste no ente assumir funções que outrora fora do ente central que transfere sua competência administrativa para outros entes da federação. Pode ocorrer de duas formas: (i) outorga: quando a descentralização é passada para uma entidade da Administração Indireta, transferindo a titularidade e execução; (ii) delegação: transfere somente a execução do serviço.

¹⁴ Vide Art. 73, §2º, I da Constituição Federal, de 1988.

No que se refere à descentralização, tem-se a multiplicação dos municípios no período na qual predomina o patrimonialismo, sobretudo naqueles de pequeno porte. Ademais, nota-se o chamado federalismo compartimentalizado:

[...] em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre eles. Como a descentralização em um país tão desigual como o Brasil depende da articulação entre os entes federativos, a compartimentalização afeta diretamente (e de forma negativa) os resultados das políticas públicas (ABRUCIO, 2007, p.70).

Abrucio (2007) atenta para o aumento do corporativismo transvestido de profissionalização da burocracia, na qual presencia grande aumento do número de bonificações para os servidores públicos, modelo de previdência do servidor público diferenciada da sociedade civil, sendo injusta (e inviável) do ponto de vista atuarial e social. Nesse sentido, tem-se as Emendas Constitucionais nº 19 e 20 que estabelece um teto para o gasto com o funcionalismo.

Destaca-se no período pós-ditadura a Reforma de 1995, comumente chamada de Reforma Bresser, que estava à frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) que a desenvolveu observando as tendências mundiais e adaptando-as às peculiaridades brasileiras. Tal reforma teve grande influência, portanto, do modelo gerencialista, com fortalecimento das carreiras de Estado, administração voltada para resultados, privatizações, criação das Organizações Sociais (OS) e Organização da Sociedade Civil e Interesse Público (Oscips), além da instituição das Parcerias Público Privadas (PPPs) (ABRUCIO, 2007).

Todavia, a reforma encontrou diversas barreiras para sua efetiva implementação. As primeiras dizem respeito ao contexto em que foi instituída: o governo Collor, ainda na memória do cidadão, transferiu uma conotação negativa às reformas. Alia-se o fato de, em um ambiente de crise econômica¹⁵, teve-se uma prevalência da equipe econômica e pensamento na lógica governamental.

Destaca-se, ainda, a resistência do Congresso:

Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas (ABRUCIO, 2007, p. 73).

¹⁵ O período do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pelo Plano Real, reforma econômica que visava combater a hiperinflação – que chegou a 46,58% a.m. – carro chefe da política de FHC.

Dessa maneira o MARE não foi apto a coordenar os esforços reformistas. Não obstante, a Reforma de Bresser não foi de tudo negativa, evidenciando-se pontos positivos, tais como a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o governo eletrônico, sendo o último instrumento de suma importância para incremento da eficiência governamental:

[...] a ação reformista mais significativa na gestão pública brasileira tenha sido o governo eletrônico. Impulsionado pela experiência do governo estadual de São Paulo, ele se espalhou por outros estados, capitais e governo federal. Sua disseminação é impressionante. Seus resultados são excelentes em termos de organização das informações. Mais importante ainda, a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção. O ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability* (ABRUCIO, 2007, p. 76).

Portanto, o período na NPM teve, marcadamente, reformas de cunho econômico, uma vez que a própria característica do modelo é operar segundo economias de mercado. Nesse sentido, ainda se percebe o caráter de democracia liberal representativa, com poucos aspectos de uma democracia participativa. Surge em pauta, a discussão acerca da governança, que tem como ponto de partida o distanciamento do Estado e sociedade e que este deve ser considerado no processo decisório e no plano da gestão pública (FILGUEIRAS, 2018).

Nesse período, pode-se destacar duas fases no que se refere à utilização das TICs pelo setor público. A primeira fase corresponde ao período de 1993 a 1998 e é marcadamente caracterizado pela transição de uma tecnologia utilizada para a gestão interna para sua utilização em prol de fornecimento de melhores serviços e informações para os cidadãos (DINIZ, 2005).

A primeira fase ocorre em um contexto de duas revoluções que posicionaram o cidadão como foco do setor público (DINIZ, 2005). A primeira refere-se ao desenvolvimento da microcomputação que proporcionou computadores menores e mais baratos, sendo possível sua utilização em casas, para o que ficou conhecido como computador pessoal (PC, sigla do inglês *Personal Computer*). Outra revolução diz respeito ao surgimento do novo Código do Consumidor, que colocou o cidadão (ou consumidor) como processo central da cadeia de negócios, tanto privados quanto públicos (DINIZ, 2005).

Nesse contexto, portanto, destaca-se a iniciativa do Programa Poupatempo do Governo do Estado de São Paulo, sendo constituído por postos de atendimentos ao cidadão, com a centralização dos serviços públicos, espalhados pelo Estado, com uso intensivo de Tecnologia da Informação, tendo como vantagens:

1. Reunião dos serviços em um único local;
2. Integração dos serviços e processos;
3. Pessoal especializado no atendimento ao público; (DINIZ, 2005, p. 5).

A segunda fase compreende o período de 1999 a 2004, sendo marcadamente a disponibilização de serviços via Internet. Tal fase ocorreu em um contexto de expansão das tecnologias da Internet e poder de processamento dos PCs, além da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que obrigou que os governos publiquem em ambiente *online* relatórios financeiros-orçamentários (DINIZ, 2005).

Destaca-se na segunda fase o programa de Governo Eletrônico do Estado de São Paulo que consolidou uma série de serviços na internet, tais quais:

- “Plantão Eletrônico” – essa aplicação permite o registro, via Internet, de ocorrências policiais, de natureza não complexa (furtos simples, desaparecimentos, denúncias) sem a intermediação policial. Os registros das ocorrências acontecem em ambiente seguro e autenticado, oferecendo aos cidadãos o documento oficial necessário para esses casos e ao órgão de segurança pública as informações necessárias para eventual ação policial.
- Veículos – um conjunto de aplicações destinadas ao acompanhamento e regularização da situação de automóveis e motoristas. Por meio delas é possível verificar a situação de regularidade do veículo perante a autoridade competente (registro e multas), fazer pagamentos de licenças e multas, em ação conjunta com a rede bancária e a verificação da situação de regularidade do motorista (registro e pontuação). Todos estes serviços estão disponíveis em seu ciclo completo, via Internet.
- “Pregão eletrônico” – aplicação que permite ao Governo do Estado de São Paulo a realização de compras eletrônicas completamente via Internet. O processo é simples e eficiente: as unidades compradoras tornam pública a sua intenção de compra. No prazo determinado, os fornecedores cadastrados podem registrar a sua intenção de participação no leilão. Em dia publicamente divulgado e ajustado, os fornecedores participantes do pregão eletrônico entregam as suas propostas. E de acordo com regras de um leilão reverso, os fornecedores podem oferecer lances cujos preços sejam menores que o menor oferecido. Dessa forma, a disputa pública em um pregão eletrônico aumentou a competição entre fornecedores e gerou economia nos gastos do Governo do Estado de São Paulo próximo de 20% (DINIZ, 2005, p. 6).

2.1.4 Governança Pública e expansão do conceito de democracia

A Governança Pública (GP) pode ser entendida como um modelo de administração pública, a partir do momento que pode ser considerada como uma evolução do modelo gerencial (SECCHI, 2009, FILGUEIRAS, 2018).

Antes tudo, porém, é válido definir o que é a GP. Seu conceito não é trivial nem consensual, sendo que para o presente estudo adotar-se-á Governança Pública como sendo um alargamento do

[...] escopo de atuação da gestão pública para além do aspecto gerencial, dotando os gestores não apenas dos mecanismos e instrumentos adequados de gestão, mas também de capacidades políticas da burocracia para atuar na direção do interesse coletivo (FILGUEIRAS, 2018, p. 77).

Desse modo, entende-se a GP como a volta da política ao escopo da administração pública, diferindo do que preconiza o modelo gerencial, e valorização dos processos deliberativos na condução dos negócios públicos (SECCHI, 2009).

Secchi, 2009 citando Brugué e Vallès (2005, p. 198) atribui à GP um deslocamento das estruturas de governança de um modelo hierárquico (prevalece as decisões das autoridades centrais ou representantes eleitos) ou de mercado (com base no setor privado) para uma estrutura baseada na relação com a sociedade civil.

Para a sua operacionalização a GP

[...] disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas (SECCHI, 2009, p. 360).

Nesse contexto, surge a ideia de redes de políticas públicas (*policy networks*), na qual a simples soma de votos cede lugar ao processo deliberativo argumentativo na condução de negócios públicos.

Portanto, percebe-se o surgimento (no cenário brasileiro) das concepções contra hegemônicas de democracia que, a despeito de partirem das mesmas questões das concepções hegemônicas, as respostas, ao invés de ignorarem o pluralismo cultural, na tentativa de homogeneizá-lo, as teorias não hegemônicas reconhecem a pluralidade. Nesse contexto, ganha espaço os movimentos sociais e a inclusão de atores socialmente excluídos (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Tanto a concepção hegemônica quanto a contra hegemônica guardam estreita relação com os meios de comunicação, pois há a percepção de que a

“formação da opinião pública e da vontade política depende, em grande medida, da informação política e do próprio debate ampliado sobre questões de interesse comum” (MAIA, 2002, p. 50).

Maia (2002) salienta para o fato de Habermas considerar a dimensão comunicativa no processo político e construir a ideia de democracia deliberativa (argumentativa) com base na comunicação. Dessa maneira, a legitimidade do poder público se dá perante o processo de deliberação na esfera pública.

Portanto, a relação Estado e sociedade perpassa o processo de condução a partir da vontade geral, sendo que existe uma condição argumentativa nessa relação, de tal forma que os indivíduos devem expressar sua opinião e ela deve ser levada em conta no processo de deliberação político. Existe, nesse sentido, um processo deliberativo argumentativo (AVRITZER, 2000).

Surge, portanto, o conceito de esfera pública como *locus* da discussão, estando associado tanto ao processo informal de deliberação, quanto aos espaços formais e organizados de debate da sociedade civil, considerando, também, as instâncias formais do sistema político institucionalizado.

Habermas constrói toda a ideia de legitimação política com base no conceito de ação comunicativa¹⁶. Nesse sentido, de modo oposto aos deliberativos decisionísticos, Habermas considera que são diversas as interpretações acerca dos problemas sociais e que, aqueles que divergem da maioria, não estão errados. Dessa maneira, ao invés do processo política passar por uma quantificação da vontade das majorias, um debate racional dos indivíduos é que confere legitimidade ao processo político (AVRITZER, 2000).

Ademais, em uma concepção deliberativa argumentativa, a informação presente nos espaços deve refletir o pluralismo cultural da sociedade, sendo que todos os pontos de vista devem ser considerados na deliberação política.

[...] o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, tal como supôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse

¹⁶ Pressupõe um mundo com ideias pré-concebidas que, mediante o consenso argumentativo, resolvam o problema sociológico da produção da ordem social em disputa. A ação comunicativa tem como características: i) o meio de utilização pragmática é a linguagem; ii) envolve orientações em relação ao mundo; iii) é teleológica; iv) implica em assumir características reflexivas em relação ao mundo (HABERMANS, 1984 *apud* AVRITZER, 2000, p. 38).

com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas (AVRTIZER, 2000, p. 39).

Portanto, é claro que o modelo liberal representativo está em crise, devido aos seus déficits democráticos

[...] se arrolam [da democracia liberal-representativa] um número impressionante de déficits institucionais e culturais da democracia liberal de consequências negativas a serem respondidas, de desvios institucionais a serem corrigidos, de riscos a serem evitados, de tendências a serem reforçadas e, por fim, por último, mas não menos importante, de princípios essenciais a serem ainda implementados (GOMES, 2011, p. 9)

Sendo que o modelo mais atual de democracia converge para um modelo deliberativo argumentativo, com a participação popular e o debate como elementos centrais na condução dos negócios públicos. A próxima seção busca, de modo sucinto, discutir acerca do Governo Eletrônico, para, posteriormente, ser explicitado conceitos acerca da Democracia Digital.

3 GOVERNO ELETRÔNICO E DEMOCRACIA DIGITAL

O presente capítulo destina-se, inicialmente, à conceituação de governo eletrônico que, apesar de não ser o enfoque do presente estudo, constitui de fator que se complementa à Democracia Digital. Posteriormente, tem-se a conceituação de Democracia Digital, explorando suas diversas dimensões e significados.

Dessa maneira, a segunda seção, trata do estado da arte da democracia digital, expondo os debates, concepções e desafios enfrentados pela democracia digital. Vale destacar que todos os conceitos abordados nessa seção serão de grande importância para a construção do instrumento de análise do Portal Governamental do Executivo Estadual de Minas Gerais.

3.1 Governo Eletrônico

O conceito de governo eletrônico envolve uma gama de significados, sendo uma primeira definição, dada por Silva, Ribeiro e Rodrigues (2004) na qual atribui ao governo eletrônico o foco da aplicação da tecnologia da informação e da Internet voltada para administração pública, tendo como objetivos orientadores: i) o uso da tecnologia da informação para melhorar os serviços aos clientes (cidadãos); ii) uso do internet para prover serviços e informações; iii) uso da tecnologia para melhorar a eficiência operacional interna; iv) uso da tecnologia para garantir sigilo e segurança das informações e nas transações.

Nesse sentido, *Gardner Group* (2000 *apud* SANTOS, 2002, p.6) considera a melhor definição de Governo Eletrônico como “a contínua otimização de oferta de serviço, participação do eleitorado e governança mediante transformação de relacionamentos internos e externos com uso da tecnologia, da internet e da nova mídia”.

Outra definição, considerada por Santos (2002) utópica, é:

Governo Eletrônico é o uso da tecnologia da informação e da comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação, e tornando o governo mais *accountable* para o cidadão. Porém, o Governo Eletrônico não é um atalho para o desenvolvimento econômico, o salvamento orçamentário ou para sempre altera o universo do governo. O Governo Eletrônico não é o *Big Bang*, um único evento que imediatamente e para sempre altera o universo do governo. O Governo Eletrônico é um processo – chamado evolução – e também um grande esforço que apresenta custos e riscos financeiros e políticos. Esse risco pode ser significativo. Se não forem bem conceituadas e implementadas, as iniciativas de

Governo Eletrônico pode desperdiçar recursos, falhar em sua promessa de entrega útil de serviços e, assim, aumentar a frustração com a administração pública por parte do cidadão. Particularmente nos países em desenvolvimento os recursos são escassos, de modo que o Governo Eletrônico pode ter como alvo áreas com alta chance para sucesso e produzir ganhos. Além disso, o Governo Eletrônico nos países em desenvolvimento pode acomodar certas condições únicas, necessidades e obstáculos (PACIFICA COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY, 2002 *apud* SANTOS, p. 6, 2002)

Para Jardim (2007), o governo eletrônico “apresenta diversas faces” e por ser um “fenômeno histórico recente”, proveniente de novos arranjos políticos-informacionais, é de difícil análise.

Complementa-se a essa análise Santos (2002), na qual o entendimento de governo eletrônico deve levar em conta a análise do processo histórico do Estado, identificando suas tarefas (funções), que são:

1. Prestação de serviços à sociedade, assumindo, por vezes, um caráter contraditório, dado o conflito de interesses dos grupos sociais.
2. Guardiã dos direitos e distribuir os deveres dos governados.
3. Gerir o constante conflito entre soberania e interesses externos.

Um dos conceitos atribuídos por Jardim (2007) é de que o governo eletrônico pode ser visto como uma ferramenta informacional, extrapolando o significado de mera ferramenta de gestão, com intuito de tornar eficaz o desempenho da organização governamental. Nesse sentido, tem-se os portais web governamentais que são os aspectos mais visíveis dos governos eletrônicos.

Jardim (2007) complementa que muitos portais são reflexos dos organogramas institucionais, exigindo do cidadão um conhecimento acerca de qual órgão oferta quais serviços, refletindo a “lógica do Estado”, não da sociedade.

Portanto, dado a importância da relação – interna ou externa – do Estado para a definição de governo eletrônico, Hiller e Bélanger (2001 *apud* SANTOS, 2002) definiu cinco tipos de relacionamentos do Governo Eletrônico. O Quadro 1, disposto abaixo, apresenta os tipos de relação do governo.

Quadro 1: Tipos de relacionamento do Governo Eletrônico

Tipo de Relação	Descrição
-----------------	-----------

Governo prestando serviços aos indivíduos (G2IS)	Relação que se dá com o cidadão, na qual o governo presta serviços ou oferece benefícios aos cidadãos.
Governo com os indivíduos como parte do processo político (G2IP)	Relação que se dá com o cidadão, decorrente do processo democrático, na qual o indivíduo participa do processo político. Votações <i>on-line</i> é um exemplo dessa relação.
Governo com os negócios no portal de compras (G2BMKT) e diretamente com o cidadão (G2BC).	Relacionamento do governo com pessoas físicas ou jurídicas, na quais elas atuam como fornecedoras dos processos de compras do governo.
Governo com agentes públicos (G2E)	Relacionamento dos órgãos governamentais com seus servidores, por meio de uma <i>intranet</i> , por exemplo.
Governo com governo (G2G)	Relacionamento entre os diversos órgãos de governo, atuando de forma transversal, compartilhando informações.

Fonte: Adaptado de Santos (2002)

Ainda segundo Hiller e Bélanger (2001 *apud* SANTOS, 2002), existem cinco fases de governo eletrônico, listados no Quadro 2, disposto abaixo, do menos desenvolvido para o mais desenvolvido.

Quadro 2: Fases (Maturidade) do Governo Eletrônico

Fase	Descrição
Informatização	Nesta fase o governo simplesmente disponibiliza informações em uma plataforma <i>web</i> , sendo um estágio mais avançado quando o governo torna as informações mais acuradas, disponíveis em tempo integral.
Comunicação em duas vias	Ocorre quando o governo possui canais de comunicação com os cidadãos.
Transação	Nesta fase o governo interage com os cidadãos permitindo que realizem transações <i>on-line</i> .
Integração	Nesta fase todas as agências governamentais, de todos os poderes estão integrados, de modo que o

	cidadão não necessita ter conhecimento da estrutura hierárquica do Estado para acessar seus serviços.
Participação	A fase mais desenvolvida, ocorre quando o governo permite que os cidadãos utilizem plataformas <i>on-line</i> para participarem das políticas e decisões governamentais, sempre de forma segura e levando em conta a privacidade do usuário.

Fonte: Adaptado de Santos (2002)

No que concerne às formas de Governo eletrônico, Santos (2002) levanta uma série delas, sendo o primeiro grupo daqueles voltados para dentro do governo, chamado pelo autor de *endogoverno eletrônico*, e o segundo grupo daqueles voltados para a relação com os cidadãos.

A despeito de ser considerado de extrema importância para o desenvolvimento de um governo e sua aproximação ao cidadão, a literatura aponta diversas críticas e percalços para a implementação do governo eletrônico.

Uma das primeiras críticas – e percalços - listadas ao governo eletrônico diz respeito à sua universalização ou acesso. Relaciona-se a isso, o analfabetismo digital, pois

Assim como os meios escritos disponíveis são inúteis sem que exista capacitação por parte do usuário para, primeiro assimilar, depois compreender as mensagens, meios eletrônicos que publiquem informações ou permitam a disponibilidade de serviços eletrônicos são inúteis sem educação digital (SANTOS, p. 34, 2002).

Alia-se ao fato supracitado à exclusão digital, sendo este conceito relevante quando se trata de políticas públicas de governo eletrônico. A exclusão digital guarda íntima relação com a exclusão social e a pobreza. Sobretudo, quando cerca de 20% da população mineira não têm acesso a sistemas de telecomunicações confiáveis. Integra-se a isso o grande número de pessoas que é incapaz de ler inglês, que é a linguagem predominante na internet.

No contexto mineiro, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), em 2018, 70,4% da população mineira, com 10 anos ou mais, acessou a internet.

3.2 Democracia digital: O Estado da Arte

Antes de tudo, faz-se relevante situar o campo de estudo da Democracia Digital¹⁷. Diversos autores, sobretudo Dias *et al.* (2019) e Mello e Slomski (2010), atribuem a democracia digital como sendo uma das dimensões da Governança Digital.

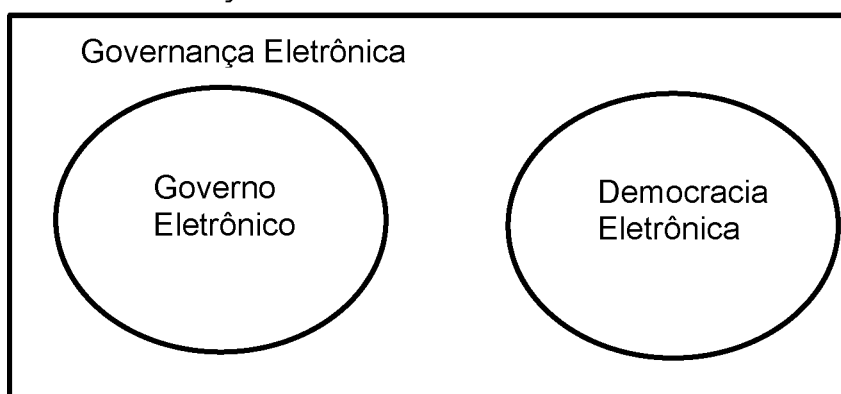
A Governança Digital (e-governança ou governança eletrônica) deriva do conceito de Governança Pública, mencionado na seção anterior, sendo que, engloba, tal qual sua origem, características como participação, transparência, *accountability*, reforma e desenvolvimento da gestão pública, integridade, honestidade, imparcialidade, eficácia, eficiência e equidade (MELLO e SLOMSKY, 2010; DIAS, SANO, MEDEIROS, 2019).

Dessa maneira, define-se Governança Digital como

uso das ferramentas da TIC nos governos de forma a alterar as estruturas ou processos de governança que não seriam possíveis sem a TIC e/ou criar novas estruturas de governança ou processos que até o momento não foram possíveis sem a TIC e, além disso, envolve o reforço das características normativas da governança (BANNISTER;CONNOLLY, 2012, P. 11 *apud* DIAS *et al.*, 2019, p. 20).

Dito isso, a e-Governança abarca os conceitos de governo eletrônico e democracia digital (conforme Figura 1).

Figura 1: Governança Eletrônica e suas dimensões



Fonte: Elaboração do Autor

Dado o escopo do estudo em questão, foca-se no conceito de democracia digital. O desenvolvimento da internet ressignificou o argumento liberal sobre a comunicação pública que atribuía aos meios e agentes de comunicação de massa o

¹⁷ No presente estudo os verbetes democracia digital, ciberdemocracia, e-democracia, democracia eletrônica e *e-democracy* serão utilizados como sinônimos

papel de “cão de guarda a vigiar o Estado” (GOMES, 2005), atuando em defesa do interesse público e da cidadania.

Nessa perspectiva a Internet atua como meio para o desenvolvimento de um novo modelo de democracia, que tem o potencial de tornar efetiva a participação política (MAIA, 2002; GOMES, 2005).

Entra em tela o conceito de democracia digital, conceito este, amplo e impreciso, situado entre democracia e tecnologias digitais, conforme explicita Gomes (2011):

[...] se uma minoria política da sociedade civil emprega recursos baseados na Web para a auto-representação social ou para a discussão de questões que lhe dizem respeito, isso é considerado uma iniciativa de democracia digital, mas também o são um site de um partido político qualquer, as ferramentas de governo eletrônico ou uma lista de discussão sobre diversidades sexuais e sobre direitos (GOMES, 2011, p. 2).

Partindo desse pressuposto, Silva *et al.* (2016) definem a democracia digital a partir de um núcleo duro, comum a grande parte das correntes teóricas, na qual ao seu redor orbitam diversas abordagens.

Portanto, tendo em vista que o conceito de democracia digital envolve, primariamente, duas dimensões: a democracia e as tecnologias digitais, um primeiro conceito para democracia digital pode ser entendido como o “uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático” (SILVA *et al.*, 2016, p. 19).

Percebe-se que o conceito sugerido anteriormente, que constitui o núcleo duro, carece de informações. Nesse sentido, Dahlberg (2001 *apud* SILVA *et al.*, 2016), expande a democracia digital através de três campos de estudo: i) o liberal-individualista; ii) o comunitário; iii) o deliberativo, sendo que Silva *et al.* (2016) acrescentam um quarto: iv) o participacionista.

O modelo liberal-individualista enxerga a democracia digital a partir do fornecimento de informações, sendo estas essências para que os indivíduos ordenem suas preferências. Dessa maneira, o princípio é cumprido a partir do momento que o Estado oferece um banco de dados completos e aberto, e informações atualizadas. (SILVA *et al.*, 2016)

Os comunitaristas, de modo contrário aos individualistas, atribuem à democracia digital a partir da criação de laços comunitários e produção de engajamento cívico, através de interações digitais. (SILVA *et al.*, 2016).

Já os deliberacionistas ampliam o conceito sugerido pelos comunitaristas para o ponto em que a democracia requer um embate discursivo para que as decisões políticas/públicas sejam tomadas. Nesse contexto, a Internet disporia de meios para que esse embate seja feito em um ambiente virtual (SILVA *et al*, 2016).

Os participacionistas, por seu turno, associam a democracia digital para a promoção de efetiva participação do cidadão, sendo que este tenha influência nos processos decisórios do setor público (SILVA *et al*, 2016).

Por sua vez, Dias *et al.* (2019), identifica a democracia digital a partir de duas abordagens, relacionadas à visão do potencial transformador da internet. A primeira remete à ideia de Internet como aldeia global, ou seja, um *locus* para efetiva participação dos cidadãos nos negócios públicos, com fluxo de livre de informações, possibilitando a transformação da estrutura democrática de um modelo liberal-representativo para um modelo plebiscitário ou uma democracia direta digital.

Entretanto, salienta o autor (*ibidem*, 2019), passado toda euforia com a chegada da Internet e sua eventual infinidade de possibilidades, a segunda discussão foca na *Web* como um meio capaz de corrigir os déficits democráticos. Nesse sentido, destaca-se o que diz Gomes (2011) ao definir a democracia digital em uma abordagem prescritiva, na qual as TICs funcionam como uma complementação ao regime adotado pelo Estado, corrigindo os déficits democráticos, sendo considerada uma suplementação, correção ou reforço da democracia.

Portanto, pode-se ter como uma segunda definição:

A democracia digital corresponde ao uso da TIC com o propósito de fortalecer a democracia e facilitar e ampliar a participação popular, podendo incluir a oferta eletrônica de iniciativas como fóruns, consultas, referendos, votações e processos decisórios, constituindo-se como instâncias adicionais de participação e não como substitutos dos processos democráticos “analógicos” (COLEMANS; NORRIS, 2005, P. 7, HACKER; VAN DIJK, 2000, p. 1 *apud* DIAS, 2019, p. 17)

Por conseguinte, tem-se a democracia digital, análogo ao conceito de Governança Digital, ultrapassa a simples transposição do que ocorre *off-line* para os meios digitais. Sendo, um conceito contrário a abordagem factual, na qual a e-Democracia representa uma extensão digital dos regimes democráticos implementados na qual se baseia (GOMES, 2011).

Dias, Sano e Medeiros (2019), atribui como aspecto principal da democracia digital a participação – ou de modo mais restrito a e-Participação – sendo esta composta por três dimensões (ou fases), a saber: i) e-Informação; ii) e-Consulta;

iii) e-Decisão. O Quadro 3 – Dimensões, características e exemplos da participação tradicional eletrônica, segunda Dias *et al.* (2019) – exposto a seguir, contempla as principais características dessas fases e as compara com a democracia tradicional.

Quadro 3: Dimensões, características e exemplos da participação tradicional eletrônica, segunda Dias, Sano e Medeiros. (2019)

Dimensão	Características	Mecanismos tradicionais	Mecanismos de e-Participação
Informação	Relação unidirecional na qual o governo produz e disponibiliza informações à sociedade	Correio, centros de informação, serviços telefônicos, feiras, eventos e meios massivos de comunicação etc.	Sítios eletrônicos, fóruns, blogs, redes de comunidades, dados abertos, mecanismos de buscas etc.
Consulta	Relação bidirecional na qual o governo disponibiliza consultas e incentiva a participação popular	Pesquisas de opinião, audiências públicas, oficinas, seminários, consultas públicas etc.	Mecanismos tradicionais na versão eletrônica, gestão de queixas, chats, grupos focais, redes sociais, petições eletrônicas etc.
Decisão	Relação bidirecional baseada na cooperação interativa, na qual os cidadãos se envolvem em processos deliberativos	Conferências setoriais, orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas etc.	Mecanismos de e-Consulta que contemplem processos deliberativos.

Fonte: Adaptado de DIAS *et al.*, 2019

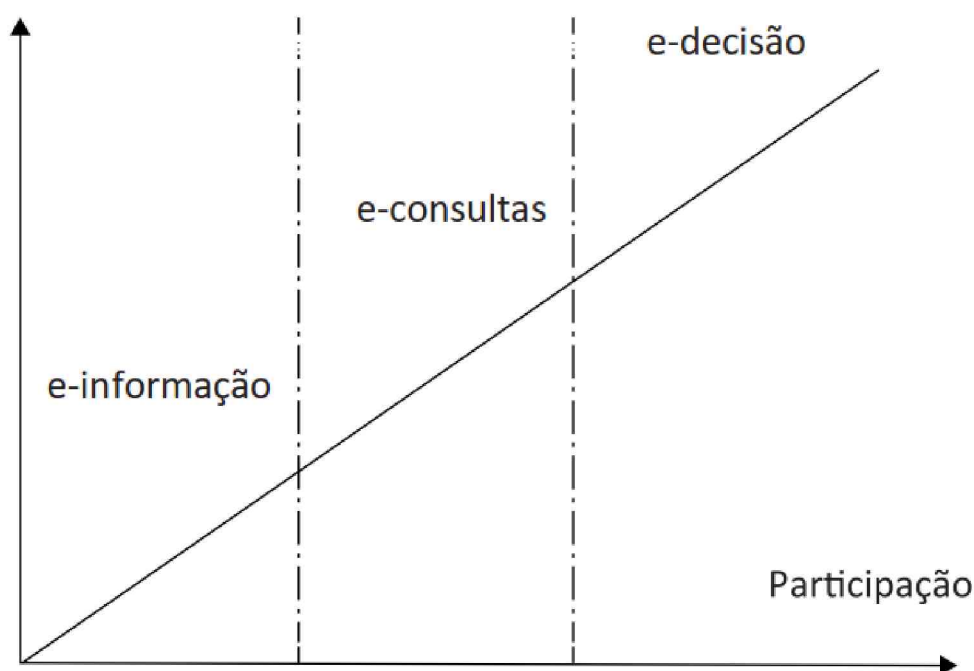
A e-Informação, refere-se à transparência governamental como forma de controle social, na qual o Estado disponibiliza informações acerca das suas ações, sendo, portanto, um relacionamento unidirecional.

A e-Consulta e e-Decisão são dimensões bidirecionais que requerem, em maior ou menor nível, a participação da sociedade civil. As e-Consultas são mecanismos nas quais o governo seleciona assuntos e solicita a participação da sociedade nos mesmos, podendo ou não utilizar o que foi sugerido. Nesse sentido, e-Consulta, ainda que de forma bidirecional, estabelece uma relação na qual o Estado seleciona aquilo que acha interessante para que a sociedade civil se manifeste, restringindo, de certa maneira, a participação popular. Por seu turno, a e-Decisão constitui um processo deliberativo argumentativo, sendo que a participação popular é um fator relevante no processo.

A Figura 2, exposta a seguir, constitui um diagrama relacionando a maturidade e confiança do governo nos processos de participação, os níveis de participação e as dimensões de e-Participação.

Figura 2: Dimensões integradas da e-Participação, segundo Dias et al (2019)

Maturidade e confiança



Fonte: DIAS *et al*, 2019, p. 19.

Gomes (2005), discutindo o conceito de democracia digital, a sintetiza em um conjunto de asserções, conforme discutido a seguir. A primeira afirmação – “a democracia digital se apresenta como uma oportunidade de superação das deficiências do estágio atual de democracia liberal” (GOMES, 2005, p. 217) tem como pano de fundo a crise do modelo liberal representativo, caracterizada pela dissociação da esfera política e esfera civil, sendo que a última somente autoriza, por meio de eleições, as ações da primeira. Nesse sentido, as TICs possibilitam um modelo alternativo de democracia que consegue se adaptar as complexidades da sociedade e consolidar um modelo deliberativo (argumentativo) de democracia.

A segunda assertiva “a democracia digital se apresenta como uma alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada numa nova noção de democracia” (GOMES, 2005, p. 218) elenca três pressupostos que favorecem a aproximação da esfera civil da esfera política. São eles: a internet facilitaria a participação civil nos negócios públicos; a internet serve como meio de

relação direta entre a sociedade civil e a política, independente da esfera econômica; a internet atua de forma bidirecional, sendo que a esfera civil produz e recebe informação da esfera política.

A terceira afirmação diz que a democracia digital tem por objetivo a participação do público no processo decisórios dos negócios públicos. Nesse sentido, Gomes (2005) elenca cinco graus de democracia digital, atentando para o fato de serem puramente teóricos.

O primeiro grau considera o conceito de cidadão cliente, amplamente utilizado nos modelos de *New Public Management*, e consiste no fornecimento de serviços, por parte do Estado, em plataformas digitais, sobretudo a Internet. Tem-se também, no grau mais elementar de democracia digital, a disponibilização de informações por parte do Estado e a ele correlacionados – partidos políticos, por exemplo (GOMES, 2005).

No segundo grau o Estado considera as opiniões dos cidadãos, utilizando de consultas virtuais, a respeito de temas considerados relevantes pela agenda pública ou até mesmo em sua formação. Os dois primeiros graus partem de uma estrutura *top-down*, na qual o fluxo de comunicação parte do Estado para o cidadão (SILVA, 2005; GOMES, 2005).

O terceiro grau tem como elemento central a transparência. Nesse modelo o Estado presta contas com grande volume e intensidade, no sentido de uma publicidade esclarecida. Entretanto, a produção da decisão pública não é informada para os cidadãos (SILVA, 2005; GOMES, 2005).

A quarta esfera perpassa o modelo liberal de democracia participativa de simples atuação da esfera civil na formação de um corpo político eleitoral, sendo que o cidadão, além de se manter informado, possa intervir na formação de decisão pública, trata, portanto, de um modelo de democracia deliberativa (SILVA, 2005; GOMES, 2005).

Por fim, o quinto grau refere-se a uma democracia direta, com extinção da esfera política profissional, sendo as decisões tomadas pela esfera civil. As decisões são legitimadas pelo fato de a sociedade ter o poder de decisão política (SILVA, 2005; GOMES, 2005).

Como última assertiva tem-se que a “forma mais democrática de assegurar participação na decisão política se dá através de debate e deliberação” (GOMES,

2005, p. 220). Entende-se aqui a deliberação no sentido argumentativo que causa efeitos no processo de decisão das políticas públicas.

Gomes (2011), também define democracia a partir de duas abordagens. A primeira é a abordagem factual, sendo a e-Democracia uma extensão digital dos regimes democráticos implementados na qual se baseia. Remete, portanto, à digitalização da democracia. Outra abordagem, dita abordagem prescritiva, funciona como uma complementação ao regime adotado pelo Estado, corrigindo os déficits democráticos, sendo considerada uma suplementação, correção ou reforço da democracia.

Torna-se, portanto, importante delimitar qual dessas abordagens e conceitos será utilizada no presente estudo. Nesse sentido, Gomes (2011), aponta para a importância de definir qual corrente da teoria democrática que sustenta conceito de e-democracia, pois cada modelo resulta em diferentes definições de democracia digital.

Em suma, cada modelo - e cada ênfase dentro dos modelos - tem não apenas a sua internet preferida (e, correspondente, a sua internet indesejada), como tem também noções precisas a respeito do que é preciso fazer para que os recursos do universo digital contemporâneo, a internet acima de tudo, estejam a serviço a democracia (GOMES, 2011, p. 5).

No atual estudo, a definição de democracia digital leva em conta a crise do modelo representativo-liberal de democracia, partindo de um pressuposto segundo o qual a esfera civil participa, efetivamente, da política nos anos eleitorais, por meio do voto (SANTOS e AVRITZER, 2002; GOMES, 2005; GOMES, 2011) para o que Gomes (2005) aponta como modelo de participação moderada, sendo, desse modo, uma abordagem prescritiva

[...] representado pelo fortalecimento da presença da esfera civil na cena política, mediante variadas formas que vão desde a formação de um consistente e expandido debate público sobre temas de relevância política, passando pelas manifestações da vontade popular em todas as dimensões da esfera de visibilidade pública, até as formas de organização popular não-governamental voltadas à reivindicação, à mobilização e formação da opinião e da vontade pública e à pressão sobre governos em particular e sobre a esfera política em geral (GOMES, 2005, p. 4).

Por constituir um campo de estudo que envolve áreas completamente dinâmicas (como a Tecnologia de Informação) que necessitam de uma compreensão

técnica e cultural da sociedade, a democracia digital apresenta diversos desafios para o seu desenvolvimento.

Dessa forma, Silva, Sampaio e Bragatto (2017), apresenta os desafios enfrentados pelo estudo da democracia digital em quatro conjuntos: o social, o institucional, o técnico e o epistemológico.

Quanto ao social, é unânime que a esfera civil é o objeto primário do exercício da democracia digital. Entretanto, como sociedades cada vez mais complexas, torna-se inviável a participação de todos no processo político, até mesmo por limitações técnicas das TICs. Dessa maneira, a e-Democracia pressupõe, de certa forma, uma não participação para o seu funcionamento (SILVA *et al.*, 2016)

Portanto, surge a questão: como selecionar os participantes de modo que o processo seja representativo? Disto surgem outras questões que diz respeito, primeiro, ao excesso normativo que exige a participação, ou seja, o cidadão deve ser “hiperativo, hiperinformado o que é dificilmente encontrado na realidade” (SILVA *et al.*, 2016, p. 27).

Por sua vez, o aspecto institucional diz respeito ao fato de as iniciativas de democracia digital, em sua maioria, não serem institucionalizadas, aparecendo mais como política de Governo – na forma de programas – do que políticas de Estado – na forma de leis. Atribui-se a isso a construção histórica da democracia que se assentou na separação da esfera social da esfera política (SILVA *et al.*, 2016).

O aspecto técnico refere-se à qual melhor design e formas de uso das ferramentas de democracia digital, que melhor se assente a necessidade do cidadão? Nesse contexto, surge a questão do uso das redes sociais que já estão mais bem adaptadas à usabilidade do cidadão. Entretanto, surge outro desafio, as redes sociais utilizam de algoritmos que criam bolhas ideológicas que mostram ao usuário somente o que “ele quer”, baseado em seu histórico de navegação. Portanto, o ponto do desafio técnico diz respeito ao alinhamento do design técnico à sua apropriação social (SILVA *et al.*, 2016)

Por fim, o aspecto epistemológico tange à democracia digital enquanto campo de estudo. Percebe-se, recentemente, um crescimento das tecnologias de *data Science*, paralelo ao crescimento de dados no ambiente *Web*. Isso exige dos pesquisadores que apropriem desses dados, criando assim um campo interdisciplinar que envolve ciências políticas, administração pública, ciências da computação, estatística entre outros. Além disso o pesquisador necessita de domínio em

linguagens de programação para coleta e tratamento dos dados gerados, o que aumenta a complexidade do campo de estudo (SILVA *et al.*, 2016).

4 LEGISLAÇÕES RELEVANTES

A seção em tela objetiva discutir, sem a pretensão de esgotar o tema, legislações que compõem o escopo do presente estudo. Sendo, portanto, o Marco Civil da Internet que, de modo geral, busca regular a Internet no Brasil, além de ser a primeira legislação que permitiu uma forma participativa na sua construção¹⁸. Ademais, discute-se acerca da Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobretudo nos aspectos que dizem respeito à transparência e a Lei 13.460 que trata da participação dos cidadãos.

4.1 Marco Civil da Internet

A Lei 12.965/14, conhecida como Marco Civil da Internet, foi sancionada no dia 23 de abril de 2014 passando a vigorar a partir de 23 de junho do mesmo ano. Tida como uma inovação legislativa, pois, desde sua concepção, a referida lei foi o primeiro instrumento normativo que, ao disponibilizar uma plataforma aberta, permitiu a participação e contribuição de diversos atores para a sua construção, tornando o processo legislativo transparente e colaborativo, fortalecendo a relação Estado/sociedade (SALOMÃO, 2016; SOUZA e LEMOS, 2016).

Sendo ponto de exaustiva discussão jurídica, seja pela sua constitucionalidade, seja pelo fato de contrapor decisões consolidada dos tribunais, sobretudo do Supremo Tribunal de Justiça (STJ)¹⁹, o Marco Civil da Internet objetiva a regulação do uso da Internet no Brasil, tendo por pilares a neutralidade da rede, privacidade no meio virtual, registro de acesso, responsabilidade civil dos provedores de acesso e aplicações e a finalidade social da rede (OLIVEIRA, 2014; MOTTA *et al*, 2016; SOUZA e LEMOS, 2016; SILVA, 2019).

Alvo de extensas críticas, sobretudo pela comunidade técnica, que acreditava na *Internet freedom* (Internet livre), como um ambiente livre de

¹⁸ O MCI foi o primeiro projeto legislativo, em larga escala, no Brasil, que permitiu a participação de atores da sociedade civil no seu processo de construção, proporcionando uma plataforma aberta para que quem tivesse interesse pudesse expor sua opinião acerca da temática em debate (SOUZA, LEMOS, 2016).

¹⁹ Alguns autores destacam que o MCI vai de encontro a decisões dos Tribunais. A exemplo do art. 18 que trata da responsabilização dos provedores de internet. Ao passo que a lei tira a responsabilização do provedor por danos causados por terceiros, o entendimento do STJ aplica aos provedores uma moralidade subjetiva (ARAÚJO, 2017). Ainda nessa temática, após polêmicas envolvendo a rede social Facebook há um evidente entendimento da inconstitucionalidade do art. 19 do MCI.

intervenções, legislações e regulações²⁰, a regulação da Internet, no Brasil materializada pela Lei 12.965/14 e regulamentada pelo Decreto 8.771/2016, surge como contraponto à regulação por parte do mercado (lógica econômica), com intuito de garantir os direitos fundamentais, desenvolvimento social, econômico e tecnológico, além de estimular a coletividade.

Foi com essa motivação que o Marco Civil foi concebido: como uma lei que pudesse preservar as bases para a promoção das liberdades e dos direitos na Internet no Brasil. Distanciando-se assim de uma regulação repressiva da rede, o Brasil ofereceu um dos mais simbólicos exemplos que anima os debates globais sobre uma regulação da rede que tenha os direitos humanos como o seu fio condutor e que mantém o caráter principiológico para evitar uma caducidade precoce de seus dispositivos (SOUZA e LEMOS, 2016, p. 16).

Ademais, a despeito de ter como objetivo o exercício da livre cidadania e participação social, transparente e neutra, Motta *et al* (2016) ao realizar um estudo com a técnica da lexicometria, buscando por palavras-chaves que remetam ao propósito do Marco Civil da Internet, chegou à conclusão que o texto da lei tem uma preocupação expressa em garantir uma comunicação livre, aberta, neutra e participativa, nos moldes do que prega a Constituição da República.

Entretanto, ao analisar o Marco Civil da perspectiva do ator-rede, Motta *et al* (2016) conclui que a lei converge mais para uma regulação de mercado, de conduta das empresas provedoras de serviços e aplicação do que para a garantia do que diz o artigo 5º da Lei 12.965/14, identificando, portanto, um conflito entre a elaboração teórica da referida lei e sua materialização. O artigo 3º da Lei 12.965/14 elenca os principais princípios do uso da Internet no Brasil, podendo ser sintetizados em neutralidade da rede, liberdade de expressão e privacidade (GARCIA, 2016; MOTTA *et al*, 2016; OLIVEIRA, 2016; SALOMÃO, 2016; SOUZA e LEMOS, 2016; SILVA e MARQUES, 2019). Desse modo, nessa seção, discutir-se-á tais princípios.

A neutralidade da rede, talvez seja o ponto de maior discussão no que se refere ao Marco Civil da Internet, sendo que o maior capítulo do Decreto 8.711/16 destina-se a expor as exceções à neutralidade da rede (SOUZA e LEMOS, 2016).

O termo neutralidade de rede surgiu a partir de um episódio que data da época em que as ligações telefônicas eram intermediadas por telefonistas. Nesse

²⁰ Destaca-se, nesse contexto, a Declaração de Independência do Ciberespaço, um manifesto escrito por John Perry Barlow, que critica qualquer tipo de regulação no meio digital, criticando tanto a intervenção governamental quanto econômica (capitalista).

período, quando recebia o pedido de encaminhar a ligação para uma funerária, a telefonista direcionava, de maneira arbitrária, para uma concorrente, que pertencia a algum parente ou conhecido. Daí surgiu o princípio na qual a telefonista tinha que ser uma pessoa neutra e imparcial, que não utilizasse de sua posição para satisfazer interesses pessoais. No ambiente do *World Wide Web*, as provedoras de acesso e aplicações fazem o papel das telefonistas, servindo de intermédio entre o terminal e aplicação, desse modo é impensável que abandonem a neutralidade, beneficiando aplicações em prol de outras (OLIVEIRA, 2014).

O artigo 9º da Lei 12.965/14 define neutralidade de rede como “tratamento isonômico de quaisquer pacotes de dados, sem distinção de conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação” (BRASIL, 2014). Portanto, Silva e Marques (2019) ressaltam que a neutralidade de rede deve obedecer ao princípio *end-to-end* da internet livre, ou seja, os pacotes devem fluir livremente, sem qualquer intervenção dos provedores, deixando as decisões serem tomadas pelos usuários finais.

Dentre as práticas que a neutralidade de rede busca reprimir, destaca-se o bloqueio ou redução de velocidade de acesso e/ou cobrança diferenciada de tarifas para determinados conteúdo ou aplicações. Nesse sentido, tem-se o Decreto 8.771/16 que regulamenta o Marco Civil da Internet, elencando como exceção ao artigo 9º da Lei 12.965/14 somente medidas de caráter técnico ou priorização de serviços de emergência.

O princípio da liberdade de expressão além de previsto no Marco Civil da Internet, configura-se como direito fundamental, exposto no artigo 5º, IV da Constituição da República de 1988. Entretanto, confunde-se tal direito com a possibilidade de se dizer qualquer coisa, turvando-o, sob alegação de exercício da liberdade de expressão – conforme pode se observar em discursos de cunho racistas e difamatórios.

Na Lei 12.965/14 a liberdade de expressão guarda estreita relação com a responsabilização civil dos provedores de acesso e aplicações, podendo ser observada nos artigos 8º e 19º, da citada lei. Nesse sentido, tem-se que os provedores só podem ser responsabilizados por danos causados por conteúdo de terceiros se, após expressa ordem judicial (específica), o provedor não retirar o conteúdo infringente. Portanto, buscou-se com o instrumento normativo, limitar a remoção arbitrária de conteúdo, atentando-se para aqueles notoriamente considerados

ofensivos ou difamatórios (GARCIA, 2016; OLIVEIRA, 2016; SALOMÃO, 2016; SOUZA e LEMOS, 2016).

Por fim, no que interessa, especificamente, ao escopo do presente estudo, tem-se as questões de acessibilidade de participação, normatizados pelo MCI. No artigo 2º, ao tratar dos fundamentos do uso da internet no Brasil, os incisos III e IV.

O terceiro inciso, do artigo 2º da MCI, trata da pluralidade e diversidade do uso da rede mundial de computadores, prezando pelo acesso à internet a todos, sem qualquer tipo de discriminação, ou seja, completa acessibilidade. Nesse sentido, complementa o artigo 25, II:

Art. 25. As aplicações de internet de entes do poder público devem buscar: II - acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais (BRASIL, 2014).

Já o inciso de número quatro, correspondente ao artigo 2º, prevê a abertura e colaboração como fundamento do uso da internet no Brasil. Portanto, do referido inciso, deriva a democracia participativa, como fundamento da internet brasileira, fruto de uma colaboração entre a sociedade civil e o Estado, sempre com vistas do interesse público.

O artigo 4º, II também trata da participação por meio da internet:

Art. 4º A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos; (BRASIL, 2014).

De modo semelhante, tem-se o artigo 24, I, contida no capítulo IV (da atuação do poder público), que versa acerca das diretrizes de atuação dos entes federativos no desenvolvimento da internet no Brasil, de modo a estabelecer “mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica” (BRASIL, 2014). Complementa-se com o inciso V, do artigo 25, que diz respeito ao “fortalecimento da participação social nas políticas públicas” (BRASIL, 2014).

4.2 Lei de Acesso à Informação (LAI)

O acesso à informação de posse do Estado é considerado um bem público, tendo a capacidade de fortalecer o controle social do Estado pela sociedade civil, estreitando a relação Estado e sociedade (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011; OLIVEIRA, 2013; MERLO *et al*, 2014). Dada sua importância, tratados e convenções internacionais, da qual o Brasil faz parte, trazem em suas normas o direito à informação²¹.

No que se refere a Constituição Federal de 1988, tem-se os art. 5º, XXXIII

Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Tem-se também o art. 37, §3º, II:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§3º A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL. 1988);

Portanto, o art. 37, §3º - incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998, prevê a necessidade de um instrumento que regule o acesso à informação no Brasil. Nesse sentido, em 2011, tem-se a Lei 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

A LAI, além de constituir um marco regulatório para o acesso à informação sob a guarda do Estado, também estabelece procedimentos e prazos para que a Administração Pública responda aos pedidos de informação, instituindo o acesso à

²¹ Ver art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, arts. 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas Contra a corrupção, item 4 da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, art. 19 da Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

informação pública como regra geral e o sigilo como exceção (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011; OLIVEIRA, 2013).

A referida lei institui, também, o Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), que deve implementado em todos os órgãos públicos, de todos os poderes e entes federativos, tendo por finalidade:

Art. 9º, I, a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações

Ademais, o Capítulo III (Do procedimento do acesso à informação), o Art. 11, §§ 1º e 2º estabelece como prazo para disponibilizar a informação, pela administração público, vinte dias, sendo prorrogável por mais dez dias, mediante justificativa expressa. Vale ressaltar que a informação requerida pelo cidadão não necessita de justificção, apenas identificação do solicitante e é assegurada a gratuidade.

No que diz respeito ao uso da Internet, o art. 8º, §2º da Lei de Acesso à Informação, prevê que toda informação de interesse geral deve ser divulgada de forma ativa, utilizando de todos os meios disponíveis, com obrigação da internet.

Como informação de interesse geral o instrumento normativo estabelece no art. 8º, §1º

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Como síntese, o Quadro 4, exposto a seguir, constitui o “Mapa da Lei”.

Quadro 4: Mapa da Lei

Tema	Onde encontrar	Palavras-chave
Garantias do direito de acesso	Artigos 3, 6, 7	Princípios do direito de acesso/Compromisso do Estado
Regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações	Artigos 8 e 9	Categorias de informação/ Serviço de Informações ao Cidadão/ Modos de divulgar
Processamento de pedidos de Informação	Artigos 10, 11, 12, 13 e 14	Identificação e pesquisa de documentos/ Meios de divulgação/ Custos/ Prazos de atendimento
Direito de recurso à negativa de liberação de informação	Artigos 15, 16, 17	Pedido de desclassificação/ Autoridades responsáveis/Ritos legais
Exceções ao direito de acesso	Artigos 21 ao 30	Níveis de classificação/ Regras/ Justificativa do não-acesso
Tratamento de informações pessoais	Artigo 31	Respeito às liberdades e garantias individuais
Responsabilidade dos agentes públicos	Artigos 32, 33, 34	Condutas ilícitas/ Princípio do contraditório

Fonte: Dados Básicos: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011
Elaboração do Autor

4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²² – Lei Complementar 101 de 2000 – determina normas de finanças públicas e uma gestão fiscal responsável. Ademais, ela surge para regular normas de que trata a Constituição da República de 1988²³.

Por se tratar de um instrumento extenso (75 artigos), na presente seção, tratar-se-á somente do que é interessante para o fito do estudo em tela, no que se refere, notadamente, à transparência pública.

²² Lei Complementar 101 de 2000.

²³ Vide arts. 37, XIII; 164, §3º; 165; 167, X; 169, §1º, I, II; 195, §5º.

No capítulo IX – Da transparência, controle e fiscalização – tem-se o artigo 48, que trata dos instrumentos de transparência:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, o instrumento normativo torna obrigatório a divulgação, inclusive em meio eletrônico, do Planejamento Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), complementando o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Trata, portanto, da materialização da publicidade, alargando-a para o conceito de transparência, pois, por meio da divulgação dos instrumentos da qual refere o art. 48 da LRF, torna-se possível uma avaliação dos agentes públicos no cumprimento de sua função.

No que se refere ao RREO, os artigos 52 e 53 da LRF obrigam a publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, tratando ainda do que será composto. Ao passo que os arts. 54 e 55 regulam o RGF, sendo que este deve ser publicado ao final de cada quadrimestre.

O artigo 67 dispõem acerca do Conselho de Gestão Fiscal, que deve ser composto por representantes de todos os Poderes e esferas do governo, do Ministério Público e entidades técnicas representativas da sociedade civil, ou seja, mais uma vez a LRF aponta para a transparência pública e, para que seja cumprida em sua plenitude, é necessário que os relatórios estejam legíveis para o cidadão comum.

4.4 Lei da participação e proteção dos usuários de serviços da administração pública

A Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, regula o art. 37, §3º da Constituição Federal de 1998, sobretudo o inciso I, que diz que lei específica irá disciplinar formas de participação dos usuários²⁴ de serviços públicos na Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no que diz respeito:

Art. 37, §3º, I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de

²⁴ Usuários, de acordo com a 13.460, é qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, de forma direta ou indireta, ou beneficie, mesmo que potencialmente, de um serviço público.

atendimento ao usuário e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (BRASIL, 2017)

Nesse sentido, surge a figura das ouvidorias, na qual a referida Lei traz inovações significativas, constituindo um fortalecimento do controle social e da democracia (BASTOS e PEREIRA, 2019), sobretudo no que se refere o Capítulo V – Dos conselhos de usuários – da Lei 13.460/2017.

No campo de atuação das Ouvidorias, uma inovação que merece destaque foi a criação dos Conselhos dos Usuários. O Conselho poderá ser consultado quanto à indicação do Ouvidor, o que legitima a representatividade e minimiza o risco de captura política. Essa, segundo a lei, representa a forma de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos. Tais conselhos serão compostos de maneira a observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, para que a representação seja equilibrada. A escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado (BASTOS e PEREIRA, 2019, p. 35).

Outro ponto de inovação diz respeito ao art. 11 que impede que uma manifestação seja recusada, com possível penalização do agente administrativo, nos casos em que tal fato ocorrer.

Destaca-se, também, o art. 12, que estabelece princípios uniformes de eficiência e celeridade para a resolução, de forma efetiva, das manifestações encaminhadas mediante o organismo das Ouvidorias. Entretanto, o art. 16, estabelece como prazo de resposta o período de trinta dia prorrogável por mais trinta, desde que justificado, o que prolonga o prazo determinado pelo Instrumento Normativo 01/2014 da Ouvidoria Geral da União (OGU), de vinte dias prorrogável por mais dez (BRASIL, 2017; BASTOS e PEREIRA, 2019)

Também relevante se mostra os pontos que envolvem o Capítulo VI – Da avaliação continuada dos serviços públicos, que implica “na participação ativa das Ouvidorias no controle de qualidade e avaliação dos serviços prestados aos usuários” (BASTOS e PEREIRA, 2019, p. 36), impondo pesquisa de satisfação, ao menos anualmente, que devem ser publicados, de forma periódica, nos *sites* do órgão ou entidade e contendo um *ranking* das entidades com maior incidência de reclamação da qual se refere a avaliação (BRASIL, 2017).

5 ANÁLISE DE PORTAIS GOVERNAMENTAIS QUANTO A DEMOCRACIA DIGITAL E ASPECTOS PERTINENTES

O capítulo em questão trata das análises de Portais Governamentais, tendo por objetivo, a partir de uma revisão de literatura, do tipo narrativa²⁵, identificar o estado da arte da referida temática, explorando conceitos e traçando um quadro teórico na qual fundamentar-se-á a construção do instrumento de coleta de dados e, posteriormente, a análise dos dados.

Conforme mencionado na Introdução (Capítulo 1), a análise alicerçar-se-á em uma abordagem mais atual, diferindo daquelas usualmente colocadas em pesquisas anteriores – de grande relevância para a temática em estudo. Conforme menciona Rothberg (2008), as pesquisas no Brasil têm se limitado ao exame de questões de gestão da informação, focando nas dimensões de usabilidade, conteúdo e funcionalidade, nesse sentido, tem-se trabalhos de extrema importância, tais como o de Vilella (2003), Vaz (2003), Simão e Rodrigues (2005), Rover *et al.* (2010;2012); Lorenski *et al.* (2013).

Portanto, por acreditar que a temática de democracia digital, apresenta maior proximidade com a administração pública e por ser uma área com estudos incipientes, pretende-se, nesse capítulo, levantar metodologias de análise de e-Democracia.

Mello e Slomski (2009) propõem o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB), que engloba variáveis de governo eletrônico e democracia digital – os autores tratam ambos como aspectos diferentes, sendo que a governança eletrônica é formada pela união desses conjuntos.

Para tanto, utilizam de uma abordagem quantitativa aplicada a todos os Estados brasileiros e o Distrito Federal, sendo, portanto, uma população $n = 27$. Para a construção do referido índice, utilizou de identificação, na literatura, das principais práticas de governança eletrônica. Dito isso, Mello e Slomski (2009) levantaram 66 variáveis, divididas em 5 dimensões, a saber: i) conteúdo; ii) serviços; iii) participação cidadã; iv) privacidade e segurança; v) usabilidade e acessibilidade. No escopo da presente pesquisa, cabe destacar a dimensão participação cidadã que segundo os

²⁵ Ver na seção 5.1 (Delineamento da Pesquisa), do capítulo de Metodologia

autores (*ibidem*, 2009), compõem a temática de democracia digital, conforme verifica-se no Quadro 5.

Após definida as variáveis, Mello e Slomski (2009) estabeleceram o critério de coleta de dados, na qual adotaram a escala de 0 a 3, sendo 0 a variável não identificada e 3 a variável totalmente implementada. Vale destacar que, nos casos em que a opção é binária, ou seja, está ou não está implementada, sem graus de variação, os autores utilizaram 0 para não implementada e 1 para implementada.

Quadro 5: Variáveis de Participação Cidadã, segundo Mello e Slomski (2009)

Variável	Descrição
1	Possuir um boletim informativo <i>on-line</i>
2	Disponibilizar informações de segurança
3	Disponibilizar um <i>e-mail</i> para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para a resposta, o que fazer se a resposta não for recebida e uma cópia da sua mensagem original
4	Disponibilizar um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, grupos de discussão, chats etc., para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas etc., facilitando o diálogo entre governo e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação.
5	Disponibilizar a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções.
6	Fazer pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e à própria estrutura de governança eletrônica.
7	Disponibilizar um canal específico para encaminhamento de denúncias.
8	Disponibilizar informações biográficas, e-mail, telefone, fotografia, endereço para contato com os gestores eleitos e membros do governo.
9	Disponibilizar a estrutura e as funções do governo.
10	Disponibilizar um link específico para "democracia" ou "participação cidadã" na página principal do seu site, que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas, os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informação de <i>accountability</i> .

Fonte: MELLO e SLOMSKI, 2009, p. 389.

Silva (2005) apresenta uma avaliação baseada nos graus de democracia, discutidos na seção 2.1 (Do Patrimonialismo à Governança Pública). Dessa maneira, Silva (2005) detectou que, na época da pesquisa²⁶, foram identificados do grau 1 ao grau 3 de democracia eletrônica, sendo a predominância do grau 1 em um viés informativo.

Nesse contexto, Silva (2005) elencou os conteúdos ou ferramentas mais presentes nos portais dos executivos estaduais para cada grau, se limitando do grau 1 ao 3, uma vez que o quarto e quinto grau não foram identificados nos portais analisados.

Por sua vez, Almada *et al.* (2019), baseado na abordagem prescritiva (GOMES, 2011), ou seja, a democracia eletrônica como correção dos déficits democráticos, realizou um levantamento, no período de agosto de 2017 a janeiro de 2018, das iniciativas de e-democracias no governo federal, baseado em quatro eixos temáticos: transparência; informação e educação para a cidadania; direitos e acesso à justiça; e participação e deliberação. Cada iniciativa foi catalogada com base no “público-alvo, propósito original, descrição do projeto, uma justificativa do porquê ser democraticamente relevante e link” (ALMADA *et al.*, 2019, p.167). Dito isso, Almada *et al.* (2019), organizou as iniciativas encontradas em cada eixo, conforme disposto no Quadro 6.

Quadro 6: Iniciativas por eixo temático no Governo Federal, para o ano de 2017, segundo Almada *et al.* (2019)

Eixo temático	Iniciativas detectadas
Transparência	Monitoramento de obras e políticas públicas Dados abertos Transparência fiscal Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) Licitações e Leilões Acompanhamento de autoridades
Participação	Consultas públicas Fóruns on-line Banco de boas práticas (envio de sugestões) Ouvidoria (envio de sugestões e críticas) Votações
Informação e educação para a cidadania	Cartilhas e dicionários especializados

²⁶ Pesquisa aplicada as capitais municipais brasileiras nos portais operacionais no período de novembro a dezembro de 2014 (SILVA, 2005).

	Cursos on-line Indicadores e resultados de pesquisa Ambiente para crianças e adolescentes Banco de dados de legislações e documentos públicos Simuladores e calculadoras
Direito e acesso à justiça	Orientações para acesso ao sistema de justiça Intermediação de conflitos

Fonte: ALMADA *et al* (2019), p. 172.

Nesse mesmo sentido, tem-se o Projeto Democracia Digital, organizado pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), da Fundação Getúlio Vargas, em 2015, que busca entender de que forma os governos federais, estaduais e municipais estão se apropriando das TICs para desenvolvimento da transparência, divulgação de dados abertos e participação digital (e-Participação).

A pesquisa utilizou de métodos qualitativos e quantitativos sobre dados primários, colhidos a partir de observação direta dos *sites* estudados, sendo ao todo 125 websites governamentais, 18 portais de dados abertos e 18 iniciativas de e-Participação) (Fundação Getúlio Vargas, 2015).

No que se refere a transparência a pesquisa não se limitou às formas exigidas na legislação, buscando quais dados estão disponibilizados. Há de se destacar a distinção entre transparência e dados abertos. A primeira guarda relação com o conceito de controle social e *accountability*, sendo que os dados divulgados são na forma de relatórios permitindo que a sociedade possa controlar e responsabilizar os agentes públicos. Por sua vez, os dados abertos referem-se aos dados brutos e aberto, de modo que a sociedade possa utilizá-los (Fundação Getúlio Vargas, 2015).

No que se refere à pesquisa, cada dimensão foi tratada de modo diferente. Quanto à transparência, criou-se o Índice de Transparência (IT), composto por cinco categorias de análise, conforme mostrado no Quadro 7. O total do IT é dado pela soma dos resultados obtidos em cada categoria.

No que diz respeito aos dados abertos, a pesquisa investigou os temas política e catálogo de dados abertos; informações disponibilizadas ao usuário; dados setoriais; formato de dados abertos. A análise se deu de forma qualitativa, investigando e listando o que foi encontrado em cada tema.

Quadro 7: Descrição e categorias do Índice de Transparência

Categoria	Descrição
Formas e Informações de Contato	Canais de comunicação abertos, horários de atendimento, números de telefone e endereços que permitem o contato do cidadão com o governo.
Perfil em redes sociais	Existência e disponibilização dos perfis institucionais nas diversas redes sociais.
Facilidade de integração	Funcionalidades oferecidas para facilitar o acesso, o uso e a Integração do cidadão com o portal governamental.
Informações gerais	Informações institucionais relacionadas à estrutura do governo, a localidade e aos representantes estatais.
Prestação de Contas	Divulgação de relatórios orçamentários, patrimoniais e financeiros que permitem o controle e o acompanhamento de atos públicos

Fonte: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2015, p. 15.

No que tange a temática de transparência, destaca-se a inteligibilidade de informações web. Barboza e Nunes (2007), buscam analisar a inteligibilidade de textos dos websites governamentais para usuários com baixo nível de escolaridade. Nesse sentido consideram que

A inteligibilidade está relacionada com o problema de encontro do usuário com o texto. Um habilidoso provavelmente ficará entediado com textos simples e repetitivos. O usuário com limitações de leitura logo ficará desencorajado com textos nos quais encontra demasiada dificuldade para ler fluentemente. Essa situação provavelmente acontece quando o texto é impresso de forma desagradável, contém sentenças com estruturas complexas, traz excessivo material com ideias inteiramente novas. O termo inteligibilidade, portanto, refere-se a todos os fatores que afetam o sucesso na leitura e entendimento de um texto, ou seja, o interesse e motivação, a legibilidade da impressão e de qualquer ilustração, a complexidades de palavras e sentenças em relação à habilidade de leitura do usuário (BARBOZA e NUNES, 2007, p. 6).

Por fim, quanto à temática participação digital, sendo definida como

uma forma de participação política a partir da utilização de ferramentas e artefatos tecnológicos da informação e comunicação, capazes de estabelecer um processo dialógico (com níveis diferentes de interação) entre cidadãos, governantes e burocracia pública (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2015, p. 8).

Dessa maneira, participação digital refere-se à participação da sociedade civil nas políticas públicas (sendo diferentes níveis de interação), tendo a tecnologia como mediadora do processo.

Para tanto, a FGV (2015), formulou dez questões para definir a dimensão da iniciativa de eParticipação.

1. Identificação da iniciativa e controle da pesquisa;
2. Facilidades ao cidadão;

3. Presença em redes sociais;
4. Temporalidade;
5. Atores;
6. Tipos de interação;
7. Resultados;
8. Escopo de participação e seleção do público;
9. Comunicação e decisão;
10. Extensão da autoridade do poder decisórios.

Entretanto, antes de aplicar às questões, as iniciativas para serem consideradas como de participação digital tinham que cumprir os seguintes requisitos: 1) fornecimento de informação do poder públicos para a sociedade; 2) criação de canais de *feedbacks* e consultas; 3) engajamento e colaboração de diferentes coletividades; 4) empoderamento dos cidadãos no processo decisórios de políticas públicas (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2015).

6 METODOLOGIA

O presente capítulo visa detalhar os instrumentos e procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, apontando suas potencialidades e limitações. De modo geral, o trabalho apresenta as seguintes etapas:

1. Identificação, na literatura, de conceitos importantes relacionados os temas de “Fases/Modelos de Administração Pública”, “Modernização da Administração Pública”, “Governo Eletrônico”²⁷, “Democracia Digital”²⁸, “Serviços Públicos”, “Prestação de Serviços Públicos”, “Serviços Públicos Digitais”, “Simplificação de Serviços Públicos” e “Avaliação de Sites”, “Lei de Acesso à Informação”, “Lei Geral de Proteção de Dados”, além de métodos de análise de portais e serviços eletrônicos no âmbito do Poder Público.
2. Seleção de modelos de análise e seus respectivos métodos, tendo em vista a singularidade da unidade de análise.
3. Construção dos instrumentos de coleta de dados e a metodologia de análise.
4. Aplicação do modelo ao Portal Governamental do Executivo Estadual de Minas Gerais.
5. Identificação de possíveis pontos de melhoria.

6.1 Delineamento da Pesquisa

A pesquisa se baseia no método indutivo que, inicialmente proposto para as ciências naturais, com a chegada do positivismo, foi adotado pelas ciências sociais, sendo tido como o mais indicado para as investigações sociais (GIL, 2008).

Segundo Gil (2008) o método indutivo parte do particular para o geral, de modo que a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, partindo da observação do objeto de estudo. Vale dizer que o método possui várias críticas, uma delas diz respeito ao fato de o método chegar a “conclusões apenas prováveis” (GIL, 2008, p. 11).

²⁷ Foi feita pesquisas de sinônimos acerca dessa temática, tais como: “Governo Digital”, “e-gov”, “Digitização Governamental”, “Administração Pública Digital”.

²⁸ E os verbetes a ela relacionados, tais como “e-democracia”, “democracia eletrônica”.

Conforme verifica-se nos capítulos anteriores, é vasta a produção literária acerca do tema democracia digital e, por mais recente que seja, questões sobre o assunto já constituem o escopo do debate da administração pública. Tendo em conta tais aspectos, caracteriza-se o presente estudo como descritivo, pois pretende-se, dado um conjunto de variáveis definidas pela literatura, analisar os portais governamentais dos Executivos Estaduais com instrumento promotor da democracia digital.

Triviños (1987), aponta que, para o estudo descritivo, é necessário que o pesquisador esteja em posse de informações prévias acerca do objeto estudado, complementa-se a definição dada por Gil (2008) ressaltando que uma das características deste tipo de pesquisa é a utilização de técnicas padronizadas para a coleta de dados. Por fim, destaca-se o caráter peculiar do objetivo descritivo, pois, uma vez que não se pode generalizar o resultado do que foi observado na unidade de análise para todos os Portais Governamentais, o estudo descritivo possibilita que os resultados atingidos possam ser usados, em outras pesquisas, para a formulação de hipóteses.

Diante disso, pode-se concluir que o presente trabalho é uma pesquisa descritiva, tendo em vista que, a partir de uma série de parâmetros e critérios levantados pela literatura, busca-se analisar o Portal Governamental dos Executivo Estadual de Minas Gerais, no que diz respeito à democracia digital – e seus *constructos*.

No que se refere aos procedimentos técnicos, a pesquisa é composta de pesquisa bibliográfica e estudo de caso, conforme expostos nos parágrafos que seguem.

A primeira etapa da pesquisa, após definido o problema de pesquisa e os objetivos – gerais e específicos – consiste na revisão de literatura, para a construção da base conceitual aplicada ao presente estudo.

A revisão de literatura consiste em, partindo de um corpo de conhecimento consolidado, analisar e descrever o que já foi discutido acerca da temática estudada. A literatura não se atém aos livros, podendo incorporar em sua análise artigos de periódicos, jornais, relatórios e teses, por exemplo (BIBLIOTECA PROFESSOR PAULO DE CARVALHO MATTOS, 2015).

No que se refere a revisão, optou-se pela do tipo narrativa, conforme define a Biblioteca Professor Paulo de Carvalho Mattos (2015):

A “revisão narrativa” não utiliza critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura. A busca pelos estudos não precisa esgotar as fontes de informações. Não aplica estratégias de busca sofisticadas e exaustivas. A seleção dos estudos e a interpretação das informações podem estar sujeitas à subjetividade dos autores. É adequada para a fundamentação teórica de artigos, dissertações, teses, trabalhos de conclusão de cursos (BIBLIOTECA PROFESSOR PAULO CARVALHO DE MATTOS, 2015, p. 2).

Segundo Gil (2008), a revisão da literatura é constituída de oito etapas. A primeira etapa diz respeito a formulação do problema, seguido pela elaboração do plano de trabalho para, posteriormente, identificar as fontes de pesquisa e localizar as fontes e obter o material. Após o material reunido realiza-se sua leitura e confecciona fichas resumo, reunindo as informações pertinentes para o trabalho. Por fim, tem-se a redação do texto, de acordo com uma lógica previamente construída

Pode-se afirmar que a revisão literária permeou todo o estudo, uma vez que os problemas, objetivos, constructos, definição da metodologia partiram desse procedimento.

Destaca-se, também, como método de abordagem de investigação o estudo de caso, que pode ser caracterizada como um estudo empírico que constitui de uma análise extensiva da unidade de análise definida previamente, sendo um dos pontos o fato de não necessitar de hipóteses definidos a priori (TRIVIÑOS, 1897; GIL, 2008).

Para o que concerne os instrumentos de pesquisa, optou-se por utilizar de um formulário de análise técnica dos Portais Governamentais do Executivo Estadual. Desse modo, partindo do conhecimento consolidado na revisão da literatura, construiu-se um conjunto de parâmetros que irá guiar a análise do portal.

No que tange as metodologias de análise dos dados coletados, utilizou-se de métodos qualitativos e quantitativos. A análise qualitativa destinou-se na aplicação do modelo, previamente desenvolvido, no Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais, da sua análise extrai-se dados qualitativos e observações, além de serem atribuídas notas, para posteriormente serem tratados de modo estatístico, identificando o desempenho das componentes de análise (indicadores e dimensões).

6.2 Caracterização do Instrumento de Coleta de Dados

Dado a importância do instrumento para a pesquisa, decidiu-se expor os métodos aplicados para a construção do instrumento de coleta de dados na presente seção.

A seleção de dimensões, indicadores e critérios foi feita tendo em vista as singularidades da unidade de análise, conforme expõem-se nas seções que se seguem, confrontando-as com o que se levantou no referencial teórico e com os conceitos pertinentes à Democracia e as Legislações (Marco Civil da Internet, LAI e LRF). Dito isso, como instrumento de coleta de dados utilizar-se-á um Formulário de Análise Técnica.

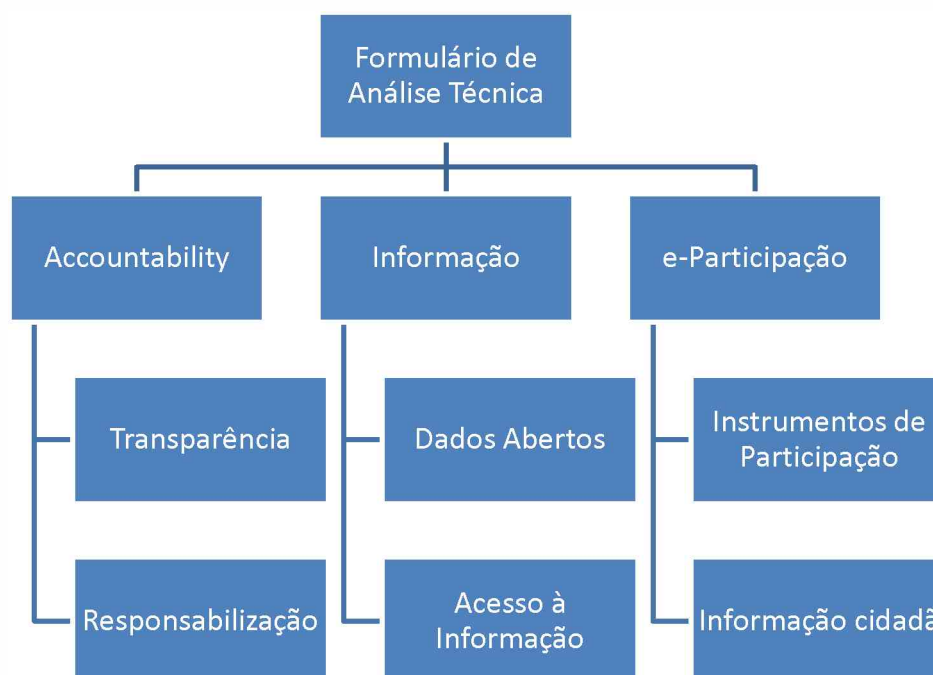
De posse de todas as informações coletadas nos capítulos anteriores, elaborou-se o instrumento para avaliação do Portal Governamental do Executivo Estadual de Minas Gerais quanto à democracia digital.

A construção partiu dos objetivos – geral e específicos. Nesse sentido, conforme definido na seção 2.2 (democracia digital), a pesquisa adota uma abordagem prescritiva de democracia digital, ou seja, tem como pano de fundo o fato de as democracias liberais representativas estarem em crise, com o distanciamento da esfera civil da esfera política.

Tendo em mente tal aspectos e os modelos de avaliação levantados e descritos no capítulo 4, sugere-se como instrumento de coleta de dados composto por três dimensões: 1) *accountability*; 2) informação; 3) e-participação. A Figura 3 explicita as dimensões e indicadores presentes no Formulário de Análise Técnica.

Conforme evidenciado ao longo da seção, a avaliação dos critérios dos indicadores, será composta pelas opções: 0, quando o critério não for identificado no Portal analisado; 1, quando o critério for identificado, mas for de difícil localização, mais de quatro cliques para chegar até ele, e baixo potencial para cumprir o que o critério propõe; 2, quando o critério for identificado, mas de difícil localização e cumpre parcialmente o que é proposto; 3, quando o critério for identificado, mas não cumprir, em sua totalidade, apesar de modo satisfatório, o que propõe; 4, quando o critério cumprir totalmente o que foi proposto e de fácil localização.

Figura 3: Dimensões e indicadores do Formulário de Análise Técnica.



Fonte: Elaboração do Autor

Apesar de ser considerado um aspecto do modelo representativo liberal de democracia, optou-se pela dimensão *accountability* pelo fato do modelo de democracia utilizado na presente pesquisa, não considerar uma superação total do modelo liberal, sendo, portanto, essa dimensão de extrema importância, uma vez que a representatividade ainda constitui um elemento do processo democrático. Aqui, adota-se *accountability* como sendo o “processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes” (ROCHA, 2011, p. 84). Nesse sentido, a dimensão *accountability* é caracterizada pelos indicadores: transparência e responsabilização. Entende-se a transparência como fator necessário para combater os empasses ao monitoramento da atividade pública pela sociedade pública. No referido indicador, levou-se em conta, também, os aspectos definidos pela LAI e LRF. O Quadro 8, exposto abaixo, apresenta os critérios que constituem o indicador transparência e suas fontes.

Quadro 8: Critérios do indicador transparência e suas fontes

Critério	Nota	Fonte
1. Possui um boletim informativo <i>on-line</i> , com informações relevantes	4 3 2 1 0	Mello e Slomski (2009); Art. 8º, §1º, V da LAI; Silva e Carneiro (2014)

2. Publica e disponibiliza, em até trinta dias do encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 165, §3º da CRFB/88; Arts. 48, 52 e 53 da LRF; Silva e Carneiro (2014)
3. Publica e disponibiliza, no final de cada quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de fácil acesso	4 3 2 1 0	Arts. 48 e 54 da LRF; Silva e Carneiro (2014)
4. Publica e disponibiliza a Lei Orçamentária Anual (LOA), de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 48 da LRF
5. Publica e disponibiliza a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 48 da LRF
6. Publica e disponibiliza o Plano Plurianual (PPA), de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 48 da LRF
7. Disponibiliza mecanismo para monitoramento de obras públicas, de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 8º, §1º, V da LAI; Almada <i>et al.</i> (2019)
8. Existe mecanismo para monitoramento de políticas públicas, de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 8º, §1º, V da LAI; Almada <i>et al.</i> (2019)
9. Divulga licitações e leilões, tais como editais, vencedor, valores e contrato, de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 8º, §1º, IV da LAI; Almada <i>et al.</i> (2019)
10. Disponibiliza mecanismos para acompanhamento de autoridades, de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 8º, §1º, V da LAI; Almada <i>et al.</i> (2019)
11. Existe perfil no <i>Facebook</i> , com informações relevantes	4 3 2 1 0	FGV (2015)
12. Existe perfil no <i>Twitter</i> , com informações relevantes	4 3 2	FGV (2015)

	1	
	0	
13. Existe perfil no <i>Instagram</i> , com informações relevantes	4 3 2 1 0	FGV (2015)
14. Divulga informações institucionais relacionadas à estrutura do governo, localidade, representantes e formas de entrar em contato, de fácil acesso.	4 3 2 1 0	Art. 8º, §1º, I da LAI
15. Divulga repasses ou transferência de recursos financeiros, de fácil acesso e compreensão	4 3 2 1 0	Art. 8º, §1º, II da LAI
16. Divulga despesas, de fácil acesso e compreensão.	4 3 2 1 0	Art. 8º, §1º, IV da LAI

Fonte: Elaboração do Autor

Por fim, no que se refere ao *accountability*, tem-se o indicador responsabilização. Caracterizada pela capacidade de responsabilizar o agente público pelos seus atos ilegais, que não visam o interesse público. Portanto, a responsabilização tem os seus critérios definidos, conforme Quadro 9.

Quadro 9: Critérios e fontes do indicador responsabilização

Critério	Nota	Fonte
17. Disponibiliza um canal específico para encaminhamento de denúncias.	4 3 2 1 0	Arts. 9º, 10 e 11 da Lei 13.460; Mello e Slomski (2009); Almada <i>et al</i> (2019)
18. Disponibiliza mecanismo de acompanhamento de processos mediante ouvidorias	4 3 2 1 0	Art. 14, I da Lei 13.460; Almada <i>et al</i> (2019)
19. Disponibiliza Relatórios, periódicos, acerca das estatísticas das manifestações recebidas pelas Ouvidorias.	4 3 2 1 0	Arts. 14, II e 15 da Lei 13.460; Art. 9º do Decreto 47.441/2018

Fonte: Elaboração do Autor

A seguir tem-se a dimensão informação. Entende-se essa dimensão como instrumentos, disponíveis no portal, que afluem para formação cidadã, ou seja, que contribuam para educação política e para formação de opinião acerca das atividades governamentais, podendo, a sociedade civil, se orientar quanto à deliberação acerca dos negócios públicos. Nesse sentido, a dimensão apresenta como indicadores: dados abertos e acesso à informação.

O indicador dados abertos refere-se à

[...] publicação e disseminação das informações do setor público na Internet, compartilhados em formato bruto e aberto, compreensíveis logicamente, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade (W3C, 2014 *apud* Fundação Getúlio Vargas, 2015, p. 6).

Dessa maneira, os critérios estão dispostos no Quadro 10, disponível a seguir, tal qual as fontes que foram utilizadas.

Quadro 10: Critérios e fontes do indicador dados abertos

Critério	Nota	Fonte
20. Possui portal de dados abertos	4 0	Art. 23, § 2º da LAI; Art. 24, III, IV, V e VI da MCI; Art. 25, III da MCI; Fundação Getúlio Vargas (2015)
21. Possui política de dados abertos, de fácil acesso	4 3 2 1 0	Art. 23, § 2º da LAI; Art. 24, III, IV, V e VI da MCI; Art. 25, III da MCI; Fundação Getúlio Vargas (2015)
22. Possui catálogo de dados abertos	4 3 2 1 0	Fundação Getúlio Vargas (2015)
23. Os dados abertos se referem as diversas áreas de atuação governamental (meio ambiente, infraestrutura, planejamento, finanças públicas, orçamento público, saúde, educação, segurança pública, entre outros)	4 3 2 1 0	Art. 24, III, IV, V e VI da MCI; Art. 25, III da MCI; Fundação Getúlio Vargas (2015)
24. Incentiva o uso de dados abertos pela sociedade civil	4 3 2 1 0	Art. 24, III, IV, V e VI da MCI; Art. 25, III da MCI; Fundação Getúlio Vargas (2015)
25. Disponibiliza a última data de atualização dos dados	4 3 2	Pires (2015); Fundação Getúlio Vargas (2015)

	1	
	0	
26. Os dados abertos estão dispostos de acordo com o sistema de 5 estrelas	4 3 2 1 0	Pires (2015); Fundação Getúlio Vargas (2015)

Fonte: Elaboração do Autor

Vale-se de uma ressalva ao que se refere o critério de número vinte e seis (26), pois tal trata do Sistema 5 estrelas de Dados Abertos Conectados, proposto em 2006 por Tim Bernes-Lee, no documento *Design Issues*. Nesse documento dois conceitos são essenciais: dados conectados e dados abertos (ISOTANI e BITTENCOURT, 2020)

O primeiro, dados conectados, guarda relação com a Web de Dados, que é fundamentada em tecnologias *Hypertext Transfer Protocol* (HTTP) e *Uniform Resource Identifier* (URI), sendo um dos princípios que *softwares* façam a leitura dos dados de forma automática, permitindo tanto agentes humanos quanto agentes máquinas tenham acesso aos dados de forma mais eficiente, trabalhando em conjunto para maior produção de conteúdo. O Quadro 11, explicita as principais diferenças entre a Web de Dados e a Web de Documentos (a Web atual) (ISONTANI e BITTENCOURT, 2020).

Quadro 11: Web de Dados x Web de Documentos

Web de Dados	Web de Documentos
Padrão <i>Resource Description Framework</i> (RDF) para acesso de dados	Padrão Linguagem de Marcação de Hypertexto (HTML) para acessar dados
URIs, HTTP e RDF para representação de dados.	Padrões URIs, HTTP e HTML para representação de conteúdos
SPARQL para linguagem de consulta de acesso de dados	

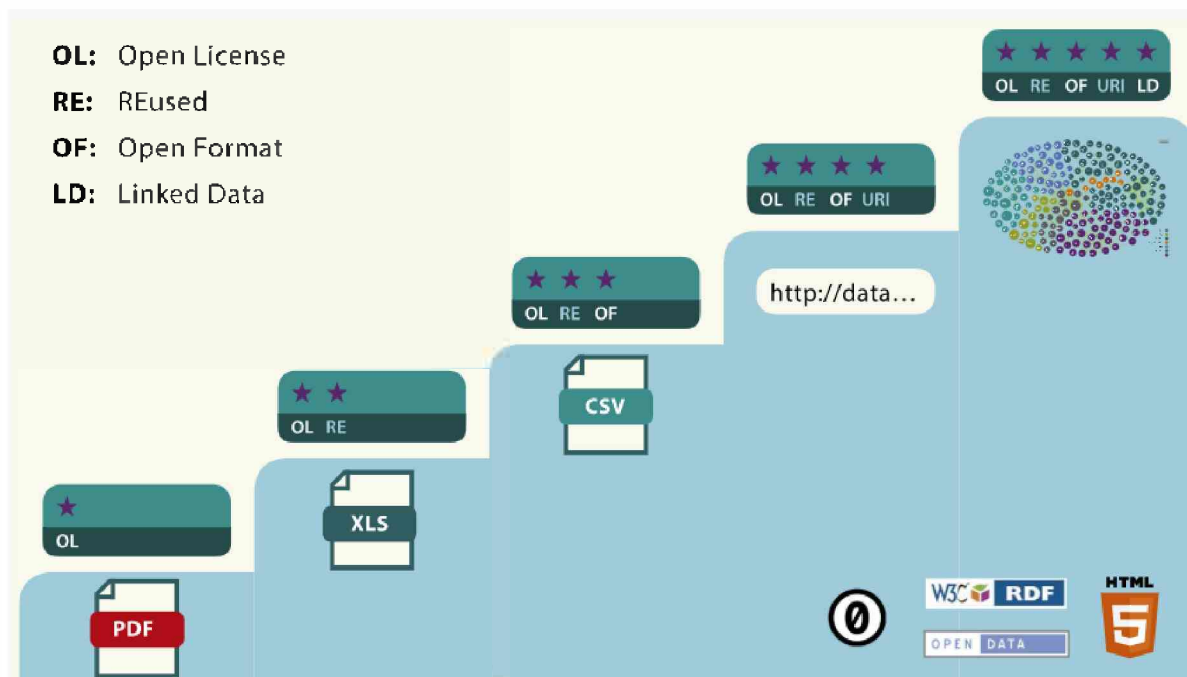
Fonte: Adaptado de Isotani e Bittencourt (2020).

Portanto, dados conectados, referem-se à “boas práticas para a conexão e publicação de dados estruturados na Web, usando padrões internacionais adotados pelo W3C” (ISONTANI e BITTENCOURT, 2020). Entretanto, dados conectados não são, necessariamente, dados abertos (o inverso também é válido).

Nesse sentido, surge o Sistema de 5 Estrelas de Dados Abertos Conectados, que visa classificar os Dados Abertos – aqueles disponíveis de forma livre para o público em geral – segundo seu grau de conectividade. A Figura 4

demonstra um esquema geral do sistema e o Quadro 12 apresenta os benefícios das estrelas em vista de quem consome e quem publica.

Figura 4: Sistema de 5 Estrelas de Dados Abertos Conectados



Fonte: Isotani e Bittencourt (2020)

Quadro 12: Benefícios dos da publicação de dados, de acordo com o Sistema de Cinco Estrelas, segundo W3C Brasil (2013).

Estrela	Quem Consome	Quem Publica
★☆☆☆☆	Ver os dados Imprimi-los Guardá-los (no disco rígido ou num pen-drive, por exemplo) Modificar os dados como queira Acessar o dado de qualquer sistema Compartilhar o dado com qualquer pessoa	É simples de publicar Não precisa explicar repetitivamente que as pessoas podem fazer uso dos dados
★★☆☆☆	Os mesmos benefícios de quem usa uma estrela Usar softwares proprietários para processar, agregar, calcular e visualizar os dados. Exportá-los em qualquer formato estruturado.	É fácil publicar
★★★☆☆	Os mesmos benefícios de quem usa duas estrelas.	É ainda mais fácil de publicar

	Manipular os dados da forma que lhe agrada, sem estar refém de algum software em particular	Obs.: Pode ser necessário conversores ou plugins para exportar os dados do formato proprietário.
	Os mesmos benefícios de quem usa 3 estrelas	Há controle dos itens dos dados e pode melhorar seu acesso.
	Fazer marcações Reutilizar parte dos dados Reutilizar ferramentas e bibliotecas de dados existentes, mesmo que elas entendam apenas parte dos padrões usados por quem publicou Combinar os dados com outros.	Outros publicadores podem conectar seus dados, promovendo-os às 5 estrelas
	Descobrir mais dados vinculados enquanto consome dados. Aprender sobre a classificação das 5 estrelas	Torna o dado mais fácil de ser descoberto Aumenta o valor do dado A organização ganha os mesmos benefícios com a vinculação de dados que os consumidores

Fonte: Adaptado de Isotani e Bittencourt (2020)

O indicador acesso à informação se orienta na LAI, mas, sobretudo, no conceito de transparência passiva, entendida como as situações em que os dados são disponibilizados mediante requisição ao órgão público. O Quadro 13 explicita os critérios e fontes do referido indicador.

Quadro 13: Critérios e fontes do indicador acesso à informação

Critério	Nota	Fonte
27. Disponibilização de recursos de e-SIC	4	Art 9º, I da LAI; Arts. 12 e 13 do Decreto 45.969/12; Almada <i>et al</i> (2019)
	3	
	2	
	1	
	0	
28. Disponibilizar um <i>e-mail</i> para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para a resposta, o que fazer se a resposta não for recebida e uma cópia da sua mensagem original	4	Art 9º, I da LAI; Mello e Slomski (2009)
	3	
	2	
	1	
	0	
	4	Art. 11, §§ 1º e 2º da LAI

29. Prazo para retorno de pedido de informação	3 2 1 0	
30. Mecanismo para acompanhamento do pedido de informação	4 3 2 1 0	Art. 11, §§ 1º e 2º da LAI

Fonte: Elaboração do Autor

Posteriormente, tem-se a dimensão e-Participação que

refere-se a uma forma de participação política a partir da utilização de ferramentas e artefatos de tecnologia da informação e comunicação, capazes de estabelecer um processo dialógico (com diferentes níveis de interação) entre cidadãos, governantes e a burocracia pública (Fundação Getúlio Vargas, 2015, p. 8).

Tal dimensão será caracterizada pelos indicadores informação cidadã e instrumentos de participação, sendo caracterizados como aqueles que permitem a participação cidadã.

No que concerne o indicador informação cidadã, tal é entendido como toda aquela informação que contribui para a formação política do cidadão, aumentando seu entendimento sobre a administração pública, sua organização e legislações que a orientam, por exemplo. O Quadro 14 apresenta os critérios e fontes que compõem tal indicador.

Quadro 14: Critérios e fontes do indicador informação cidadã

Critério	Nota	Fonte
31. O Portal disponibiliza de cartilhas e dicionários especializados que expliquem, com linguagem clara e simplificada, temáticas que envolvem administração pública	4	Art. 26 do MCI; Almada <i>et al</i> (2019)
	3	
	2	
	1	
	0	
32. O Portal disponibiliza vídeos educativos acerca de legislações e direitos do cidadão	4	Art. 26 do MCI; Almada <i>et al</i> (2019)
	3	
	2	
	1	
	0	
33. O Portal disponibiliza bancos de dados de legislações e documentos públicos	4	Almada <i>et al</i> (2019)
	3	
	2	
	1	
	0	

Fonte: Elaboração do Autor.

Por fim, tem-se o indicador instrumentos de participação, que se refere à toda a forma de participação que o Portal proporciona para a sociedade civil com intuito de melhorar a gestão pública e contribuir para uma evolução democrática. O Quadro 15 explicita os critérios e fontes do referido indicador.

Quadro 15: Critérios e fontes do indicador instrumentos de participação

Critério	Nota	Fonte
34. Disponibiliza quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, grupos de discussão, chats etc., para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas etc., facilitando o diálogo entre governo e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação.	4	Arts. 2º, IV; 4º, II; 24, I; 25, V do MCI; Mello e Slomski (2009)
	3	
	2	
	1	
	0	
35. Disponibiliza a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções.	4	Arts. 2º, IV; 4º, II; 24, I; 25, V do MCI; Mello e Slomski (2009)
	3	
	2	
	1	
	0	
36. Faz pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e à própria estrutura de governança eletrônica.	4	Arts. 2º, IV; 4º, II; 24, I; 25, V do MCI; Mello e Slomski (2009)
	3	
	2	
	1	
	0	
37. Disponibiliza um link específico para "democracia" ou "participação cidadã" na página principal do seu site, que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas, os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informação de <i>accountability</i> .	4	Arts. 2º, IV; 4º, II; 24, I; 25, V do MCI; Mello e Slomski (2009)
	3	
	2	
	1	
	0	
38. Disponibiliza mecanismos de deliberação, tais quais votações online, orçamento participativo, chamada de participação em conselhos	4	Arts. 2º, IV; 4º, II; 24, I; 25, V do MCI;
	3	
	2	
	1	
	0	
39. O Portal dispõe de ferramentas de acessibilidade	4	Art. 25; 2º, III e 7. XII do MCI
	3	
	2	
	1	
	0	

Fonte: Elaboração do Autor

6.3 Método de Análise

A análise se dará por meio da aplicação do Formulário de Análise Técnica, desenvolvido com base nas dimensões e critérios explicitados acima e disponível no Apêndice A, aplicados no período de 25, de junho de 2020 à 22, de julho de 2020. O recorte da investigação foi composto por três níveis de navegação no Portal Governamental do Executivo Estadual de Minas Gerais, sendo a página inicial (*homepage*), os menus e na ferramenta de busca disponível no Portal.

O endereço do portal pesquisado é <https://www.mg.gov.br/>, selecionado por meio da pesquisa do termo “site de minas gerais” no *google.com*. Definiu-se esse método de seleção por presumir que o usuário que não sabe a qual endereço recorrer diante da necessidade de exprimir uma demanda, fazer uma consulta ou buscar participar mais ativamente em temas relativos à gestão pública estadual, faria essa busca utilizando ferramentas web e alguma expressão de busca assemelhada a esta.

A investigação por meio do Formulário de Análise Técnica é, predominantemente, qualitativa, descrevendo os critérios propostos no portal pesquisado. Entretanto, utiliza-se do método quantitativo para mensurar o potencial do portal para a promoção da democracia (digital), além de identificar as dimensões, indicadores e critérios que são mais desenvolvidos e deficitários.

Partindo da revisão literária, nota-se que quanto mais aberto à participação da sociedade civil, mais desenvolvida é a democracia e, conseqüentemente, a democracia digital do Estado. Dito isso, atribui-se pesos às dimensões que compõem o Formulário de Análise Técnica, conforme evidenciado no Quadro 16, partindo do impacto para a promoção da democracia digital.

Quadro 16: Dimensões e pesos do Formulário de Análise Técnica

Indicador	Peso
Accountability	1
Informação	2
e-Participação	3

Fonte: Elaboração do Autor

A nota final, atribuída após a aplicação de todo o Formulário de Análise Técnica, será obtida mediante a média ponderada das dimensões, ou seja, pela multiplicação da nota obtida pela dimensão por seu peso, sendo dividido pela soma dos pesos. A equação 1 representa o calcula da nota final do site (N_F).

$$N_F = \frac{N_{da} \times 1 + N_{di} \times 2 + N_{dp} \times 3}{6} \quad [\text{EQUAÇÃO 1}]$$

Na qual N_{da} corresponde à nota da dimensão *accountability*, N_{di} refere-se à nota da dimensão informação e N_{dp} diz respeito à nota da dimensão e-Participação, sendo que a nota das dimensões é dada pela média dos indicadores que a compõem.

Do modo geral, a nota dos indicadores corresponde à divisão das notas obtidas, pelo total dos critérios que o compõem, ou seja, é dada pela equação 2, onde n corresponde ao número de critérios que integram o indicador:

$$\text{Nota do indicador} = \frac{\sum_{i=0}^n \text{Critério}_i}{4 \times n} \times 100 \quad [\text{EQUAÇÃO 2}]$$

De modo mais simples, tem-se a equação 3:

$$\text{Nota do indicador} = \frac{\text{Soma das notas dos critérios}}{\text{Total (possível) da nota dos critérios}} \quad [\text{EQUAÇÃO 3}]$$

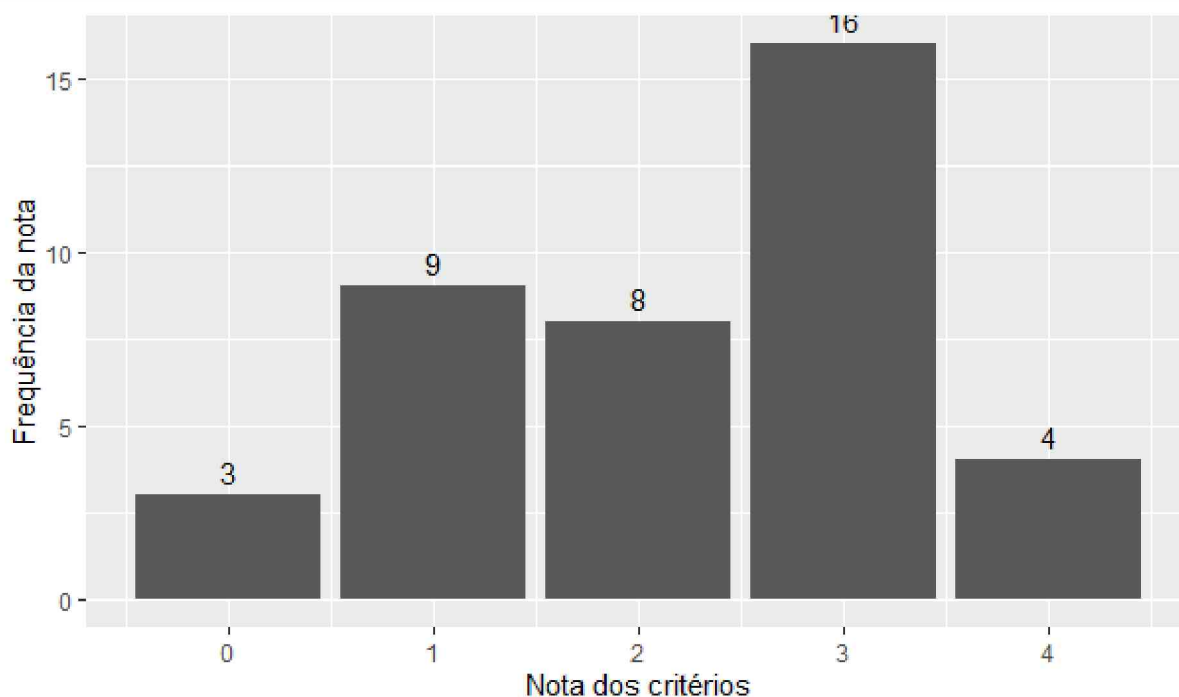
Ainda, no momento da análise, será feita a identificação dos possíveis pontos de melhoria do Formulários de Análise Técnica, detectados a partir da sua aplicação no Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais.

7 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente capítulo destina-se à apresentação e análise dos resultados encontrados na aplicação do Formulário de Análise Técnica, conforme discutido na seção anterior, e sintetizado no Anexo A. Vale ressaltar que esta seção objetiva tanto a análise do instrumento de pesquisa, quanto à sua aplicação ao Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais.

Percebe-se que, a soma das notas dos critérios retorna um resultado oito, em um máximo de 80, sendo, portanto, uma nota extremamente baixa no que diz respeito ao Portal mg.gov.br. Dessa maneira, com intuito de investigar tal nota e identificar o comportamento das avaliações dos critérios, elaborou-se o Gráfico 1.

Gráfico 1: Frequência da avaliação dos critérios



Fonte: Elaboração do Autor

A partir da análise do gráfico 1, é possível identificar uma prevalência de critérios positivos (nota 3 e 4) em detrimento dos negativos (nota 0 e 1). Dessa maneira, tem-se que o atual sistema de notas do Formulário de Análise Técnica constitui um ponto de melhoria.

Diante disso, a fim de corrigir tal falha, identificada a partir de um pré-teste, opta-se pelas pontuações de 0 a 4. A aplicação desse novo modelo tem como resultado a nota 88 em um total de 160. Dito isso, as próximas seções explicitarão a aplicação do Formulário de Análise Técnica.

7.1 Accountability

A dimensão *accountability* é disposta em dois indicadores (transparência e responsabilização), constituído de dezenove critérios (dezesesseis para transparência e três para responsabilização).

7.1.1 Transparência

O indicador transparência atua na direção de uma transparência ativa por parte do Executivo Estadual, incorporando os aspectos da e-Informação, que corresponde a um nível inicial de democracia digital, com baixa participação e baixa confiança por parte da sociedade civil (DIAS *et al*, 2019).

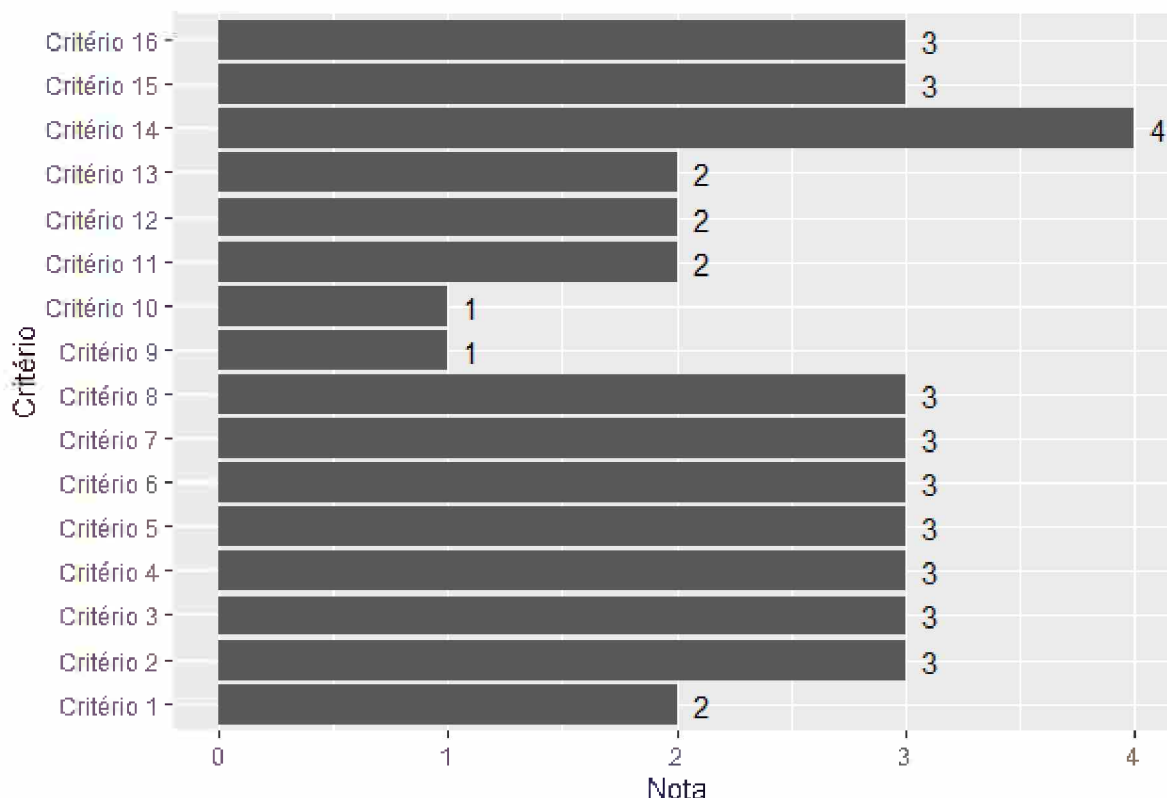
Para o indicador transparência, tem-se que ele obteve uma nota 66. O Gráfico 2 demonstra as notas para os critérios 1 ao 16 que compõem tal indicador. A sua análise demonstra que não há a presença da nota 0, fato que aliado a predominância da nota 3 (56,25% dos critérios), aponta para grandes esforços por parte do Executivo Estadual de Minas Gerais para a disponibilização de informação, de forma ativa, pelo Executivo Estadual.

O primeiro critério que se refere ao indicador transparência diz respeito ao *site* possuir um boletim informativo online. Entende-se aqui como boletim informativo online o Portal disponibilizar notícias e informações acerca da sua atividade pública. Portanto, nesse critério, deve-se levar em conta a qualidade da informação disponibilizada. Dito isso, faz-se importante explicitar o que se entende como informação de qualidade.

Considera-se como informação a definição dada por Santos e Estender (2016), que consiste em um conjunto sistematizado de dados, registrados de forma que o receptor consiga processar e extrair algum conhecimento.

No que tange a qualidade, esta é compreendida por dois critérios: acuracidade e atualidade da informação. No que diz respeito a acuracidade, o conceito é extraído do campo das ciências exatas e refere-se à veracidade da informação (SANTOS e ESTENDER, 2016). Desse modo, a informação deve sempre fornecer a fonte da qual foi retirada. A atualidade consiste na proximidade da data que corresponde a informação à data em que foi disponibilizada – quanto mais próximo, mais atual. Nesse sentido, deve-se sempre informar a data a qual a informação corresponde.

Gráfico 2: Nota por critério do indicador transparência



Fonte: Elaboração do Autor

Um dos caminhos possíveis, para que se tenha acesso ao boletim informativo online, é dado quando se analisa o site mg.gov.br, tem-se que na parte inferior da página estão disponível três notícias atuais e mais abaixo há um link “Mais notícias no Agência Minas Gerais” que abre uma nova aba para o portal agência minas, disponível no endereço <http://www.agenciaminas.mg.gov.br>. O Anexo A – *Homepage* do Portal mg.gov.br – explicita a página inicial do site mg.gov.br.

Ainda no que tange ao boletim informativo online, no que se refere ao portal da agência minas, existem diversas informações disponibilizadas em forma de notícias, havendo abas para conteúdos multimídia (áudio, vídeo, fotos) com indicação para as notícias (escritas) que correspondem à multimídia.

Existe, também, no portal da agência minas, a aba governador que também apresenta notícias relacionadas ao Governador em formatos multimídias variados, além da agenda do Governador.

O portal agência minas também disponibiliza um espaço para a imprensa, denominado sala de imprensa, apresentando contatos e *releases*. Ademais tem-se

uma aba com todos os sites do governo, uma aba serviços – que direciona para o portal mg.gov.br – e uma aba “Contatos”.

No que se refere às informações disponibilizadas nesses meios, tem-se que elas apresentam fonte e data atendendo, assim, os critérios de acuracidade e atualidade. Entretanto, percebe-se que a informação apresenta forte caráter propagandístico.

Voltando à *homepage* do portal mg.gov.br, nota-se links para “Compras emergenciais da COVID-19”, “COVID-19 – Doe aqui”, “Seguro desemprego”, “Funcionamento das UAI”, conforme pode ser visto no Anexo A.

O primeiro link direciona a uma nova aba na qual corresponde ao Portal Transparência, em uma página voltada exclusivamente para a COVID-19. A Figura 5 – Página do Portal Transparência no que se refere à COVID-19 – explicita as opções disponíveis na página.

Figura 5: Página do Portal Transparência no que se refere à COVID-19



Fonte: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO, 2020²⁹

Por fim, tem-se a pesquisa por informações na ferramenta de busca disposto no Portal de Executivo Estadual de Minas Gerais³⁰. A busca pelos termos “boletim informativo” e “informativo” não retornaram resultados relevantes. Portanto, com intuito de buscar informações acerca de algo em específico, efetuou-se uma pesquisa do termo “Políticas de TI”, sendo que os resultados, conforme verifica-se na Figura 6 – Resultados pela busca “Políticas de TI” no Portal mg.gov.br.

²⁹ <http://www.transparencia.mg.gov.br/covid-19>

³⁰ Trata-se, aqui, Portal do Executivo de Minas Gerais e Portal mg.gov.br como sendo os mesmos.

Figura 6: Resultados pela busca “Políticas de TI” no Portal mg.gov.br

qui, 12/03/2020 - 08:37

Contratar pesquisas e estudos temáticos de políticas públicas

A Fundação João Pinheiro elabora pesquisas e estudos temáticos nos diversos campos de atuação das políticas públicas: educação, saúde, segurança pública, assistência social, gênero e diversidade, cultura, turismo e economia criativa, história, saneamento, entre outros.

Órgão responsável: Fundação João Pinheiro - FJP

qui, 25/06/2020 - 09:16

Solicitar assessoria para planejamento, elaboração, monitoramento e/ou avaliação de políticas públicas

A Fundação João Pinheiro presta serviços de assessoria para o planejamento, elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal, em áreas como educação, saúde, segurança pública, assistência social, gênero e diversidade, cultura, turismo, economia criativa e saneamento.

Órgão responsável: Fundação João Pinheiro - FJP

sab, 16/07/2016 - 04:28

Faculdade de Políticas Públicas - Fapp

Rua Major Lopes, 574
São Pedro

Ramo de Atividade

Unidades Prestadoras de Serviço (15)

Órgão Responsável

Fundação João Pinheiro - FJP (9)

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE (9)

Universidade do Estado de Minas Gerais - Uemg (6)

Secretaria de Estado de Cultura e Turismo - SECULT (4)

Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP (2)

[Mostrar mais](#)

Fonte: GOVERNO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020³¹

Diante do exposto acima, atribuiu-se a afirmativa “Possui um boletim informativo online” a nota dois (2), pois o Portal apresenta mecanismos informativos, mas eles estão espalhados em diversos sites, além de grande parte deles terem um caráter propagandístico. Ademais, a ferramenta de busca apresentou falhas na pesquisa por informações.

A seguir, tem-se os critérios dois ao seis, que dizem respeito à publicação, dentro dos prazos estabelecidos por lei, dos instrumentos orçamentários.

No que se refere aos relatórios, partindo do portal mg.gov.br, encontra-os por meio da aba transparência, opção contas públicas, na qual é direcionado para um texto explicando os Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que na última linha há um link indicando para o portal da Secretaria da Fazenda de Minas Gerais.

No portal da Secretária da Fazenda de Minas Gerais, há a opção de acessar ambos os relatórios previstos pela LRF pelo exercício. No Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que deve ser disposto até trinta dias após o encerramento do bimestre, na data da pesquisa (dia 19/06), é exigida a publicação do relatório correspondente ao segundo bimestre, o que é verificado no site. Da mesma maneira, a norma exige que, ao final de cada quadrimestre, deve ser publicado o Relatório de Gestão Fiscal, fato verificado no portal.

³¹ https://www.mg.gov.br/pesquisa?search_api_views_fulltext_op=AND&search_api_views_fulltext=pol%C3%ADtica+fr+&type=All&items_per_page=10

Quando é efetuada a busca pelo “Relatório Resumido de Execução Orçamentária”, na barra de busca disponibilizada no portal mg.gov.br, nota-se que não é encontrado nenhum resultado. Por sua vez, quando o termo procurado é “RREO”, a busca retorna os seguintes resultados, evidenciados na Figura 7 – Resultados da busca por RREO no portal mg.gov.br. Percebe-se, portanto, que por meio da ferramenta de busca não é possível encontrar o referido relatório.

De modo análogo, efetuou-se uma busca pelos termos “Relatório de Gestão Fiscal” e “RGF”, sendo que ambas as buscas retornaram resultado não encontrado.

Portanto, são necessários cinco cliques para alcançar algum dos relatórios. Dito isso, atribuiu-se como nota três (3) para ambos os critérios. Soma-se o fato de ser necessário um prévio conhecimento da estrutura governamental para ter acesso aos relatórios.

Figura 7: Resultados da busca por RREO no portal mg.gov.br

seg, 17/02/2020 - 14:14

Locar a Sala Minas Gerais

A Sala de Concertos Minas Gerais integra o Centro de Cultura Presidente Itamar Franco, localizado no Barro Preto, região Centro-Sul de Belo Horizonte. Projetado com alta tecnologia e capacidade para 1,4 mil espectadores, o espaço dispõe de acústica comparável ao nível das melhores salas do mundo.

Órgão responsável: Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais - Codemge

ter, 13/06/2017 - 15:32

Protocolo

Rua Gonçalves Dias, 1434
Térreo
Minas Gerais - Belo Horizonte
(31) 3247-2480

ter, 13/06/2017 - 15:12

Biblioteca Pública Infantil.

Rua da Bahia, 5/Nº, Térreo
Minas Gerais - Belo Horizonte
(31) 3269 1166 - Ramal 121

Instituição / Unidade (3)

Ramo de Atividade

Unidades Prestadoras de Serviço (3)

Órgão Responsável

Secretaria de Estado de Fazenda - SEF (4)

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG (1)

Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais - Codemge (1)

Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - Ipsemg (1)

Secretaria de Estado de Cultura e Turismo - SECULT (1)

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020³²

Por sua vez, no que se refere aos instrumentos orçamentários (PPA, LOA e LDO), de modo análogo aos relatórios, a análise se deu a partir da *homepage* do portal. Quanto ao Planejamento Plurianual, que no caso do estado de Minas Gerais é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), para alcançá-lo é necessário percorrer o seguinte percurso:

³²https://www.mg.gov.br/pesquisa?search_api_views_fulltext_op=AND&search_api_views_fulltext=RREO&type=All&items_per_page=10

1. Aba Transparência
2. Opção Lei de Acesso à Informação
3. Acessar o link do portal de transparência do executivo estadual, disposto no texto
4. Selecionar a opção Planejamento e Resultados
5. Acessar o link de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), disposto em um texto
6. Selecionar o PPAG na qual deseja consultar

Dessa maneira, são necessários seis (6) cliques para ter acesso ao PPAG, além de um conhecimento da estrutura governamental. Quando é realizada a busca, por meio da ferramenta de busca disponibilizada no portal em análise, pelos termos “Plano Plurianual”, “Plano Plurianual de Ação Governamental”, “PPA” e “PPAG”, tem-se os seguintes resultados:

- Na busca por “Plano Plurianual”, tem-se que o segundo resultado retornado pela busca, corresponde ao PPAG 2016-2019 (revisão 2019)
- Na busca por “Plano Plurianual de Ação Governamental”, a busca, a despeito de retornar alguns resultados, nenhum deles corresponde ao instrumento orçamentário em questão
- Na busca por “PPA”, o primeiro resultado refere-se ao PPAG 2016-2019 (revisão 2019).
- Por fim, na busca por “PPAG”, o resultado é semelhante ao da busca por “PPA”, sendo que o primeiro resultado corresponde ao PPAG 2016-2019 (revisão 2019).

Entretanto, no que se refere ao PPAG, há de se destacar que no portal transparência, em planejamentos e resultados, tem-se a opção planejamento e monitoramento, na qual pode-se escolher Programação e Execução do PPAG por Programa, sendo que são listados os programas previstos no PPAG e, em cada programa, há sua descrição, contendo todos os dados gerais e sua execução orçamentária e financeira, sendo, dessa forma, um excelente instrumento de monitoramento das atividades governamentais.

No que tange à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para acessá-lo é necessário que se selecione a opção Lei de Acesso à Informação, presente na aba Transparência. No corpo do texto existe um link para o portal transparência. Uma vez lá, faz-se necessário selecionar Planejamento e Resultados para, posteriormente, no

corpo do texto, selecionar o link Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Na página destinada é listada as LDOs, sendo que o usuário seleciona aquela que deseja. Portanto, são necessários seis (6) passos para que se obtenha a Lei de Diretrizes Orçamentária desejada.

Quando se busca pelo termo “Lei de Diretrizes Orçamentárias” no mecanismo de busca presente no portal, nenhum resultado é encontrado. Por sua vez, quando o termo pesquisado é “LDO”, retorna-se 37 páginas de resultado, sendo 365 resultados correspondentes, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias não se encontra nas cinco páginas iniciais.

Quanto à LOA, de modo semelhante à LDO é necessário selecionar a opção Lei de Acesso à Informação na aba Transparência, posteriormente acessar o link para o portal transparência, selecionar Planejamentos e Resultados para, a seguir, acessar a opção Propostas Orçamentárias e Leis Orçamentárias. Na nova página aberta, tem-se as seguintes opções, conforme exposto na Figura 8 – Opções da Proposta Orçamentária e Lei Orçamentária -, Proposta Orçamentária, Emendas Orçamentárias, Alteração Orçamentária, Obras Orçadas, Crédito Orçamentário.

Figura 8. Opções da Proposta Orçamentária e Lei Orçamentária



Fonte: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO, 2020³³

Na opção Proposta Orçamentária, está disponível um gráfico do tipo Treemap, contendo as Unidades Orçamentárias (UO) e sua participação no orçamento estadual. Além da proposta de crédito por órgão, sendo que ao selecionar um órgão é destrinchado o orçamento por função. Vale destacar que têm opções de imprimir, gerar um arquivo csv, e pdf, além do período e data de atualização.

³³ <http://www.transparencia.mg.gov.br/planejamento-e-resultados/proposta-lei-orcamentaria>

Nas Emendas Orçamentárias também é disponibilizado um gráfico do tipo Treemap, por autor e participação nas emendas, além de uma tabela com o autor da emenda e o valor da emenda orçamentária, sendo que ao clicar no autor é destrinchado no número das emendas orçamentárias sugeridas, grupo, modalidade da aplicação, indicador de ação governamental, fonte de recurso, identificador de procedência e uso e o valor da emenda. Vale destacar que têm opções de imprimir, gerar um arquivo csv, e pdf, além do período e data de atualização.

No que tange as alterações orçamentárias, semelhante as opções descritas anteriormente, tem-se um gráfico Treemap, por órgão e percentual de participação, além de uma tabela explicitando o órgão, crédito suplementar, crédito extraordinário e crédito especial. Ao selecionar um órgão é destrinchado por função, subfunção, programa, ação, crédito suplementar, crédito extraordinário e crédito especial. Vale destacar que têm opções de imprimir, gerar um arquivo csv, e pdf, além do período e data de atualização.

No que diz respeito as obras orçadas, também é evidenciado um gráfico do tipo Treemap, por órgão e percentual de participação, além de uma tabela com órgão, valor tesouro e valor outras fontes. Ao selecionar o órgão é destrinchado em território de planejamento, município da obra, valor tesouro, valor outras fontes. Vale destacar que têm opções de imprimir, gerar um arquivo csv, e pdf, além do período e data de atualização.

Por fim, quanto à opção crédito orçamentário, é exposto um gráfico do tipo Treemap, por órgão e percentual de participação, além de uma tabela com órgão, crédito inicial e crédito autorizado. Ao selecionar o órgão é destrinchado em função, crédito inicial e crédito autorizado. Vale destacar que têm opções de imprimir, gerar um arquivo csv, e pdf, além do período e data de atualização.

O próximo critério analisado refere-se à presença de mecanismo para monitoramento de obras públicas. Para ter acesso ao mecanismo é necessário selecionar a opção Lei de Acesso à Informação, na aba transparência, clicar no link que direcionar para o Portal de Transparência (disponibilizado no corpo do texto explicativo). No Portal Transparência é necessário escolher a aba TCE/Obras Públicas, que abre para uma nova guia do navegador do monitoramento de obras públicas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). A Figura 9 – Portal de Monitoramento de Obras Públicas do TCE/MG –, demonstra a homepage do portal.

Figura 9. Portal de Monitoramento de Obras Públicas do TCE/MG

É o cidadão fiscalizando as obras do seu município.

TOTAL DE OBRAS CADASTRADAS : 11326
TOTAL EXECUTADO (R\$): 11.820.645.548,86

TOTAL DE OBRAS EM ANDAMENTO : 3568
TOTAL EXECUTADO (R\$): 6.534.091.107,54

TOTAL DE OBRAS PARALISADAS : 674
TOTAL EXECUTADO (R\$): 1.329.689.745,92

Início da Obra: Todos Todos

Município: Seleccione o município

Apenas entidades estaduais

Tipo de Obra: Todos

Órgão Público: Seleccione o município acima para carregar os órgãos disponíveis

Setor Beneficiado: Todos

Empresa Contratada:

Situação da Obra: Todos

Bem Público:

Obras com prazos vencidas e não concluídas.

Contrato:

Para consultar selecione/preencha pelo menos um dos campos.

Consultar

Página Inicial Publicações Julgamentos Mapa do Site Contato

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020³⁴

Percebe-se, pela Figura 9, que é explicitado informações gerais acerca das obras públicas mineiras, sendo possível filtrar quanto o período (em anos) de início da obra, tipo de obra, setor beneficiado, situação da obra, contrato, município da obra – no caso de obras municipais –, ou obras de entes estaduais, o órgão público, empresa contratada, bem público e obras com prazos vencidos e não concluídas.

Para fins de teste, selecionou-se a opção de apenas entidades estaduais e o filtro “Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais” em Órgão Público. Como resultado tem-se as obras do órgão, no caso a construção da Academia de Bombeiros Militar. Posteriormente é aberta uma página com Dados da Obra, Documentos, Imagens da Obra, Localização e Canal do Cidadão. Vale-se de um destaque que a aba Canal do Cidadão retorna um erro de servidor ao ser selecionada.

Portanto, nota-se a presença de um mecanismo para o monitoramento de obras públicas, sendo necessário cerca de quatro (4) passos para acessá-lo. O mecanismo, por sua vez, apresenta informações completas acerca das obras executadas, no entanto, a funcionalidade Canal do Cidadão, que pressupõe ser

³⁴ <http://geobras.tce.mg.gov.br/cidadao/>

essencial para a democracia digital não funciona – foi testado tal opção por cinco dias em horas diferentes.

Figura 10: Página da obra da Academia de Bombeiros Militar

Dados da Obra		Documentos		Imagens da Obra		Localização		Canal do cidadão		Voltar para o Resultado	
Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - Academia de Bombeiros Militar											
DADOS DA OBRA											
Órgão Público:	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS										
Bem Público:	ACADEMIA DE BOMBEIROS MILITAR										
Descrição da Obra:	EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E CONSTRUÇÃO DOS MUROS DA DIVISA DA ACADEMIA DE BOMBEIROS MILITAR COMPLEXO CONTAGEM										
Quantidade/Unidade de Medida:	452,4400M - METRO										
Setor Beneficiado:	SEGURANÇA PÚBLICA										
Tipo Obra:	OUTROS										
Tipo Serviço:	OUTROS										
Endereço:	RUA DO REGISTRO, 2001										
Bairro:	VILA BENEVES										
Município:	CONTAGEM										
CEP:	32017390										
ENGENHEIROS											
Engenheiro(s) de Fiscalização:	FILEMOM HENRIQUE COSTA FERNANDES CREA: 239795/D INÍCIO ATIVIDADE: 03/01/2020										
Engenheiro(s) de Execução:	FABRICIO JOSE ALVES COSTA CREA: 50567 INÍCIO ATIVIDADE: 03/01/2020										
DADOS DO CONTRATO											
Contrato/Ano - Nº Obra:	9234009/2019-1					Assinatura: 03/12/2019					
Regime de Execução:	EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO										
Modalidade Licitação:	CONVITE					Número/Ano: 01/2019					
Empresa Contratada:	F J A COSTA CONSTRUÇÕES - ME					CNPJ: 13.531.312/0001-73					
DADOS DE EXECUÇÃO DA OBRA											
Forma de Execução da Obra:	INDIRETA										
Situação/Data:	INICIADA - 03/01/2020										
Prazo Inicial(Dias):	120			Prazo Aditado(Dias): 60			Prazo Total(Dias): 180				
Valor Inicial(R\$):	287.153,54			Valor Aditado(R\$): 0,00			Valor Total Atual(R\$): 187.249,64				
Valor Total da Medição(R\$):	187.249,64			Valor Total Material (R\$): 0,00			Total Máq./Equip. (R\$): 0,00				
Página Inicial Publicações Julgamentos Mapa do Site Contato											

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2020³⁵

Quanto é efetuada a busca pelos termos “Monitoramento de obras públicas” e “obras públicas”, na ferramenta disponível no Portal mg.gov.br, para a primeira não é retornado nenhum resultado, para a segunda tem-se quatro resultados, sendo nenhum deles relevante. Dito isso, atribui-se a tal critério a nota três (3).

O critério de número oito refere-se à existência de mecanismos para monitoramento de políticas públicas. Conforme dito anteriormente, no Portal Transparência, quando selecionado Planejamento e Resultados tem-se a opção de Planejamento e Monitoramento.

Em tal opção tem-se duas possibilidades, Programação e Execução do PPAG por Programa, na qual consta os programas do governo. Ao selecionar um programa são exibidos os dados gerais deste e as ações, além da Programação e

³⁵<http://geobras.tce.mg.gov.br/cidadao/Obras/ObrasPaginaInteiraDetalhes.aspx?IDOBRA=13386&tipo=I&IDUG=338912600019871739>

Execução Orçamentária e Financeira. Ademais, ao clicar em alguma das ações são exibidos os dados gerais da ação e as opções de Programação, a Execução Mensal e Territorialização da Ação e Análise da Execução e Situação da Ação.

A segunda possibilidade é a Programação e Execução – Consolidado, na qual, de modo semelhante a possibilidade anterior, são exibidas as opções:

- Programação e Execução por Programa
- Programação e Execução por Unidade Orçamentária Responsável pelo programa
- Programação e Execução por Ação Orçamentária
- Programação e Execução por Território

Em todas as opções é disponibilizado um *treemap* com a opção selecionada e percentual dela no valor planejado no PPAG, além de uma tabela contendo as informações em reais. Por exemplo, ao selecionar a opção “Programação e Execução por Unidade Orçamentária Responsável pelo programa”, é exibido o gráfico demonstrando que SEPLAG tem 54% do valor planejado no PPAG e na tabela é constatado que esse valor corresponde a R\$62.782.156.735,00.

Ao efetuar a pesquisa por “Monitoramento de políticas públicas” e “Políticas Públicas” não é retornado resultado relevante. Diante disso, a avaliação ao critério oito é atribuído a nota três (3).

O nono critério refere-se ao Portal mg.gov.br divulgar informações relativas às licitações e leilões. Na aba cidadão, presente na *homepage* do portal, tem-se a opção “Licitações e Leilões”, na qual é disponibilizado os serviços de “Obter matrícula de leiloeiro”, “Participar de Leilão de Veículos”, “Solicitar cadastro de fornecedor do estado de Minas Gerais”. Portanto, percebe-se que o Portal mg.gov.br oferece possibilidades aquém do que realmente tem-se em licitações e leilões públicos, não dando a opção de acompanhamento de editais, por exemplo.

A pesquisa pelos termos “Licitações”, “Leilões” e “Compras” na ferramenta de busca do Portal mg.gov.br não retorna resultados relevantes. Também efetuou-se a investigação por meio do Portal Transparência, a partir do Portal mg.gov.br, onde se encontra a opção “Compras e patrimônio”, que se desdobra em “Compras e Contratos”, “Gestão de Frota”, “Patrimônio”. Entretanto, ao acessar a primeira, o usuário é redirecionado para a página inicial do Portal Transparência.

Por fim, sabe-se que o Governo do Estado de Minas Gerais disponibiliza o Portal de Compras MG e, a despeito de não se conseguir chegar em tal portal, partindo

do mg.gov.br, o Compras MG fornece ferramentas para acompanhamento de licitações e leilões, na página inicial mostra as licitações em destaque. Entretanto, não encontrou-se informações gerais, consolidadas, acerca dos processos licitatórios.

Portando, diante do exposto em relação ao critério de número nove, optou-se pela nota 1, pois os recursos dispostos no Portal Compras MG não foram acessíveis a partir do Portal mg.gov.br e, por sua vez, o Compras MG possui limitações acerca da transparência dos processos licitatórios e leilões do Estado.

O décimo critério busca identificar se o Portal mg.gov.br possui mecanismos para acompanhamento das autoridades, no sentido de agenda, despesas e posição quanto a execução de políticas públicas.

Na aba “Governo”, tem-se a opção “Governador”. Entretanto, ao abri-la é exposta uma breve biografia do atual Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto. Já no Portal Transparência, acessado por meio do Portal mg.gov.br, pode-se selecionar “Contas do Governador”, cuja descrição é: “Encontre aqui a prestação anual de contas do Governador e o relatório com indicadores numéricos de gastos com políticas públicas” (CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO).

Ao acessar as Contas do Governador, entretanto, são disponibilizados os relatórios exigidos pela LRF, anteriormente mencionados. Conforme já dito, no *site* da Agência Minas, tem-se a aba Governador e a opção agenda oficial, mas ao selecioná-la retorna que “Não existe evento na agenda do Governador”. Dessa maneira, por existir as plataformas, mas elas serem mal utilizadas por parte do Estado, atribui-se a nota 1.

Os critérios onze ao treze se referem à presença dos Governos Estaduais nas redes sociais, sendo que identificou-se sua existência no Facebook, Twitter e Instagram. Notou-se, que em todas as redes sociais as publicações tem como foco principal estatística, boletins e boas práticas relacionadas à COVID-19, sendo que, ademais, as postagens têm forte caráter propagandístico, ressaltando as ações do Governador. Outro ponto que merece destaque diz respeito ao fato de as três redes sociais publicarem o mesmo conteúdo.

A seguir notou-se, principalmente no Facebook, que os cidadãos utilizam dos comentários para se oporem ao atual Governo Estadual, sendo que não há resposta dele. Logo, como se verifica a presença do Governo do Estado de Minas Gerais nas redes sociais, algumas publicações apresentam relevância, mas com baixo interação da relação Estado e Sociedade, atribui-se a nota 2, aos critérios onze,

doze e treze. Vale ressaltar que as redes sociais possuem alta capacidade de Consulta Pública.

O critério de número quatorze (14) busca identificar se o Portal disponibiliza a estrutura governamental, os responsáveis por cada área e se existem formas de entrar em contato com eles.

Na aba “Governo”, existe a opção “Estrutura Governamental”, na qual é, inicialmente, listada as áreas governamentais e, ao selecionar alguma delas são expostos os órgãos que fazem parte, as formas de contato de cada órgão, página da internet, endereço e serviços. Portanto, a tal critério corresponde a nota 4.

No que tange ao critério de número quinze (15) - Divulga repasses ou transferência de recursos financeiros – tem-se que no Portal Transparência, existe a opção Transferência de Impostos a Municípios. Ao selecioná-la o usuário é direcionado para uma página que contém um gráfico de setores demonstrando a participação dos dez municípios que mais recebem transferência do Estado, em 2020. Ao lado tem-se um gráfico de barras explicitando os valores dos anos anteriores. Logo abaixo, é disponibilizada uma tabela com o valor de transferência do ICMS, IPI e IPVA para cada município do Estado de Minas Gerais, tal qual o valor total. Ainda tem a opção de fazer o *download* dessa tabela nos formatos csv e pdf.

Portanto, a despeito de o mecanismo está bem implementado, conforme mencionado nos critérios anteriores, para que se chegue a tal instrumento são necessários muitos passos. Logo, a nota é 3.

O décimo sexto critério refere-se ao Estado, por meio do Portal mg.gov.br divulgar as suas despesas. Tal instrumento também se encontra no Portal Transparência na opção “Despesas”, na qual se desdobra em “Despesa” – que fornece as despesas empenhadas, liquidadas e pagas ano a ano –, “Restos a Pagar” – que explicita os restos a pagar – e “Mapa de Investimento” – que diz respeito a despesas do tipo investimento, tais quais compra de equipamentos, obras, material e entre outros. Por conseguinte, de modo semelhante aos critérios anteriores, por estar de difícil acesso no Portal Transparência, a avaliação é 3.

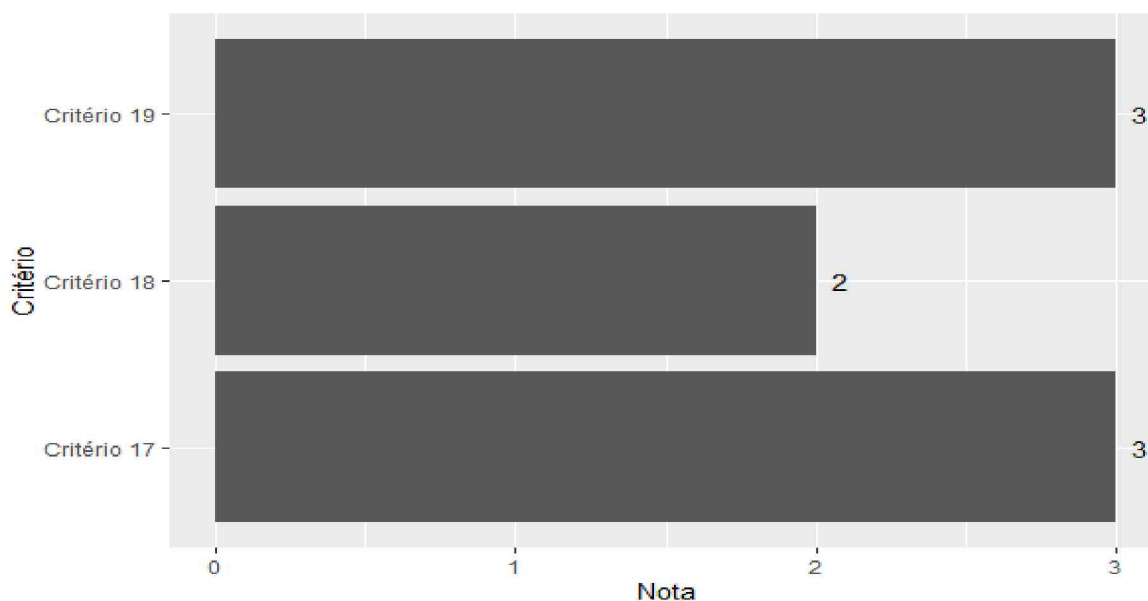
7.1.2 Responsabilização

O próximo indicador a ser analisado é responsabilização. Constituído de três critérios, refere-se à capacidade da sociedade civil responsabilizar os

administradores públicos, políticos, além de denunciar irregularidades administrativas e na condução de políticas públicas.

A responsabilização é constituída de três critérios, sendo sua nota máxima 12. A partir do Gráfico 3, percebe-se que as notas são três e dois, ou seja, duas avaliações 3 e uma 2, ou seja, os mecanismos de responsabilização do portal também são bem estruturados. Entretanto, há uma ressalva quanto ao acompanhamento dos processos, uma vez que uma manifestação simples enviada por este pesquisador não foi respondida em um prazo de quinze dias. Outro destaque, diz respeito aos mecanismos instituídos também serem regidos por legislações, ou seja, o Portal cumpre a legislação, sem inovação, sendo necessários muitos passos para o encaminhamento de uma manifestação.

Gráfico 3: Nota por critério do indicador responsabilização



Fonte: Elaboração do Autor

Por meio da navegação do site, para encaminhar uma manifestação é necessário:

1. Selecionar a aba Atendimento;
2. Selecionar a opção Fale Conosco;
3. Selecionar a opção Manifestações.

O passo três (3) redireciona para o site da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG), sendo disponibilizado dez opções de tipos de manifestação, conforme se evidencia na Figura 11 – Tipos de manifestação disponíveis no portal da OGE/MG.

Figura 11. Tipos de manifestação disponíveis no portal da OGE/MG
Escolha o tipo de manifestação e faça seu registro



Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020³⁶

Para fins de teste, foram selecionados dois tipos: a ambiental e agropecuária; a prevenção e combate a corrupção. No que se refere a manifestação do tipo ambiental e agropecuária, ao selecioná-la é aberta uma página com mais duas opções de manifestação: Serviços Públicos e Servidores; Infração Ambiental. A Figura 12 – Opções de manifestações do tipo ambiental e agropecuária.

Figura 12: Opções de manifestações do tipo ambiental e agropecuária.



Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020³⁷

Ao selecionar a opção Serviços Públicos e Servidores é aberta uma nova guia, contendo mais opções de manifestações da ouvidoria ambiental. Conforme pode ser visualizado na Figura 13 – Manifestações da Ouvidoria Ambiental.

³⁶ <http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/>

³⁷ <http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/ouvidorias-especializadas/ouvidoria-ambiental>

Figura 13: Manifestações da Ouvidoria Ambiental.

Manifestações Ouvidoria Ambiental



Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020³⁸

Ainda, para fins de análise, selecionou-se a opção sugestão. Desse modo é aberta uma nova página na qual é disponível um formulário para que se faça a manifestação, conforme evidenciado na Figura 14 – Cadastro da Manifestação.

Figura 14: Cadastro da Manifestação

O formulário contém os seguintes elementos:

- Progresso: Tipo de Manifestação (selecionado), Denúncia, Identificação.
- Nota de privacidade: "A ouvidoria garante que os seus dados servirão apenas para avaliar as políticas públicas e propor melhorias voltadas à população. Para se identificar e manter seus dados em sigilo, escolha a opção 'Identificação com restrição', caso não possua nenhuma restrição utilize a opção 'Identificada sem restrição' e escolha a opção 'Anônimo' para não se identificar."
- * Campos obrigatórios
- * Tipo: Dropdown com "SUGESTÃO" selecionado.
- * Defina o assunto da manifestação: Dropdown com "OUGER-REGISTRO DE MANIFESTAÇÃO-(SUGESTÃO)" selecionado.
- * Identificação:
 - Anônimo (Não haverá registro de dados pessoais).
 - Identificada com restrição (Dados pessoais serão mantidos em sigilo na Ouvidoria).
 - Identificada sem restrição (Dados pessoais serão compartilhados com o órgão de apuração).
- * Captcha: "Não sou um robô" com ícone de verificação e o logotipo do reCAPTCHA.
- Informação: "Acompanhamento através do número de Protocolo."
- Nota legal: "Por força da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), os órgãos e entidades públicas devem proteger as informações pessoais de qualquer pessoa física ou jurídica, restringindo o acesso a quaisquer dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem, exceto nos casos em que é obrigada a divulgá-las quando previsto por lei ou ordem judicial. Permito acesso aos meus dados pessoais."
- Botão "PRÓXIMO" no canto inferior direito.

Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020³⁹

Destaca-se, a opção de identificação, na qual o usuário pode optar por realizar uma manifestação de modo anônimo (sem registro de dados pessoais),

³⁸ <http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/manifestacoes-ouvidoria-ambiental>

³⁹ <http://ouvidoria.prodemge.gov.br/mgouv-bpms-frontend/br/gov/prodemge/visao/mgouv/AtividadeRegistrarManifestacaoPublica.zul?unidade=10100404&tipo=solicitacao>

identificação com restrição (dados pessoais são sigilosos, ficando de posse da OGE/MG) e identificação sem restrição (dados pessoais são compartilhados com órgãos de apuração). Entretanto, no que diz respeito ao assunto da manifestação, ela não é muito clara, conforme verifica-se na Figura 15 – Assunto da manifestação da Ouvidoria Ambiental.

Figura 15: Assunto da manifestação da Ouvidoria Ambiental

* Defina o assunto da manifestação

OUGER-REGISTRO DE MANIFESTAÇÃO-(SUGESTÃO)

OUGER-REGISTRO DE MANIFESTAÇÃO-(SUGESTÃO)

OUGER-DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS-ATUAÇÃO DO DEFENSOR

OUGER-DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS-HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO

CORONAVÍRUS (COVID-19)

Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020⁴⁰

Prosseguindo com a análise, a próxima página aberta para efetuar a manifestação pode ser observada nas Figura 16 – Manifestação Ambiental, cadastro da manifestação, parte 1 – e Figura 17 - Manifestação Ambiental, cadastro da manifestação, parte 2.

Figura 16: Manifestação Ambiental, cadastro da manifestação, parte 1

Cadastrar Manifestação

Tipo de Manifestação Descrição Identificação

* Campos obrigatórios

* Município Local do Fato

* Descreva sua manifestação

Caracteres restantes: 8000

⁴⁰ <http://ouvidoria.prodemge.gov.br/mgouv-bpms-frontend/br/gov/prodemge/visao/mgouv/AtividadeRegistrarManifestacaoPublica.zul?unidade=10100404&tipo=solicitacao>

Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020⁴¹

Percebe-se, a partir das Figuras 16 e 17, que é necessário informar o município e descrever a manifestação. Ademais, tem-se a possibilidade de incluir anexos nos formatos jpg, jpeg, pdf, mp3, mp4, png e xls. Destaca-se, também, a possibilidade de personalizar os envolvidos, caso haja, na manifestação.

Figura 17: Manifestação Ambiental, cadastro da manifestação, parte 2

Anexos da Manifestação

É possível inserir anexos para melhor fundamentar sua manifestação.

INCLUIR

Nome	Tipo do arquivo	Ações

Para inserir um anexo, clique em 'INCLUIR' e logo após no botão Anexar. Tipos de arquivos permitidos (jpg, jpeg, pdf, avi, mp3, mp4, png, xls) e o total de armazenamento para anexos não pode ultrapassar 30MB.

Envolvidos

Nome

Cargo

Área/Departamento

INCLUIR

Nome	Cargo	Área/Departamento	Ações

VOLTAR SALVAR

Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020⁴²

Ao salvar a manifestação é gerado um número de protocolo e senha de acesso, conforme indicador na Figura 18 – Protocolo de acompanhamento da manifestação –, para que possa efetuar o acompanhamento da manifestação.

⁴¹ <http://ouvidoria.prodemge.gov.br/mgouv-bpms-frontend/br/gov/prodemge/visao/mgouv/AtividadeRegistrarManifestacaoPublica.zul?unidade=10100404&tipo=solicitacao>

⁴² <http://ouvidoria.prodemge.gov.br/mgouv-bpms-frontend/br/gov/prodemge/visao/mgouv/AtividadeRegistrarManifestacaoPublica.zul?unidade=10100404&tipo=solicitacao>

Figura 18. Protocolo de acompanhamento da manifestação



Fonte: OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020⁴³

Outros meios de acessar o mecanismo de manifestação, partindo do portal mg.gov.br, é por meio do link, em formato de imagem, disponível no final da Homepage, conforme exposto na Figura 19 – Link de acesso para manifeste-se – que direciona para a página inicial do portal da OGE/MG, conforme exposto na Figura 11.

Figura 19: Links de acesso para manifeste-se



Fonte: ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020⁴⁴

Portanto, a partir do que foi exposto, o critério dezessete (17) recebe a avaliação 3, haja visto que são necessários muitos passos para efetuar a manifestação e a disposição de *links*, como forma de “atalho” é posta ao final da página.

Quanto ao critério 18 - Disponibiliza mecanismo de acompanhamento de processos mediante ouvidorias – após gerado o protocolo que trata a Figura 20, tem-se a possibilidade de consultar manifestação, na qual você insere o protocolo e a senha e, assim, é retornado o *status* da sua manifestação. Vale-se de uma ressalva

⁴³ <http://ouvidoria.prodemge.gov.br/mgouv-bpms-frontend/br/gov/prodemge/visao/mgouv/AtividadeRegistrarManifestacaoPublica.zul?unidade=10100404&tipo=solicitacao>

⁴⁴ <https://www.mg.gov.br/>

na qual a manifestação efetuada no dia 23/06, quando verificada no dia 12/07 não havia obtido resposta. Portanto a avaliação é “Média”, correspondendo a nota 2.

O critério de número dezenove (19) versa acerca da disponibilização de relatórios periódicos, contendo estatísticas das manifestações nas ouvidorias. Nessa temática, tem-se a Lei 13.460/2017 que, no seu Art. 14, I, dispõe sobre a obrigatoriedade de as ouvidorias elaborarem relatórios anuais que aborde as manifestações recebidas e, com base nisso, proponham melhorias.

O Portal da OGE/MG, na aba Relatórios, disponibiliza as seguintes opções:

1. Relatórios Trimestrais de Manifestações na OGE
2. Relatórios Semestrais de Manifestações na OGE
3. Evolução Mensal das Manifestações
4. Relatórios anuais de manifestações na OGE

Vale-se de algumas observações acerca de tais relatórios. No que se refere aos relatórios trimestrais, na sua estrutura é disponibilizado estatísticas gerais e das ouvidorias especializadas, apresentando o total das manifestações no trimestre em questão em relação ao trimestre do ano anterior, bem como a evolução mensal (dos meses que compõem o trimestre) em relação ao ano anterior. Também é apresentado os meios de contatos e as tipologias, além dos municípios mais demandantes.

No que tange os relatórios semestrais, estes só estão dispostos até o ano de 2015. A evolução mensal das manifestações é dada em uma tabela em formato pdf.

Por fim, os relatórios anuais, que têm exigência legal, na lei 13.460/2017, evidencia as ações implementadas e as perspectivas do ano seguinte. Alguns pontos, de que trata o relatório anual devem ser destacados. O primeiro refere-se ao relatório ser feito de forma muito simples, não apontando as falhas identificadas no ano analisado. O segundo destaque diz respeito às metas serem somente elencadas em tópicos, não dispendo de um plano de ação que demonstre como se pretende alcançá-las. Por último, em nenhum dos relatórios é disposto o tempo gasto médio de resposta para as manifestações. Diante desses aspectos, a avaliação para o critério de número dezenove é 3.

Dessa maneira, tem-se os indicadores da dimensão *accountability* concluídos, de modo que a sua nota será dada pela média dos indicadores que a constituem, de modo que a dimensão fica com a nota de 66,5.

7.2 Informação

Na presente seção serão elencados os aspectos pertinentes à dimensão informação, que é constituída pelos indicadores: dados abertos, acesso à informação e informação cidadã.

7.2.1 Dados abertos

Dados abertos referem-se à publicação de dados brutos por parte do setor público, permitindo tratamento por parte da sociedade civil. Nesse sentido, o indicador busca mensurar a disponibilização desses dados de forma clara e com qualidade.

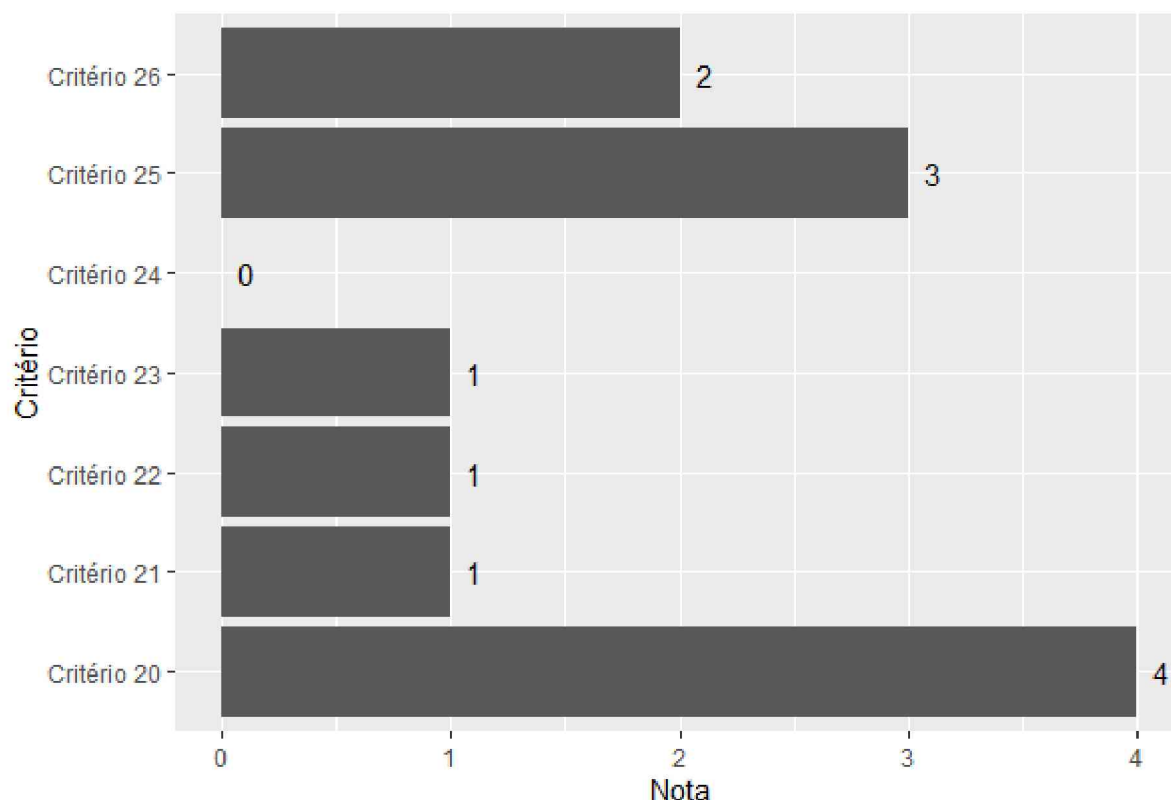
A nota dos dados abertos é 43, ou seja, teve-se uma grande piora em relação aos indicadores anteriores, sendo que dos sete critérios que compõem o indicador, quatro representam avaliação negativa (notas 0 e 1), ou seja, 57% dos critérios tem avaliação negativa. O Gráfico 4 explicita as notas por critérios do referido indicador.

O critério vinte (20) corresponde ao primeiro critério desse indicador e busca verificar a presença ou não de um portal de dados abertos. Inicialmente, a avaliação é composta de cinco critérios. Entretanto, percebe-se que faz sentido, que tal critério, seja binário, comportando as respostas “Sim” e “Não”, com as notas 4 e 0, respectivamente.

Partindo do Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais, na aba “Transparência”, deve-se selecionar a opção “Lei de Acesso à Informação” e depois clicar no link que direciona ao Portal Transparência. Nesse Portal encontra-se disponível a opção “Dados abertos”. Portanto, no que diz respeito ao critério “Possui portal de dados abertos”, a avaliação é “Sim”, correspondendo a nota quatro (4).

O próximo critério (critério 21) corresponde ao fato de possuir uma política de dados abertos, acessada facilmente. Inicialmente, efetuou-se uma busca no próprio Portal de Dados Abertos do Governo de Minas Gerais. O resultado, conforme verifica-se na Figura 20 – Resultados pela busca “política de dados abertos” no Portal Transparência de Minas Gerais – não retornou resultados relevantes

Gráfico 4: Nota por critério do indicador dados abertos



Fonte: Elaboração do Autor

A seguir pesquisou-se pela Política de Dados Aberto nos próprios menus do Portal Transparência. Com destaque ao menu “Legislações”, onde não encontrou nenhuma referência a uma Política de Dados Abertos. Vale destacar que também se efetuou uma busca no Portal mg.gov.br que não retornou resultados.

Posteriormente, efetuou-se a busca pelo mecanismo “Fale Conosco” disponibilizado no próprio Portal Transparência. A pergunta feita do no dia 06, de julho de 2020, obteve resposta no dia 08, de julho de 2020. Segundo o Serviço de Atendimento ao Cidadão (e-SAC) a política de Dados Abertos do Poder Executivo está regulamentada pela Resolução CGE nº 20, de 06 de agosto de 2014 e que tal política está em processo de revisão, sem prazo de conclusão.

Figura 20: Resultados pela busca “política de dados abertos” no Portal Transparência de Minas Gerais

1. [Notícia] Portal da Transparência divulga dados sobre Termos de Parceria e Contratos de Gestão

(Notícias)

... a e precisa as **políticas** públicas executadas por meio de termos de parceria e contratos de gestão. Relatórios contendo informações a partir destes **dados**, assim como outras informações e links para os sit...

Criado em 11 Novembro 2019

2. [Notícia] Acessos ao Portal da Transparência batem recorde em 2016

(Notícias)

... mostra como o novo portal foi recebido pela sociedade: “60% dos acessos são de novos usuários, evidenciando a capilaridade e abrangência do portal. A nossa missão é transformar toda ação, projeto, **política** ...

Criado em 20 Janeiro 2017

3. [Notícia] Equipe vence hackaton com proposta de transparência de dados escolares

(Notícias)

... gasto com pessoal por área pública e o valor investido na **política** pública, com gráficos bem interessantes, entre outros estudos”, explicou. Já a segunda equipe apresentou uma proposta de unificação ...

Criado em 18 Novembro 2016

4. Perguntas frequentes

(Perguntas frequentes)

... cidadãos são oferecidos por meio dos instrumentos da **Política** de Atendimento ao Cidadão de que trata o Decreto nº 45.743, de 26 de setembro de 2011, em especial pelas Unidades de Atendimento Integrado – ...

Criado em 03 Dezembro 2015

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO, 2020⁴⁵

Dito isso, dada a dificuldade de se encontrar a Política de dados abertos, e pelo fato de a lei não abarcar os instrumentos necessários para uma boa política de dados abertos, traçando somente diretrizes gerais, não especificando, por exemplo, o formato em que os dados devem ser dispostos, atribuiu-se a nota 1.

O critério de número vinte e dois refere-se à disponibilização de um catálogo de dados abertos. Segundo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2012):

Um catálogo de dados é um serviço disponível para que o usuário tenha acesso aos dados publicados pelo órgão ou entidade. O catálogo tem o objetivo de simplificar a busca e o acesso aos conjuntos de dados através de ferramentas. O catálogo pode ser visto como a organização dos metadados dos conjuntos de dados do repositório. O catálogo deve ser acessível a partir do portal institucional do órgão ou entidade (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2012, p. 8).

Ainda segundo o órgão (IBIDEM, 2012), o catálogo de dados abertos deve cumprir alguns requisitos. O primeiro refere-se ao catálogo conter todos os dados devem estar publicados e acessíveis por meio do catálogo. O segundo requisito diz respeito à organização do catálogo, este deve ter uma organização dos dados, que facilite a busca, esse pode ser de forma textual, por formato entre outros. O terceiro e último requisito, diz que todos os portais de dados abertos dos entes federados devem

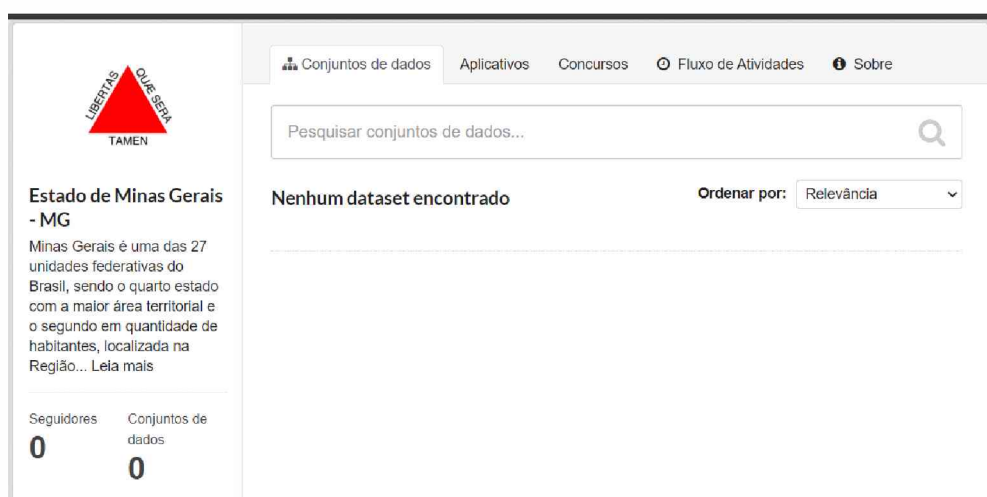
⁴⁵<http://www.transparencia.mg.gov.br/busca?searchword=pol%C3%ADtica%20de%20dados%20abertos&searchphrase=all>

estar integrados com o catálogo central, do Portal de Dados Abertos do Governo Federal.

Dito isso, o menu “Glossário” disponibiliza um catálogo de dados abertos, organizado em ordem alfabética por tipo de dado. Entretanto, o Glossário só traz uma explicação textual, não direcionando para o dado em questão. Portanto o primeiro e segundo requisitos foram cumpridos parcialmente, sendo que muitos dos dados dispostos no Glossário não se encontram no Portal de Dados Abertos.

Além do mais, quando se trata da integração com o Portal de Dados Aberto do Governo Federal, percebe-se que não há a integração uma vez que o Estado de Minas Gerais não possui nenhum *dataset* disponível, conforme verifica-se na Figura 21 – Dados abertos do Executivo do Estado de Minas Gerais no Portal de Dados Abertos do Governo Federal.

Figura 21: Dados abertos do Executivo do Estado de Minas Gerais no Portal de Dados Abertos do Governo Federal



Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2020⁴⁶

Diante disso, a nota atribuída a tal critério é 1, uma vez que o Portal de Dados Abertos de Minas Gerais não possui uma integração com o Governo Federal, conforme requerido e não um catálogo bem estruturado.

O próximo critério a ser analisado: “Os dados abertos se referem as diversas áreas de atuação governamental (meio ambiente, infraestrutura, planejamento, finanças públicas, orçamento público, saúde, educação, segurança pública, entre outros)”, diz respeito aos dados abarcarem diversas áreas do Executivo Estadual.

⁴⁶ <http://dados.gov.br/organization/estado-de-minas-gerais-mg>

Para tanto, através do Portal mg.gov.br elencou-se todas as Secretarias de Estado que compõem o Executivo Estadual e, posteriormente, verificou se existem dados que abarquem tais áreas. O Quadro 16 – Áreas abarcadas pelos Portal de Dados Abertos do Executivo Estadual de Minas Gerais – demonstra o resultado encontrado. Vale ressaltar que a busca foi efetuada no menu “Organizações” disponível no Portal de Dados Abertos de Executivo Estadual de Minas Gerais.

Quadro 17: Áreas abarcadas pelos Portal de Dados Abertos do Executivo Estadual de Minas Gerais – demonstra o resultado encontrado.

Secretária	Possui Dados Abertos? (Sim ou Não)
Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA)	NÃO
Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT)	NÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE)	NÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)	NÃO
Secretaria de Estado de Educação (SEE)	NÃO
Secretaria de Estado de Fazenda (SEF)	NÃO
Secretaria de Estado de Governo (SEGOV)	NÃO
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA)	NÃO
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP)	NÃO
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)	NÃO
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG)	SIM
Secretaria de Estado de Saúde (SES)	SIM

Fonte: Elaboração dos Autor

Destaca-se que, além da SEPLAG e da SES o Portal disponibiliza informações da Controladoria Geral do Estado (CGE) e da Fundação do Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG). Dito isso, atribuiu-se nota 1 para o critério vinte e três (23).

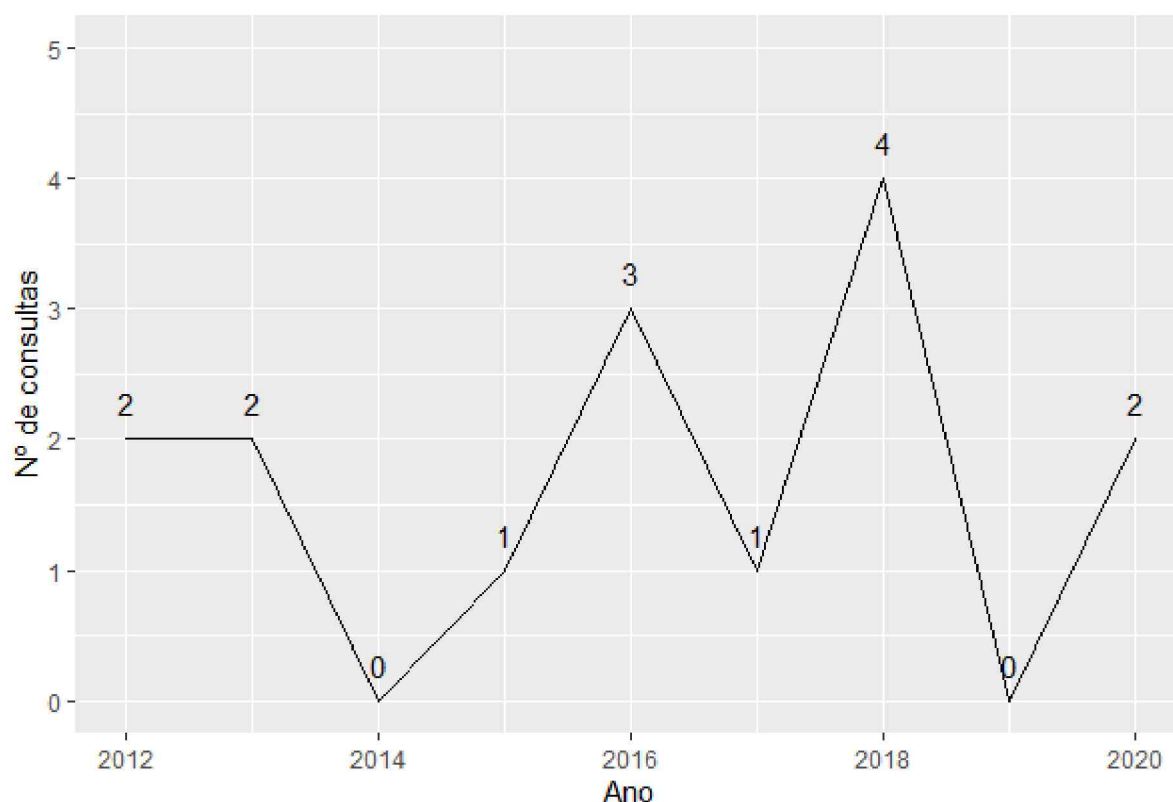
O critério vinte e quatro (24) refere-se ao incentivo do uso de dados pela sociedade civil. Tal critério guarda estrita relação com os critérios anteriores do indicador de dados abertos. Dados os seguintes fatos:

1. O Portal mg.gov.br não disponibiliza na sua *homepage* um link específico para o portal dados abertos;
2. Não possui uma política de dados abertos;
3. O Portal de Dados Abertos apresenta uma defasagem de dados.

Conclui-se que o incentivo para uso pela sociedade civil é avaliado com a nota 0.

O critério de número vinte e cinco (25) diz respeito à atualidade dos dados, ou seja, se os dados que constam no portal têm data de atualização e se estas são atuais. O Apêndice B - Conjunto de dados, data de atualização e formatos de dados do Portal de Dados Abertos, no dia 07, de julho de 2020 – demonstra as datas de atualização dos conjuntos dos dados dispostos no Portal Dados Abertos. Para facilitar a visualização, elaborou-se o Gráfico 5 – Quantidade de últimas atualizações dos conjuntos de dados, por ano.

Gráfico 5: Quantidade de últimas atualizações dos conjuntos de dados, no período de 2016 a 2020



Fonte: Elaboração do Autor

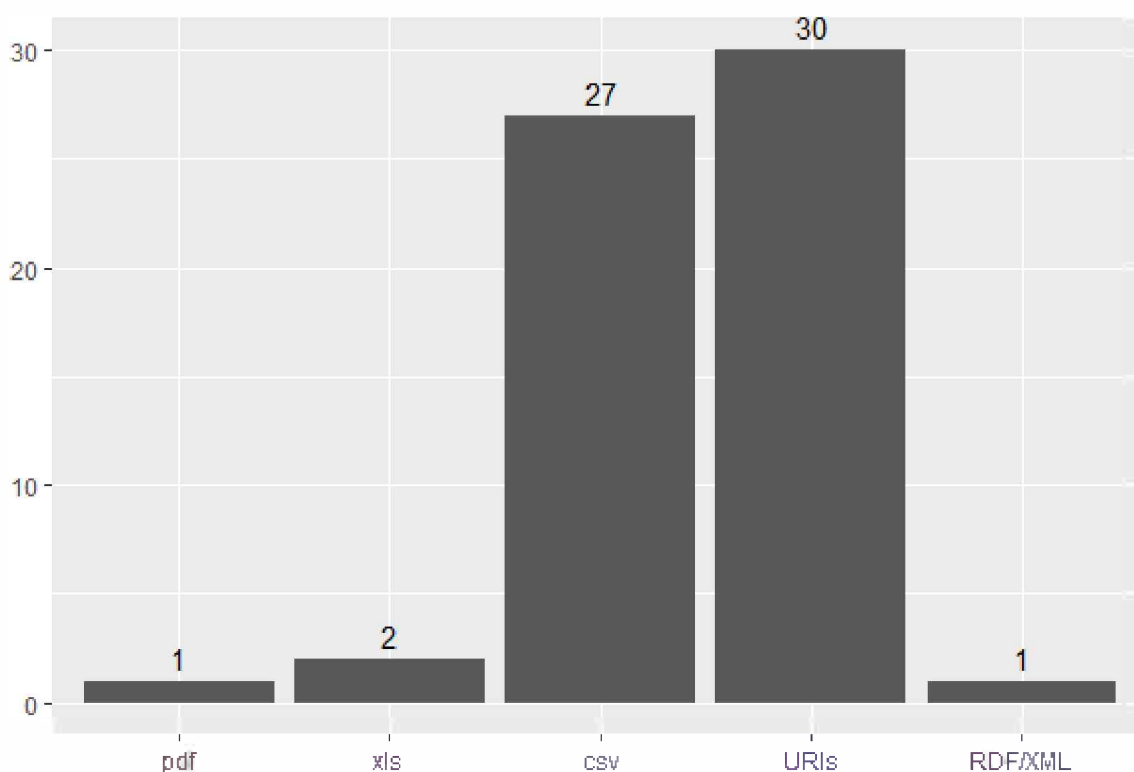
A análise do Gráfico 4 demonstra que o ano de 2018 foi o ano em que os conjuntos de dados mais foram atualizados (12), a seguir tem-se o ano de 2020 com sete (7) atualizações. Haja vista que o Portal de Dados Abertos do Executivo Estadual de Minas Gerais é composto por um conjunto de trinta dados, 23% dos conjuntos de dados foram atualizados em 2020.

A despeito de o Portal disponibilizar a data de atualização de todos os dados e conjuntos de dados, optou-se pela nota 1, uma vez que a maior parte dos dados está defasada.

Por fim, o último critério do indicador dados abertos, refere-se à qualidade dos dados. Para tanto, utilizou-se do “Sistema de 5 estrelas” proposto por Tim Bernes-Lee.

O Gráfico 6 – Distribuição dos formatos de dados no Portal Dados Abertos de Minas Gerais, no dia 07, de julho de 2020 – evidência quais são os formatos de dados disponibilizados. Tal gráfico, feito a partir do Apêndice B, considera somente os dados, deixando de fora os formatos dos dicionários de dados.

Gráfico 6: Distribuição dos formatos de dados no Portal Dados Abertos de Minas Gerais, no dia 07, de julho de 2020



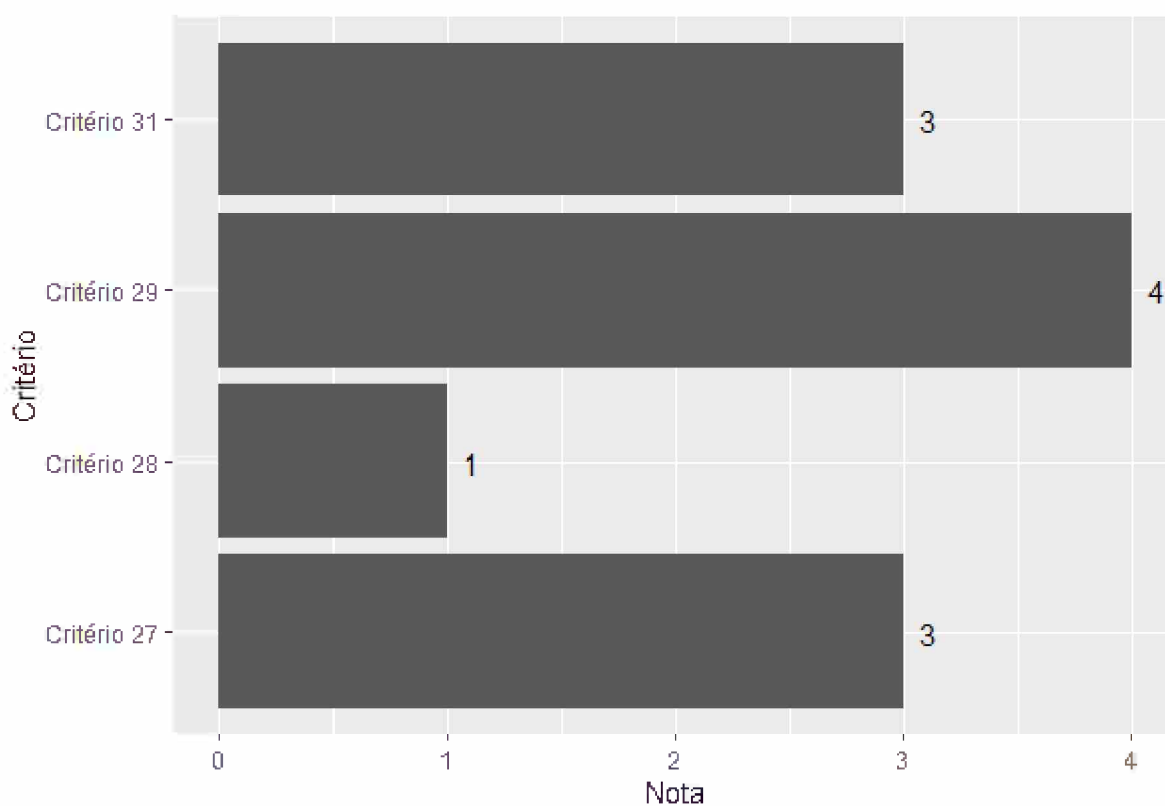
Fonte: Elaboração do Autor

Dos 30 conjuntos de dados disponíveis, todos possuem URIs para sua identificação. Entretanto, tais URIs são expostas à parte e não significam, necessariamente, que os dados estejam conectados. Entretanto, somente 1 possuiu formato RDF, sendo que a maioria está disposto em formato csv. Diante disso, atribuiu-se a nota 2.

7.2.2 Acesso à informação

O indicador de número quatro é o acesso a informação, que objetiva aferir o Portal do Executivo Estadual a partir da noção de transparência passiva, ou seja, o fornecimento de informações, por parte do Governo de Minas Gerais, mediante a solicitação de um membro da sociedade civil. Tal indicador obteve nota 75, sendo a maior nota dentre todos os indicadores. O Gráfico 7 demonstra a distribuição das notas pelos critérios

Gráfico 7: Nota por critério do indicador acesso à informação



Fonte: Elaboração do Autor

O primeiro critério do indicador é de número vinte e sete (27) e refere-se ao Portal disponibilizar recursos de e-SIC. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), diz respeito ao sistema disponibilizado em ambiente Web para que o cidadão possa pedir acesso à informação não sigilosa.

Nesse sentido, no Portal Transparência, tem-se a opção de “Acesso à Informação”, por meio da qual se é direcionado para uma nova guia contendo o e-SIC, conforme se verifica na Figura 22 – *Homepage* do e-Sic do Executivo Estadual de Minas Gerais.

Figura 22: *Homepage* do e-Sic do Executivo Estadual de Minas Gerais.

Acesso a Informação | Manual do Usuário | Primeiro Acesso | Relatórios Estatísticos

Bem-vindo

O e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso a informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Por meio do sistema, além de fazer o pedido, será possível acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas. O objetivo é facilitar o exercício do direito de acesso às informações públicas.

Manual do Usuário

Antes de solicitar uma informação, leia o Manual do Usuário e conheça os procedimentos que devem ser adotados para fazer sua solicitação.

+ Leia mais

Comunicados

Portal da Transparência [clique aqui](#)

Relatórios Gerenciais da Lei de acesso à informação anteriores à implantação do e-sic [clique aqui](#)

Primeiro acesso

Conheça o passo a passo para fazer o seu primeiro pedido de informação a órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. São apenas cinco passos.

Confira

Acesse o sistema

Preencha o Nome do Usuário e senha para acessar o Sistema de Informações.

Nome do Usuário:

Senha:

Cadastre-se | Esqueci a senha | Esqueci o nome do usuário

ENTRAR

Acesso à Informação

- Decreto 45.969, 24 de maio de 2012
- Lei de Acesso a Informação (nº 12.527)
- Como fazer uma solicitação?
- Onde fazer sua solicitação?
- Passo-a-passo do recurso

+ Leia mais

Fonte: SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO, 2020⁴⁷

Quando se efetua a busca por “acesso à informação” no mecanismo de busca do Portal mg.gov.br, o primeiro resultado diz respeito ao serviço de e-SIC. Entretanto, ao clicar no *link* que redireciona ao mecanismo, o resultado é uma página que não retorna nada, conforme é demonstrado na Figura 23 – Resultado do *link* de e-SIC por meio da ferramenta de busca do Portal mg.gov.br. Dito isso, ao critério de número vinte e sete é atribuída a avaliação 3.

Para submeter um pedido de acesso à informação é necessário que primeiro efetue um cadastro no sistema. A Figura 24 – Cadastro no e-SIC – corresponde a um print da tela de cadastro do e-SIC.

Após efetuado o cadastro, é apresentada ao usuário uma tela com as opções de Registrar o Pedido, Consultar o Pedido, Consultar Recurso e Dados Cadastrais. A Figura 25 – Tela de pedido do e-SIC – apresenta a tela inicial apresentada após o cadastro.

Para efetuar o Registro de Pedido é necessário preencher um formulário indicando, o Órgão Superior Vinculado, a forma de recebimento de resposta (por

⁴⁷ <http://www.acessoainformacao.mg.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>

padrão é pelo sistema, com aviso por email), a descrição da solicitação e ainda existe a opção de adicionar anexo.

Figura 23: Resultado do *link* de e-SIC por meio da ferramenta de busca do Portal mg.gov.br.



Fonte: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO

Para fins de teste, efetuou-se o seguinte pedido no sistema: “Gostaria de solicitar, se possível, a relação de estagiários da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), contendo setor e valor da bolsa do estagiário”. Após verificação, no dia 22, de julho de 2020, o pedido está em *status* de tramitação, sem qualquer resposta. Uma ressalva interessante, diz respeito à pesquisa efetuada no Portal Transparência, por meio da opção “Despesa com Pessoal”, na qual retorna um valor de R\$0,00 de despesa com pessoal contratado. Complementa-se ao fato que, após efetuar pesquisa como nome de estagiário, o sistema não retorna resultado.

Quanto à política de retorno, de que trata o critério vinte e oito (28), tais informações se encontram presentes no Manual do Usuário, sendo o prazo para resposta trinta dias prorrogável por mais trinta. Ainda no que tange esse critério, não há confirmação de recebimento via email. Dessa maneira, quanto ao critério vinte e oito atribui-se a nota 1, uma vez que as informações estão dispersas nos manuais e não em meios mais acessíveis e não há confirmação de recebimento no email.

Quanto ao prazo médio de retorno, o Portal do e-SIC tem a opção de gerar relatório, no qual você seleciona o prazo desejado e ele gera o relatório em pdf ou csv. No relatório de 01/07/2019 até 01/07/2020 o tempo médio para resposta foi de 17,27 dias (no relatório é dado 17,27%, mas ao entrar em contato com a CGE/MG a resposta foi de que a unidade é *dia*), sendo que 11,31% dos pedidos sofrem prorrogações.

Inicialmente, o critério vinte e nove era derivado em dois: prazo para retorno de pedido de informações simples e prazo para retorno de informações complexas. Entretanto, com a aplicação do Formulário de Análise Técnica, percebe-se que não há distinção entre informações complexas e simples. Dessa forma, atribuiu-se a nota 4 para ambos os critérios.

Figura 24: Cadastro no e-SIC

The image shows a web form for registration in the e-SIC system. It is divided into two main sections: 'Dados Cadastrais' (Registration Data) and 'Dados de login do Usuário' (User Login Data).

Dados Cadastrais:

- Radio buttons for 'Pessoa Física' (selected) and 'Pessoa Jurídica'.
- * Nome Completo: [Text input]
- * CPF: [Text input]
- Data de nascimento: [Text input]
- Sexo: [Dropdown menu with 'Selecione']
- Escolaridade: [Dropdown menu with 'Selecione']
- Profissão: [Dropdown menu with 'Selecione']
- * E-mail: [Text input]
- * Confirmação de e-mail: [Text input]
- Endereço: [Text input]
- País: [Dropdown menu with 'Brasil']
- UF: [Dropdown menu with 'Selecione']
- Cidade: [Dropdown menu]
- CEP: [Text input]
- Telefone (DDD + número): [Two text inputs]

Dados de login do Usuário:

- * Nome de Usuário: [Text input]
- * Senha: [Text input]
- * Confirmação da senha: [Text input]

Fonte: SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO, 2020⁴⁸

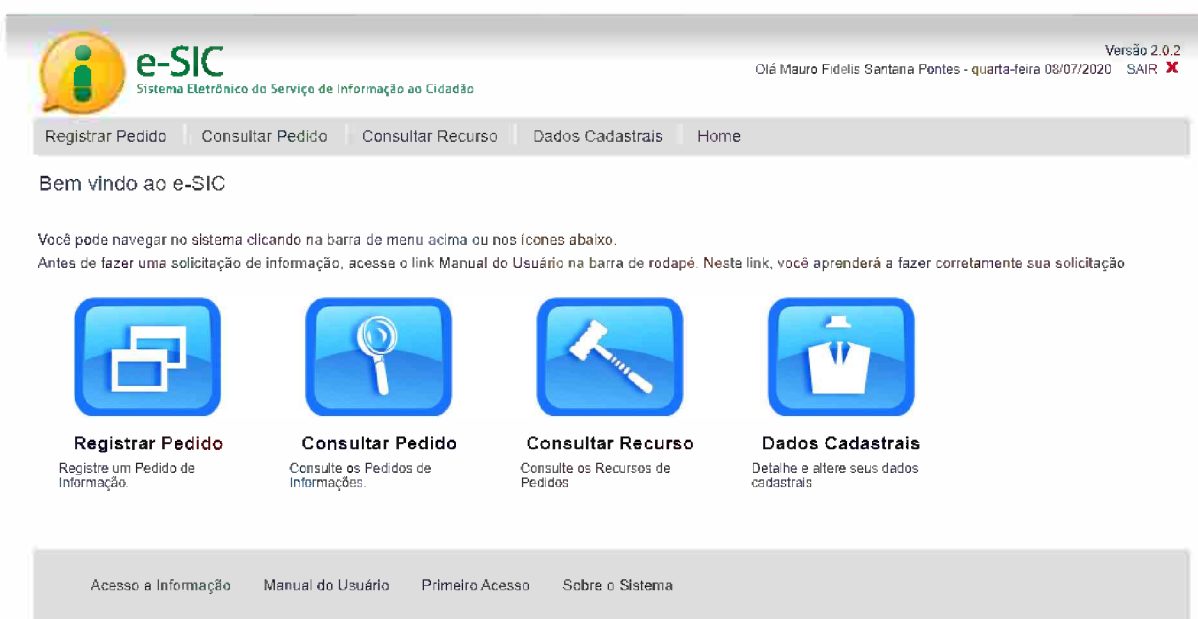
Portanto, um ponto de melhoria identificado refere-se à junção dos critérios, uma vez que não é feita, pelo Executivo Estadual, uma distinção entre informações complexas e simples, sendo, portanto, um único critério: Informa prazo médio para

⁴⁸ <http://www.acessoainformacao.mg.gov.br/sistema/Pessoa/CadastrarPessoa.aspx>

resposta ao pedido de informação. Implementando essa melhoria a nota do indicador cai para 69.

No que se refere o critério trinta (30), conforme dito anteriormente, existe o mecanismo para busca, que informa a situação da busca efetuada. Entretanto, a despeito do tempo médio para resposta, após quinze dias efetuado a solicitação de informação, não houve resposta. Diante disso, atribui-se a nota 3. Finalizada a análise dos indicadores, tem-se que a nota da dimensão Informação é de 56 pontos.

Figura 25: Tela de pedido do e-SIC



Fonte: SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO, 2020⁴⁹

7.3 e-Participação

Por fim, tem-se a dimensão e-Participação, que busca mensurar a capacidade de participação da sociedade civil nos negócios públicos. Para tanto, tem-se os indicadores informação cidadã e instrumentos de participação.

7.3.1 Informação cidadã

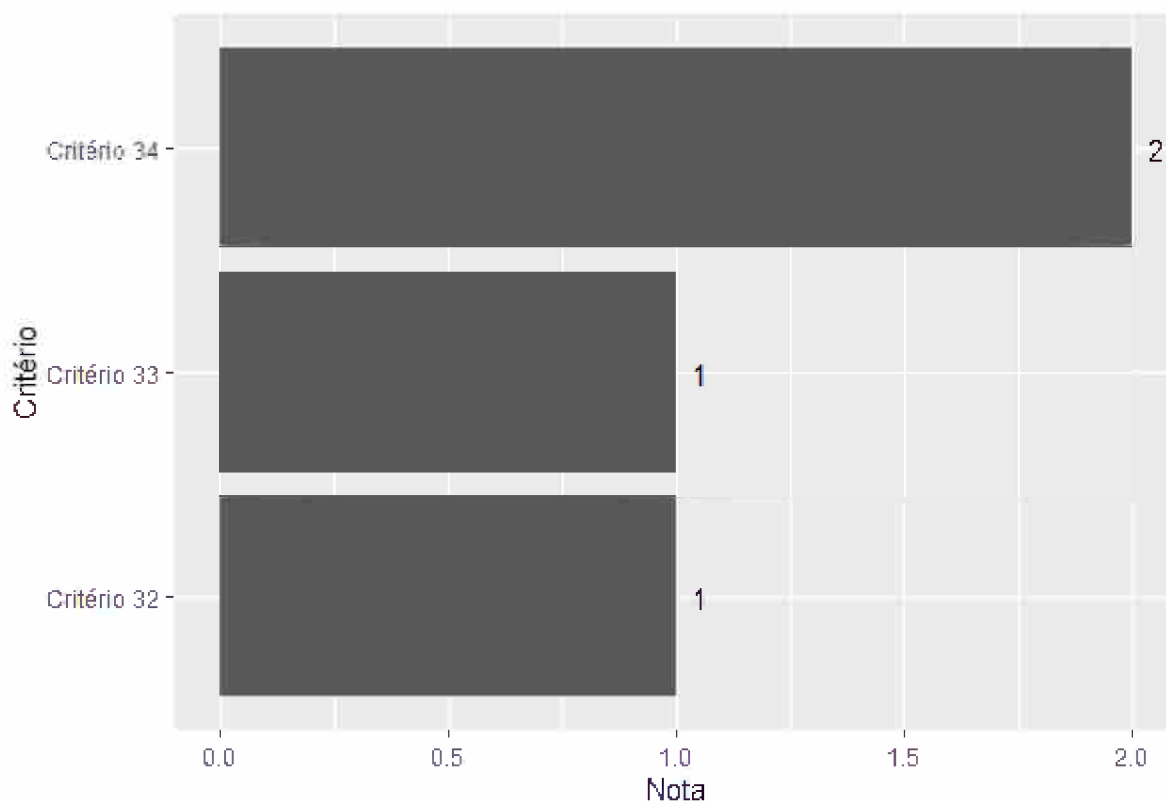
O indicador informação cidadã busca identificar se Estado fornece instrumentos que permitem o cidadão se capacitar politicamente, de forma a se engajar no processo deliberativo.

⁴⁹ <http://www.acessoainformacao.mg.gov.br/sistema/Principal.aspx>

No que se refere a este indicador sua nota foi 33 e na sua análise destaca-se os seguintes aspectos: a dificuldade de encontrar cartilhas e vídeos para informação cidadã, sendo que estes só foram descobertos durante a investigação do indicador instrumentos de participação; outro ponto refere-se à ferramenta de busca legislativa se mostra ineficiente. O Gráfico 7 demonstra a distribuição das notas por critério.

Portanto, de modo a mensurá-lo, tem-se, inicialmente, o critério de número trinta e um (31), que diz respeito ao Estado fornecer ferramentas, tais quais cartilhas e dicionários acerca das políticas públicas, jargões da administração pública, de forma clara e simplificada.

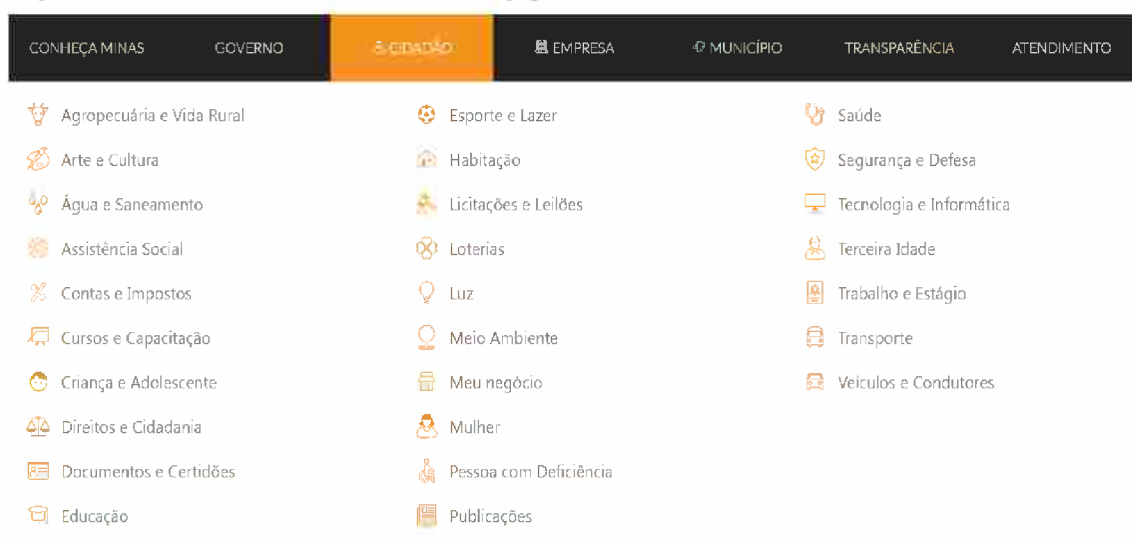
Gráfico 7: Nota por critério do indicador informação cidadã



Fonte: Elaboração do Autor

Partindo do Portal mg.gov.br, tem-se a aba “Cidadão”, que lista uma série de serviços dispostos a tal público. A Figura 26 – Aba Cidadão do Portal mg.gov.br – demonstra as opções disponíveis.

Figura 26: – Aba Cidadão do Portal mg.gov.br



Fonte: GOVERNO DE MIAS GERAIS, 2020⁵⁰

Dentre tais opções destacam-se cursos e capacitações, direitos e cidadania, educação e publicações. Pois, intui-se que, caso haja as ferramentas de que trata o critério trinta e um (31) e trinta e dois (32), elas estarão presentes em alguma destas.

Uma investigação em cursos e capacitações demonstra que a opção destina-se a cursos de natureza técnica e superior, tais qual o curso de graduação em administração pública, cursos na área da saúde, cursos de restauração entre outros, não havendo menção a cursos que visem a promoção da cidadania.

No que diz respeito a direitos e cidadania, percebe-se que a opção é destinada para consultas e assistência jurídica, como adoção, denúncias e consultas públicas, por exemplo. Portanto, também não se encontra nenhuma ferramenta de promoção à cidadania. De modo semelhante, não há menção a ferramentas de cidadania nas opções educação e publicações.

Dito isso, parte-se para a busca, pelo mecanismo disposto no Portal mg.gov.br, pelos termos “Informação cidadã”, “Formação cidadã”, “Cartilhas” e “Dicionários”. O primeiro e o segundo termos retornam resultados que convergem para a solicitação de informação pública, sendo o primeiro resultado o serviço do e-SIC do Executivo de Minas Gerais. A busca por cartilhas retorna aquelas disponibilizadas pelas secretarias para seu uso interno, sem público alvo o cidadão, da mesma maneira o termo dicionários não retorna resultados relevantes.

⁵⁰ <https://www.mg.gov.br/cidadao>

Com intuito de verificar vídeos, a busca extrapolou o Portal mg.gov.br partindo para o canal do YouTube do Governo de Minas Gerais. Nesse sentido, dois pontos são relevantes para a análise. O primeiro refere-se ao fato de as publicações no canal terem forte teor propagandístico ressaltando as ações do Governador. O segundo refere-se ao fato de os vídeos terem como período inicial o ano de 2019 (ano do mandato do atual governador), a despeito de o canal ter sido criado em 2009.

Entretanto, no Portal dos Conselhos de Minas Gerais, melhor discutido na próxima seção, é disponibilizada a aba capacitações, que constitui de um apanhado de cursos de formação política e de conselheiros – os cursos não são do Executivo Estadual – tais qual Política Contemporânea, ofertado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Dessa forma, a partir do supracitado, atribui-se aos critérios trinta e um (31) e trinta e dois (32) a nota 1.

Quanto ao critério trinta e três (33), apesar de ser considerado competência do Legislativo, torna-se interessante analisar se o Portal disponibiliza banco de dados de legislações e documentos públicos. Nesse sentido, na aba “Governo”, tem-se a opção “Legislação” que redireciona para ferramenta de consulta legislativa, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). A Figura 27 – Consulta Legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – demonstra o mecanismo.

Figura 27: Consulta Legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

LEGISLAÇÃO MINEIRA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL CONSTITUIÇÃO FEDERAL REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA ESTATUTO DO SERVIDOR

Pesquise informações sobre a legislação de Minas desde 1947.

A atualização dos textos das leis complementares, leis delegadas, leis, resoluções e deliberações da ALMG obedece ao disposto na Lei Complementar 78, de 2004. A atribuição de nova redação a dispositivos só se processa se houver, no texto da norma alteradora, determinação expressa nesse sentido. No caso de alterações tácitas, mantêm-se o texto original, remetendo o leitor à consulta da norma que seja relevante em relação ao dispositivo.

BUSCAR POR PESQUISA PESQUISA POR TEMA PESQUISA AVANÇADA

Tipo de norma: Todos Número: Anos (ex.: 1989)

Assunto: Período de: até

Com Thesaurus (Utilizado para indexação de textos de normas jurídicas e de proposições legislativas)

Ordenar por: Data mais recente Tipo Não ordenar (pesquisa mais rápida) Resultado por página: 10 **Buscar**

DOWNLOADS

- Constituição Estadual - Texto Atual **download em pdf** | 1884 kb
- Constituição Estadual - Texto Multivigente **download em pdf** | 1817 kb
- Datas Comemorativas - Calendário Anual **download em pdf** | 480 kb
- Estatuto do Servidor **download em pdf** | 143 kb
- Regimento Interno - Texto Atual **download em pdf** | 1098 kb
- Regimento Interno - Texto Multivigente **download em pdf** | 1317 kb

VEJA TAMBÉM

- ▶ Diário do Legislativo
- ▶ Biblioteca e Arquivo
- ▶ Comissões
- ▶ Conheça os Deputados
- ▶ Envie sua sugestão de projeto de lei

+ Dicas de Pesquisa

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2020⁵¹

Para fins de teste, decidiu-se buscar pela Política de TI do Estado de Minas Gerais, positivada por meio do Decreto 47.974, de 2020. Para tanto, em um primeiro momento, efetuou-se a busca por Pesquisa, selecionando como tipo de norma “Todos” e por assunto “Política de TIC”. A busca retornou trinta e quatro resultados, sendo que dentre os dez primeiros não continha resultado relevante.

Posteriormente, efetuou-se a “Pesquisa por Tema”, selecionando a opção “Ciência, Tecnologia e Informação”, conforme demonstrado na Figura 29 – Pesquisa por tema na consulta legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Também não foram retornados resultados relevantes. De modo semelhante, a busca avançada pelo termo “Política de TIC” não retornou resultado.

Figura 29: Pesquisa por tema na consulta legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

The screenshot displays the search interface of the Minas Gerais Legislative Assembly. The 'PESQUISA POR TEMA' tab is active. A list of topics is shown with checkboxes, and 'Ciência, Tecnologia e Inovação' is selected. Below the list, there are filters for 'Tipo de norma' (set to 'Todos') and 'Período de' (with 'até' and a date field). The 'Ordenar por' section has 'Data decrescente' selected. A 'Buscar' button is visible. On the right, a sidebar shows 'VEJA TAMBÉM' with links to 'Diário do Legislativo', 'Biblioteca e Arquivo', 'Comissões', 'Conheça os Deputados', and 'Envie sua sugestão de projeto de lei'. Below that, 'PERGUNTAS FREQUENTES' includes questions like 'O que encontro na Pesquisa por Tema?' and 'A Pesquisa por Tema da Legislação Mineira traz todos os tipos de normas?'.

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2020⁵²

Conforme verifica-se no Anexo A, no final da página existe um card Pesquisa Legislativa, ao selecioná-lo o usuário é direcionado para a página <http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/legislacao.aspx>, na qual a descrição é:

Sistema de informação que reúne em um só local as Leis e Decretos, bem como seus regulamentos (resoluções, portarias ...) de todos os

⁵¹ <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>

⁵² https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?subaba=js_tabLegislacaoMineiraTemas

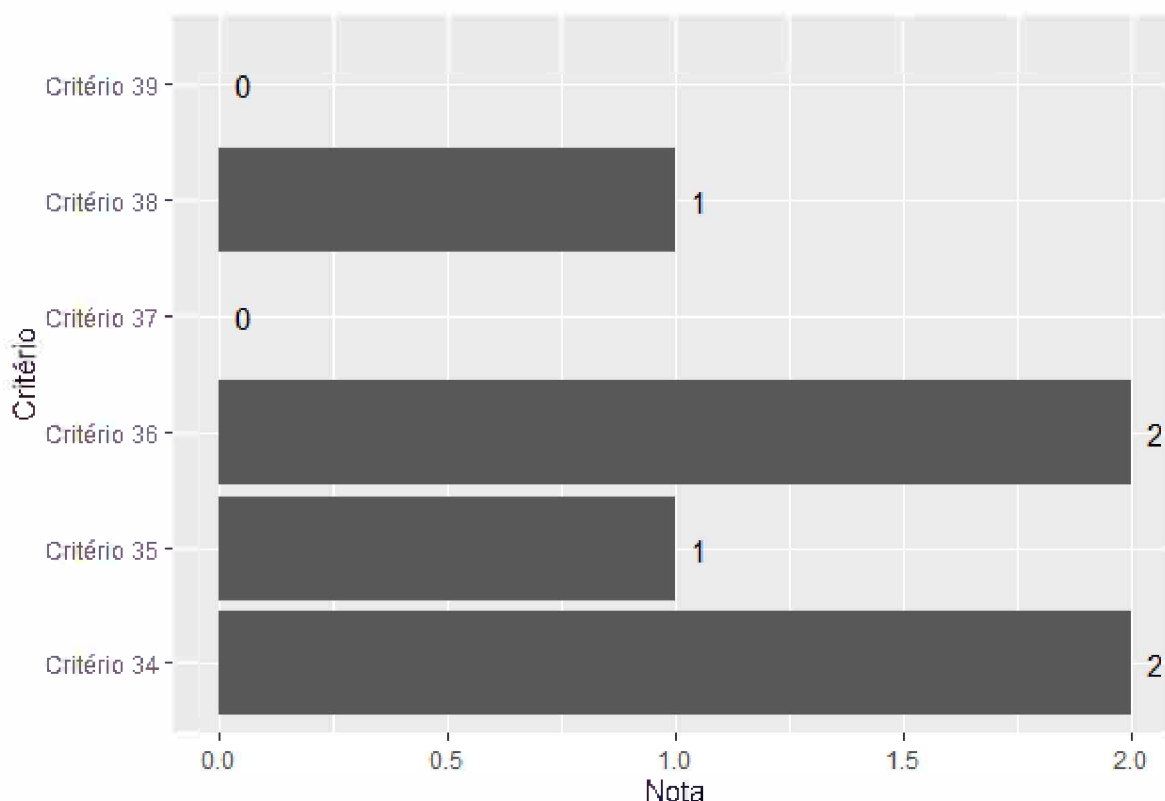
órgãos do poder executivo de Minas Gerais. O objetivo do Pesquisa Legislativa é oferecer a sociedade o acesso as normas publicadas no Diário Oficial de forma simples e atualizada, promovendo uma gestão transparente e o acesso à informação. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA).

Entretanto, ao pesquisar pelo termo Política de TIC, não é retornado resultado. Desse modo, a avaliação atribuída é 2.

7.3.2 Instrumentos de participação

O indicador instrumentos de participação, buscam mensurar se o Portal fornece ferramentas capazes de ampliar a participação cidadã nos negócios públicos, visando alcançar uma democracia deliberativa argumentativa. Dessa maneira, tem-se o Gráfico 8, que mostra a distribuição das notas por critério do indicador instrumentos de participação. Tal indicador obteve nota 25 quando aplicado ao Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais.

Gráfico 8: Nota por critério do indicador instrumentos de participação



Fonte: Elaboração do Autor

Nesse sentido, o primeiro critério a ser analisado – o trinta e quatro – propõe a identificar instrumentos que facilitem diálogo do governo com os cidadãos, de modo

que estes possam efetivamente integrar a esfera política. Diante disso, parte-se do Portal mg.gov.br para buscar ferramentas que busquem dar voz ao cidadão nos assuntos públicos, sendo que estes diferem das ouvidorias, na qual o cidadão se manifesta acerca de algo posto, e os instrumentos que se buscam nesse critério dizem respeito ao governo ouvir o cidadão no processo de elaboração e implementação de alguma política pública.

Na opção “Direitos e Cidadania” disposto na aba cidadão, encontra-se, na seção de “Utilidade pública” a possibilidade “Realizar Consulta Pública”. Ao selecioná-la o usuário é direcionando para uma nova página que contém a descrição do serviço e as etapas para acessá-lo. Segundo a descrição, a consulta pública é:

Consulta Pública é uma forma que o governo tem para ouvir a sociedade, empresas e associações e convidá-las a participarem do processo de elaboração das ações governamentais. O Sistema promove a interação entre governo e sociedade nos temas submetidos a consulta pública, através da coleta de contribuições, sua moderação, organização e divulgação dos resultados, proporcionando maior eficiência, transparência e agilidade, além de integrar os diferentes participantes do processo⁵³.

Tal serviço é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), disponível para os órgãos que compõem a administração pública estadual e os cidadãos, sendo que o órgão abre a consulta e o cidadão, após a consulta aberta, tem a possibilidade de utilizar o serviço, ou seja, parte-se de uma relação na qual a Administração Pública necessita se manifestar primeiro para que depois o cidadão possa se manifestar, de modo que a Administração Pública escolhe o que vai ou não ser consultado.

Para que o cidadão participe de uma consulta aberta é necessário que entre na página da consulta pública, disponível no endereço <https://www.mg.gov.br/servico/realizar-consulta-publica>, e caso seja seu primeiro acesso deve fazer cadastro.

Após efetuado o cadastro, mediante preenchimento de um formulário online simples, conforme verifica-se na Figura 30 – Formulários de cadastro da Consulta Pública –, tem-se a opção de pesquisar uma consulta segundo título, situação da consulta, instituição, data de abertura e segmento. Ademais, tem-se a opção de listar as consultas em andamento e as encerradas. A Figura 31 – Pesquisa da consulta pública – demonstra a ferramenta de pesquisa disponibilizada.

⁵³ <https://www.mg.gov.br/servico/realizar-consulta-publica>

Figura 30: Formulários de cadastro da Consulta Pública

Consultas Públicas

Bem vindo!

Para participar enviando contribuições para a Consulta Pública, necessário efetuar o cadastro, preenchendo corretamente os dados abaixo.

Cadastro de Participante

Tipo de Participante: Pessoa Física Instituição

Nome Completo: *

Sexo: * Data de Nascimento: *

Estado: * Cidade: *

Área de Atuação: *

Onde trabalha:

Observações:

E-mail: *

Senha: * Confirmar Senha: *

Para continuar e necessário ler e concordar com os Termos de Uso da Consulta Pública. Clique aqui para visualizar os Termos de Uso.

Li e concordo com os Termos de Uso

* - Preenchimento obrigatório

Gravar

Fonte: CASA CIVIL, 2020⁵⁴

No momento em que é efetuada a presente análise, nenhuma consulta encontrava-se aberta e ao verificar as encerradas, a primeira consulta pública foi efetuada em 2012 e até o ano de 2020 foram abertas quinze, sendo que o modelo mais comum refere-se às consultas em elaborações de Decretos nas quais o cidadão, faz comentários ou sugestões acerca de artigos em específico, deixando clara uma justificativa para tal proposição. Desse modo, considera-se que o critério trinta e quatro (34) seja parcialmente preenchido, sendo atribuído uma nota 2.

⁵⁴ <http://www.consultapublica.mg.gov.br/ConsultaPublica.aspx>



Figura 31: Pesquisa da consulta pública



Consulta Pública é uma forma de participação da sociedade no processo de elaboração de atos de competência do Governador do Estado, de forma a propiciar maior democratização, transparência e publicidade das normas e ações governamentais, assegurando mais legitimidade e qualidade à atuação da Administração Pública. Por meio dela, o interessado poderá opinar, criticar e dar sugestões para que a atuação do Poder Público vá ao encontro dos melhores anseios da sociedade. [Saiba mais](#)

Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública
consultapublica@casacivil.mg.gov.br / (31) 3915-1040

Pesquisa

<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; text-align: center;">  Em andamento </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; text-align: center;">  Encerradas </div> </div>	
Título ou Descrição:	<input type="text"/>
Situação da Consulta:	--Todas-- <input type="button" value="v"/>
Instituição:	-- Todas -- <input type="button" value="v"/>
Data Abertura:	<input type="text"/> Segmento: -- Todos -- <input type="button" value="v"/>
<input type="button" value="Pesquisar"/>	

Fonte: CASA CIVIL, 2020⁵⁵

O critério de número trinta e cinco (35) - Disponibiliza a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções – pressupõe, em primeiro lugar, que haja discussões públicas na esfera Estadual de Minas Gerais. Nesse sentido, tem-se o Portal dos Conselhos que fica a cargo da CGE/MG que têm a seguinte descrição:

Ele é sua ferramenta de acompanhamento das Instituições Participativas do Estado de Minas Gerais. Aqui você terá acesso aos dados e informações sobre a composição de conselhos existentes no âmbito estadual, bem como locais e modo de funcionamento, atas de reunião, normas instituidoras, telefone, e-mail e páginas na WEB ou redes sociais em que eles poderão ser encontrados. Utilize este importante canal de participação para conhecer e se aproximar dos conselhos e das políticas públicas de seu interesse e contribua para promover o controle social em Minas Gerais. (PORTAL DOS CONSELHOS) ⁵⁶

No portal encontra-se uma parte destinada a notícias que mostra as três mais recentes e quando se escolhe a opção mais notícias é direcionado a uma página com

⁵⁵ <http://www.consultapublica.mg.gov.br/ConsultaPublica.aspx>

⁵⁶ <http://portaldosconselhos.cge.mg.gov.br/>

todas as notícias. Uma investigação dessa página percebe-se que as notícias abarcam reunião de conselhos, chamadas para consultas públicas, debates e projetos pertinentes aos conselhos.

Ainda na Home Page do Portal dos Conselhos tem-se a opção “Acesso ao cidadão” na qual escolhe-se um conselho e ao selecioná-lo tem-se uma breve descrição do conselho evidenciando à qual secretaria pertence, quem é o presidente, secretário executivo/geral, qual decreto instituiu o conselho, número de membros, local do conselho, email para contato, horário de funcionamento, além do regimento interno.

Encontra-se, também no “Acesso ao cidadão”, a aba “Agenda, pautas e atas de reunião”, expondo a pauta, data de reunião e o link para a reunião. Entretanto, a pauta é muito simplificada (vide Figura 32 – Pauta da 93ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária)

Figura 32: Pauta da 93ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária



Fonte: CASA CIVIL, 2020⁵⁷

Portanto, existe mecanismo que disponibiliza a agenda de reuniões, de modo desagregado, não havendo um menu específico para isso, com pauta simplificado da reunião e, vale ressaltar que não foi possível chegar ao portal dos conselhos a partir da página mg.gov.br. Desse modo, a despeito da existência do

⁵⁷ <http://portaldosconselhos.cge.mg.gov.br/cidadao>

mecanismo, atribui-se a nota 1. Tal avaliação também é aplicada ao critério de número trinta e oito (38).

Quanto ao critério de número trinta e seis (36), além das ouvidorias, abarcado em critérios anteriores, o Portal mg.gov.br nas abas “Cidadão” e “Empresa” que dispõe dos serviços para estes públicos-alvo. Ao selecionar um serviço, por exemplo “Obter carteira de identidade – 2ª e outras vias”, além da possibilidade de acesso aos serviços, encontra disponível a opção de “Avaliar este serviço” na qual tem-se as opções de principais problemas, conforme explicita a Figura 33 – Avaliação de serviços. Ademais, pode-se avaliar de forma geral, com as opções: Ótimo, Bom, Regular e Ruim, na qual corresponde um sistema com preferência a aspectos positivos em detrimento de negativos – tem-se dois relacionados a aspectos positivos (Ótimo e Bom) e um negativo (Ruim), além do mais pode-se escrever uma mensagem acerca do serviço.

Figura 33: Avaliação de serviços

O que você identifica como principais problemas desse Serviço?:

- Falta de vagas no agendamento
- Filas grandes nas unidades de atendimento presencial para finalizar o serviço
- Necessidade de mais de um atendimento presencial para finalizar o serviço
- O serviço não pode ser feito por meio da Web
- Poucas informações sobre o processo de prestação do serviço
- Poucas unidades de atendimento presencial
- Serviço demanda muito tempo para realização
- Solicitação de documentos que estão em poder do Estado
- Solicitação excessiva de documentos para a realização do serviço

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020⁵⁸

No que tange a avaliação de políticas públicas ou atuação dos servidores públicos, não foi identificado nenhum mecanismo. Dessa maneira, dada a existência da capacidade de avaliação, mas esta ser restrita aos serviços, atribui-se nota 2.

No que diz respeito ao critério trinta e sete (37), não é encontrado nenhum link voltado para democracia, conforme dito anteriormente, de modo que tal critério

⁵⁸ <https://www.mg.gov.br/servico/emissao-da-carteira-de-identidade-2a>

recebe nota 0. Por fim, tem-se o critério trinta e nove (39), que busca se o site tem ferramentas de acessibilidade. Conforme verifica-se no Anexo A, no topo do site tem-se a guia “Acessibilidade” que quando selecionada direciona o usuário para uma página com breve descrição do que é e qual instrumento normativo a regula⁵⁹. Abaixo são apresentadas as teclas de acesso disponíveis e seu uso em diversos navegadores. Entretanto, aqui, tem-se um destaque: não são fornecidas informações para o Google Chrome, fato de extrema relevância, uma vez que a pesquisa desenvolvida pelo *Net MarktShare* (2020), do período de junho/2019 até maio/2020, mostra o Google Chrome como navegador mais utilizado (68,26%). Portanto atribui a tal indicador a nota 0.

Desse modo, a dimensão e-Participação, foi aquela que obteve menor nota, sendo de 29 pontos, ou seja, é a dimensão menos desenvolvida no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais, sendo que o Estado se preocupa à que determina os mecanismos legais, sem inovações que convergem para uma democracia deliberativa (argumentativa).

⁵⁹ Resolução Seplag nº 29, de 05 de julho de 2016

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou o Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais, disponível no endereço eletrônico www.mg.gov.br, na perspectiva da democracia digital. A escolha pelo tema se deu, principalmente, em função de a literatura, de forma exaustiva, propor análises segundo conceitos de governo eletrônico, sendo que os relativos à democracia têm sido pouco abordados, de forma que atualmente tem-se maior interesse por tal.

Para tanto, o trabalho buscou responder a seguinte questão: Qual o potencial dos Portais dos Executivos Estaduais na promoção da Democracia Digital? Disto, resultou como objetivo analisar o Portal mg.gov.br, na perspectiva da Democracia Digital.

Dessa forma, em um primeiro momento, foi realizada uma contextualização acerca da Modernização da Administração Pública no Brasil, na qual parte de um Modelo Patrimonialista para um Modelo de Governança Pública, ou seja, uma administração marcada pela confusão entre público e o privado, nepotismo e clientelismo, para um modelo participativo, na qual a sociedade civil se aproxima do Estado com maior poder de decisão nos negócios públicos. Vale-se dizer que tal transição ainda não está completa.

Posteriormente, foi elencado, a partir de uma revisão da literatura, os principais *constructos* que compõem a democracia digital, para serem utilizados no Formulário de Análise Técnica, que é o instrumento de investigação do Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais. Tais *constructos* são constituídos de conceitos abordados na literatura teórica, legislações e análises feitas anteriormente ao presente estudo.

A aplicação do Formulário de Análise Técnica retornou como resultado para o Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais a nota 44, em um total de 100. A primeira dimensão analisada refere-se ao *accountability*, que obteve uma nota de 66,5, sendo composto pelos indicadores transparência e responsabilização dos agentes públicos.

No que se refere à transparência, sua nota foi 66 (em 100) e obteve uma predominância de avaliação 2 (56,25%). Quando se analisa os critérios que integram o indicador, algumas considerações devem ser feitas. Primeiro, notou-se que grande parte das informações dispostas, excetuando aquelas que são reguladas por

instrumentos normativos, tais quais referem-se os critérios 1, 11, 12 e 13, possuem forte caráter propagandístico, com intuito de enaltecer as ações do Governo de Minas Gerais.

Quando se passa para as informações regidas por legislações, sobretudo a LRF, das quais tratam os demais critérios do indicador, percebe-se que estas se preocupam somente em cumprir o que trata a norma, sem trazer inovações. Dessa maneira, pode-se inferir que um cidadão com baixo conhecimento em Administração Financeira e Orçamentária tenha dificuldades em entender do que se trata os Relatórios, por exemplo.

Outro ponto relevante, que foi evidenciado ao longo da análise, em todos os critérios, tange o mecanismo de busca presente no Portal mg.gov.br, que se mostrou ineficiente, visto que não retornou resultados relevantes, na maior parte das vezes, nas pesquisas efetuados por meio deste. No mais, também percebeu-se, ao longo de toda análise, que os critérios analisados se encontram dispersos em diversos portais no âmbito dos diversos órgãos que compõem o executivo estadual e de outros poderes, sendo que o Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais, funciona como um canal direcionando para os demais portais.

De modo semelhante, o indicador responsabilização, que apresentou uma nota 67, encontrou dificuldades relativas ao acesso dos critérios analisados, sendo necessário diversos “cliques” para que os alcança-se. Também notou-se que os mecanismos se propõem a cumprir o que prediz a Lei 13.460/2017, sem trazer inovações significativas, apresentando, necessidade de diversos cadastros para que se registre uma manifestação e prévio conhecimento da estrutura governamental, o que pode desencorajar o cidadão.

A segunda dimensão refere-se à capacidade de o Portal disponibilizar informações para a sociedade civil, sendo, portanto, a dimensão informação, que obteve nota 58, composto pelos indicadores dados abertos e acesso à informação.

Quanto aos dados abertos, que obteve uma nota 43, o portal apresentou diversos pontos de melhoria, destacando-se o fato de as bases dados disponíveis serem precárias, não abarcando diversos órgãos governamentais e não possuindo integração com a base dados no Governo Federal, conforme dispõem o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (2012). Um ponto positivo, refere-se ao fato de a maior parte das bases disponíveis estarem em um formato três estrelas de dados abertos.

No que tange o acesso à informação, que buscou identificar pontos de transparência passiva do portal, o indicador adquiriu, inicialmente, nota 75. Entretanto, a medida que se realizou a análise, notou-se que a distinção entre informações complexas e simples é subjetiva, sendo que o próprio mecanismo de e-SIC do Executivo Estadual de Minas Gerais não a faz, dessa maneira, os critérios 29 e 30 foram unificados, de modo que a nota do indicador cai para 69 e a nota da dimensão cai de 61 para 56.

Destaca-se no indicador de acesso à informação, como ponto de melhoria, a necessidade de cadastro para que se efetue um pedido de informação, o que pode desencorajar o usuário.

Por fim, tem-se a dimensão e-Participação que tem por objetivo mensurar a capacidade de participação da sociedade civil na condução dos negócios públicos. Tal dimensão, que obteve 35 pontos, a menor nota dentre as dimensões, é composta pelos indicadores informação cidadã e instrumentos de participação.

Informação cidadã, para a qual foi atribuída a nota 33, se destacou pela dificuldade de se encontrar cartilhas e vídeos para educação, sendo encontrados no momento da análise do indicador instrumentos de participação, sendo que o que foi encontrado não corresponde à produção do Governo do Estado de Minas Gerais.

Por sua vez o indicador instrumentos de participação, que correspondeu à nota 37, buscou identificar quais os mecanismos para participação da sociedade civil que o portal oferta. De modo semelhante ao analisado ao longo da análise, tem-se um portal específico nesse sentido, sendo o portal dos conselheiros.

De modo esperado, a dimensão *accountability* obteve maior nota (66,5), seguida pela informação (58) e e-Participação (35), o que representa que o Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais está em um estágio inicial de democracia digital, que tem forte preocupação em cumprir instrumentos normativos, com baixo grau de participação da sociedade civil nos negócios públicos. Nesse sentido, também aponta a literatura acerca da análise da democracia digital no Brasil.

O estudo não teve pretensões de esgotar a temática e sim fornecer uma abordagem inicial, sendo que trabalhos futuros podem se estender aos demais Portais dos Executivos Estaduais brasileiros e, incorporar a opinião dos usuários em sua análise. Ademais optou-se deixar de lado aspectos relativos ao governo eletrônico, o que não significa que não sejam importantes, muito pelo contrário, análises futuras também devem levá-los em consideração.

Ademais, o presente trabalho apresenta limitações, conforme apresentado já no Capítulo 1 (Introdução), principalmente no que se refere ao caráter subjetivo da análise. Dessa maneira, por mais que os critérios busquem tornar a aplicação do Formulário de Análise Técnica o mais impessoal possível, ainda assim, torna-se impossível desvincular as experiências do pesquisador de sua análise. Nessa perspectiva, estudos futuros podem buscar agregar outros pontos de vista, tanto de pesquisadores, quanto da própria população, acerca do portal mg.gov.br ou outros, analisá-los e validá-los por meio de métodos que tentem atenuar a influência individual do pesquisador, tal qual o Alfa de Cronbach⁶⁰, por exemplo.

Por fim, tem-se que a análise do Portal mg.gov.br como promotor da democracia (digital), apontou para pontos de melhoria significativos, principalmente no que se refere ao incentivo da participação da sociedade civil nos negócios públicos. Outro fator de grande relevância diz respeito às informações, sobretudo a partir das redes sociais, estarem voltadas para uma Política de Governo, ao invés de uma Política de Estado, que deve ser o foco.

Conclui-se que o Portal do Executivo Estadual de Minas Gerais, atua, de forma inicial, como promotor da democracia, sobretudo no que diz respeito ao aspecto da transparência, divulgando informações acerca dos agentes públicos. Entretanto, tais informações, estão altamente vinculadas as legislações não sendo percebidos pontos de inovação, sendo que, quando se analisa os dados abertos, estes são altamente deficitários. Dessa forma, o Portal mg.gov.br atua ainda, em um modelo de democracia representativa liberal, com alguns instrumentos de participação da sociedade civil, incipientes, mas que podem ser utilizados para que se alcance graus mais desenvolvidos de democracia.

⁶⁰ Índice utilizado para mensurar a confiabilidade de um instrumento de pesquisa baseado em escalas, sendo a média das correlações entre os itens que residem no mesmo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Trajatória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.
- ALMADA, M. P.; CARREIRO, R.; BARROS, S.; GOMES, W. **Democracia digital no Brasil**: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. *Matrizes*, v. 13, n. 3, p. 161-181, 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/158411>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- ARAUJO, Marcelo Henrique de et al. **Serviços de governo eletrônico no Brasil**: uma análise a partir das medidas de acesso e competência do uso da internet. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 676 – 94, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400676&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 02 mai. 2020
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Consulta Legislação**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, Belo Horizonte, n. 49, p. 25-45, 200. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. 1 ed. Belo Horizonte, Editora UFMG, 1995.
- BARBOZA, E. F.; NUNES, E. A. **A inteligibilidade dos websites governamentais brasileiros e o acesso para usuários com baixo nível de escolaridade** *Interação Humano-Computador*. *Inclusão Social*, v. 2, n. 2, p. 19-33, 2007. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1599>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- BASTOS, Camila Sanson Pereira; PEREIRA, Carolina de Lima Cazarotto. **O fortalecimento das ouvidorias como instrumento de controle social**: análise e impactos para a aplicação da lei 13.460/2017. *In: Revista Científica da OAB*, São Paulo, p. 31- 40, São Paulo. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/2_2.pdf. Acesso em: 09 de jul. 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 70 ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1977.
- BIBLIOTECA PROFESSOR PAULO CARVALHO DE MATTOS. **Tipos de Revisão de Literatura**. Disponível em: <http://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/ tipos-de-revisao-de-literatura.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. **Variedades da Democracia no Brasil**. *Opin. Publica*, Campinas , v. 23, n. 1, p. 1-42, Apr. 2017 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRAGA, J. L.; PINTO, HLM. **Sistemas legados e as novas tecnologias**: técnicas de integração e estudo de caso. *Informática Pública*, v.7, n.1, p. 47-69, 2005. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO7_N1_PDF/IP7N1_mendespinto.pdf. Acesso em 10 ago 2020.

BRAGA, Lamartine Viera et al. **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 1, p. 05-21, jan/mar 2008. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/137/142>. Acesso em: 12 out. 2019.

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

BRASIL. **Decreto 9094, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9094-17-julho-2017-785213-publicacaooriginal-153382-pe.html>. Acesso em: 27 ago 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 27 ago 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 13.726, de 08 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13726-8-outubro-2018-787227-norma-pl.html>. Acesso em: 27 ago 2019.

BRODIE, M. L.; STONEBRAKER, M. **Legacy Information Systems Migration: Gateways, Interfaces, and the Incremental Approach**. San Francisco, CA, USA: Morgan Kaufmann Publishers Inc., 1995.

BIZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. **Variedades da Democracia no Brasil**. Opin. Publica [online]. vol.23, n.1, pp.1-42, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-019120172311>. Acesso em: 17 mai. 2020

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista Do Serviço Público, v. 47, n .1, p. 07 - 40. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. In: Lua Nova [online]. n. 45, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 19 fev 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Por que a democracia se tornou dominante e consolidada apenas no século XX?** São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.01.por_que_democracia_consolidada.9.04.pdf. Acesso em 08 mai. 2020.

BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. Governance, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227919466_New-Style_Councils_New-Style_Councillors_From_Local_Government_to_Local_Governance. Acesso em 10 ago. 2020.

BRULON, Vanessa; PIERRE, Ohayon; GERSON, Rosenberg. **A reforma gerencial em questão**: contribuições para um projeto em construção. Revista do Serviço Público, Brasília, 2012.

CAMPELO, Graham S. B. **Administração Pública no Brasil**: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ciência. & Trópico, Recife., v.34, n. 2, p.297-324, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592> . Acesso em: 17 out. 2019.

CASA CIVIL. **Consultoria Técnico-Legislativa**. Disponível em: <http://www.consultapublica.mg.gov.br/ConsultaPublica.aspx>. Acesso em: 09 jul. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. **Portal Transparência do Estado de Minas Gerais**. [20-]. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Acesso em: 08 nov. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2011. Disponível em: <http://www.esic.ms.gov.br/sic.pdf>. Acesso em 05 abr. 2020.

COSTA, Eduardo Marques; MARQUES, Érico Veras. **Usabilidade**: um estudo da percepção da qualidade no comércio eletrônico brasileiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ADI530.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil**: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Rev. Adm. Pública [online]. 2008, vol.42, n.5, pp.829-874. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>. Acesso em: 07 nov. 2019.

CUNHA, M. A. V. C. ; MARQUES, Érico Veras ; MEIRELLES, Fernando de Souza . Modelos de Gestão de Tecnologia de Informação no Setor Público Brasileiro. In: ENANPAD, 2002, Salvador. ENANPAD, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMIAN, I. P. M; MERLO, E. M. Uma análise dos sites de governo eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v47n4/v47n4a04.pdf>. Acesso em 03 abr. 2020. In: Revista da Administração Pública. n4, v47, p. 877-99.

DANTAS, Humberto. Democracia direta, representativa e participativa. In: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer. **Princípios da democracia**. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2015. p. 35 – 52.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DIAS, Thiago Ferreira; SANO, Hironobu; MEDEIROS, M. F. M. **Inovação e Tecnologia da Comunicação e Informação na Administração Pública**. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4284>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DINIZ, V. **A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP – Congresso de Informática Pública**. In: Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, 10., Anais... Santiago, Chile, 2005. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/5502/iniciativas-de-governo-eletronico--analise-das--->. Acesso em: 15 jun. 2020.

DUNLEAVY, P. et al. **New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance**. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, UK, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 2 ed. Rio de Janeiro, Globo, São Paulo, Edusp, 1975, vol. 1

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Maturidade do Governo Eletrônico**: análise de experiências estaduais. Projeto de Pesquisa apresentado à disciplina de Doutorado Gestão Estratégica da Informação. São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. **Indo além do gerencial**: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. Rev. Adm. Pública [online]. vol.52, n.1, p.71-88, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em: 08 mai. 2020.

FISHKIN, James S. Possibilidades democráticas virtuais: perspectivas da democracia via Internet. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org.). **Internet e Política**: teoria e prática da Democracia Eletrônica. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 17 – 45.

FOUNTAIN, Jane E. **Construindo um Estado virtual**: tecnologia da informação e mudança institucional. 1. ed. Brasília: ENAP, 2005.

FRANCO, Gustavo H. B.; LAGO, Luiz Aranha Correa. **A economia da República Velha, 1889-1930**. Texto para discussão, n. 588, jan 2011. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td588.pdf>. Acesso em: 22 out 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Democracia digital**. 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/1637>. Acesso em: 19 abr. 2020.

GARTNER GROUP. Key issues in e-government strategy and management. *Research Notes*. Maio, 2000 *apud* SANTOS, Roberval de Jesus Leone. **Governo Eletrônico**: o que se deve e o que não se deve fazer. In: XVI Concursos de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de La Administración Pública. Caracas: Gobierno Eletrônico, 2002. Disponível em: http://portal.cnti.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico9.pdf. Acesso em 15 nov. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas. 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

GOMES, Wilson. **Democracia Digital**: que democracia?. Bahia, 2011. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ip-wilson.pdf. Acesso em 09 mai. 2020.

GOMES, Wilson. **Internet e participação política em sociedades democráticas**. Revista FAMECOS, Bahia, v.27, n. 2, 2005, p. 58-78. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3323/2581>. Acesso em 10 mai. 2020.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Portal mg.gov.br**. [20-]. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua TIC 2018: Internet chega a 79,1% dos domicílios do país. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27515-pnad-continua-tic-2018-internet-chega-a-79-1-dos-domicilios-do-pais>. Acesso em: 10 ago 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estados, Instituições e Democracia**: democracia. 2. ed. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, 2010. *E-book*.

ISOTANI, Seiji. BITTENCOURT, Ig Ibert. **Dados Abertos e Conectados**. Centro de Estudos sobre Tecnologia Web – CeWeb.br. 2020. Disponível em: <https://ceweb.br/livros/dados-abertos-conectados//capitulo-1/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

JANSSON, G.; LINDGREN, I. **Electronic services in the public sector: A conceptual framework**. Government Information Quarterly, n.30, v. 2, p. 163-172.

JARDIM, José Maria. **O governo eletrônico no Brasil**: o portal Rede de Governo. Arquivística.net. Rio de Janeiro, p. 28-37. jun. 2007. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30773-32930-1-PB.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

LORENSKI, F. ; MEZZAROBA, M. ; CARMO, V. M. ; ROVER, A. J. . Avaliação dos sítios das assembleias legislativas do Brasil utilizando a métrica da usabilidade. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, v. 8, p. 155-182, 2013. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/avalia%C3%A7%C3%A3o-dos-s%C3%ADtios-das-assembleias-legislativas-dos-estados-brasileiros-utilizando>. Acesso em: 10 ago 2020

MAIA, K. et. al. **Nova Gestão Pública e motivação no serviço público**: a carreira de EPPGG como alternativas para as disfunções burocráticas. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1727/2/A_nova_gest%c3%a3o_p%c3%ba_blica_e_a_motiva%c3%a7%c3%a3o_eppgg_Maia_et_al.pdf. Acesso em: 22 out. 2019.

MAIA, Rousiley C. M. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições de deliberação pública. *In*: EISENBERG, José; CEPIK; Marco (org.). **Internet e Política**: teoria e prática da Democracia Eletrônica. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 46 – 72.

MARCOLINA, Maria Rossato. **Coronelismo ontem e hoje**. O professor PDE e os desafios da escola pública paranaense, Paraná, v. 1, 1-21, 2010. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2010/2010_unicentro_hist_artigo_maria_rossato_marcolina.pdf. Acesso em: 22 out. 2019.

MARSHAW, T. H. Cidadania e classe social. *In*: MARSHAW, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 57 – 67.

MARTINS, Gilberto. **Sobre conceitos. Definições e Constructos nas Ciências Administrativas**. *Gestão & Regionalidade* [Online], v.2 1, n, 62, 2005. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/267/123. Acesso em: 21 jul. 2020

MEDEIROS, P. H. R; GUIMARÃES, T. A. **A institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil**. *Revista da Administração de Empresas*, v. 46, n. 4, p. 66-78, 2005.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. **Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009)**: no âmbito do poder executivo. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/iistm/v7n2/07.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2020.

MERLO, S; BASSI, J. S; CRUZ, J. A. S. **Lei de acesso à informação pública: algumas considerações**. *Biblos*, v. 28, n. 3, p. 73-82, 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/biblos/article/download/5380/3517>. Acesso em: 02 jun. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto 47441, de 03 de julho de 2018**. Dispõe sobre a simplificação administrativa no âmbito do Poder Executivo estadual. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47441&comp=&ano=2018>. Acesso em: 27 ago 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 21972, de 21 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 2016. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21972&comp=&ano=2016&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 10 out. 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Sistema Eletrônico de Informações – SEI**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/sei>. Acesso em: 30. mar, 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. [20-]. Disponível em: <http://dados.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Cartilha Técnica para a publicação de dados abertos no Brasil**. 2012. Disponível em: <http://wiki.dados.gov.br/GetFile.aspx?Page=Tecnologia&File=Cartilha%20T%c3%a9cnica%20para%20Publica%c3%a7%c3%a3o%20de%20Dados%20Abertos%20no%20Brasil%20v1.pdf>. Acesso em 20 jun. 2020.

MOTTA, Suelen Homrich; SANTOS, Maria Lúcia Salgueiro dos; MURMEL, Nicholle. **Marco civil da internet: entre o ideal democrático e a prática**. *In*: VIII Encontro de Pesquisa em Comunicação – ENPECOM. Curitiba. **Anais Eletrônicos** [...]. Curitiba,

2016. Disponível em:

<https://eventos.ufpr.br/enpecom/enpecom2016/paper/downloadSuppFile/209/27>.

Acesso em: 07 mai. 2020.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios.** *Revista de Administração Contemporânea*, [S.l.], v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011. ISSN 1982-7849. Disponível em:

<<https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/874/871>>. Acesso em: 04 mai 2020.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Aspectos Principais da Lei nº 12.965, de 2014, o Marco Civil da Internet:** subsídios à comunidade jurídica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado. Disponível em:

<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-148-aspectos-principais-da-lei-no-12.965-de-2014-o-marco-civil-da-internet-subsidios-a-comunidade-juridica>. Acesso em: 29 mai. 2020.

OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. **Garantia do direito à informação no Brasil:** Contribuições da Lei de Acesso à Informação. 2013. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/garantia-do-direito-a-informacao-no-brasil-contribuicoes-da-lei-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em 04 abr. 2020.

OLIVEIRA, José Clovis Pereira et al. **O questionário, o formulário e a entrevista como instrumentos de coleta de dados: vantagens e desvantagens do seu na pesquisa de campo em ciências humanas.** Disponível em:

http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV056_MD1_SA13_ID8319_03082016000937.pdf. Acesso em 27. Abr, 2020.

OUIDORIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais.** [20-]. Disponível em: <http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

PEREIRA, M. A. B. et al. **Governo eletrônico e os executivos municipais:** o caso de Minas Gerais.

PINHO, José Antonio Gomes de. **Internet, Governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil:** Algumas Questões Básicas em Debate. *Revista VeraCidade [S. l.]*, ano 3, n. 3, 2008. Disponível em:

<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo2.pdf>.

Acesso em: 08 mai. 2020.

ROTHBERG, Danilo. **Por agenda de pesquisa em democracia eletrônica.** *Opinião Pública*. Campinas, vol. 14, n. 1, 149-172, 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/06.pdf>. Acesso em 07 mai. 2020.

ROVER, A. J. ; MEZZARROBA, O. ; SANTOS, P. M. ; BERNARDES, M. B. ; GOTA, M. M. M. ; MEZZARROBA, M. . **Métrica de Avaliação dos Sítios e Portais**

Corporativos dos Tribunais de Contas Brasileiros. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012. 243p . Disponível em:

<https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/m%C3%A9trica-de-avalia%C3%A7%C3%A3o-dos-s%C3%ADtios-e-portais-corporativos-dos-tribunais-de-contas-brasileiros>.

Acesso em 10 ago 2020.

ROVER, Aires. José.; SANTOS, Paloma. Maria. ; FERREIRA, Marcus. V. A. ; BERNARDES, Marcielle. Bernardes. ; PINTO, C. A.d ; YAMAOKA, E. J ; DE PAULA, G. ; JÚNIOR, E. S. ; ROCZANSKI. Avaliação de portais e sítios governamentais no Brasil. In: Aires José Rover; Fernando Galindo. (Org.). **O Governo Eletrônico e suas múltiplas facetas**. Zaragoza: Lefis Series, 2010, v. 10, p. 11-38. Disponível em:

https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/doutorado_artigo_disciplina_egov_v13_paloma_marcus.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo eletrônico e democracia** – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **O&S**. Salvador, v.9, n.25, 29-53, 2002. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000300004.

Acesso em 20 abr. 2020.

SALOMÃO, Mariana Silva. **Marco Civil da Internet: perspectivas de aplicação e seus desafios**. 2016. 19 f. Dissertação (Pós-Graduação Lato Sensu da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro). Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.ius.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2016/pdf/MarianaSilvaSalomao.pdf. Acesso em: 18 mai. 2020.

Samuelson. **The Review of Economics and Statistics**, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389

SANTOS, Agatta Oliveira; ESTENDER, Antonio Carlos. **Compartilhamento de Informações no Ambiente Organizacional**. Simpósio de excelência da gestão da tecnologia, 2016. Disponível em:

<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/92411.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2020

SANTOS, B. P.; ALBERTO, A., Lima, T. D. F. M.; CHARRUA-SANTOS, F. M. B. (2018). Industry 4.0: challenges and opportunities. Revista Produção e Desenvolvimento, vol.4, n.1, p.111-124. Disponível em: <https://revistas.cefet-rj.br/index.php/producaoedesarrollo/article/view/316>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 1 ed, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2002, p. 39 – 84.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone. **Governo Eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer**. In: XVI Concursos de Ensayos y Monografías del CLAD sobre

Reforma del Estado y Modernización de La Administración Pública. Caracas: Gobierno Eletrônico, 2002. Disponível em: http://portal.cnti.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico9.pdf. Acesso em 15 nov. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública [online]. vol.43, n.2, p.347-369, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Acesso em: 15 mai. 2020.

SILVA, Arídio; RIBEIRO, Araújo; RODRIGUES, Luis. **Sistemas de Informação na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2004.

SILVA, Sivaldo Perereira da. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras**. Opin. Publica [online]. 2005, vol.11, n.2, p.450-468. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200007>. Acesso em: 05 mai. 2020.

SILVA, Hermann Bergmann Garcia e; MARQUES, Rodrigo Moreno. **Falsa percepção de gratuidade: a prática do zero-rating e o Marco Civil da Internet**. Transinformação, v. 31, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2318-0889201931e180021>. Acesso em: 08 mai. 2020.

SILVA, S. P.; SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C. Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: S. P. Silva, R. C. Bragatto, & R. C. Sampaio (Orgs.), **Democracia digital, comunicação política e redes**. Rio de Janeiro, RJ: Folio Digital. 2017, p. 17-37. Disponível em: <http://livro.democraciadigital.org.br/files/2017/05/Democracia-Digital.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2020.

SIMÃO, João B.; RODRIGUES, Georgete. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. Ciência da Informação, v.34, n.2, p.81-92, 2005. Disponível em: <http://www.ibict.br/cienciadainformacao>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO.

Disponível em:

<http://www.acessoainformacao.mg.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>. Acesso em: 21 jun. 2020.

SOUZA, Carlos Affonso; LEMOS, Ronaldo. **Marco Civil da Internet: construção e aplicação**. Juiz de Fora: Editar, 2016. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/marco-civil-da-internet-construcao-e-aplicacao/>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SOUZA, Eric Thadeu Nascimento. **A Revolução Tecnológica e seus reflexos: a relação do homem com ele mesmo, com o outro, com o mundo e com as novas tecnologias**. XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências das Comunicações. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/102268656234760453992507888807331582961.pdf>. Acesso em 07 mai. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Consulta de obras públicas**. [20-]. Disponível em: <http://geobras.tce.mg.gov.br/cidadao/Default.aspx>. Acesso em: 22 jun. 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação: O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo**. São Paulo: Atlas, 1987.

VAZ, José Carlos. **Limites e possibilidades do uso de Portais municipais para promoção da Cidadania: a construção de um Modelo de análise e avaliação**. 2003. 490f. Dissertação (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP/FGV, Área de Concentração: Sistemas de Informação). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VILLELA, Renata. Moutinho. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/LHLS-6ABPM6>. Acesso em 10 ago. 2020.

APÊNDICE A – Formulário de Análise Técnica

Dimensão	Indicador	Critério	Nota
<i>Accountability</i> (nota 66,5)	Transparência (nota 66)	1. Possui um boletim informativo on-line	3
		2. Publica e disponibiliza, em até trinta dias do encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)	3
		3. Publica e disponibiliza, no final de cada quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	3
		4. Publica e disponibiliza a Lei Orçamentária Anual (LOA)	3
		5. Publica e disponibiliza a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	3
		6. Publica e disponibiliza o Plano Plurianual (PPA)	3
		7. Disponibiliza mecanismo para monitoramento de obras públicas	3
		8. Existe mecanismo para monitoramento de políticas públicas	3
		9. Divulga licitações e leilões, tais como editais, vencedor, valores e contrato	1
		10. Disponibiliza mecanismos para acompanhamento de autoridades	1
		11. Existe perfil no Facebook	2
		12. Existe perfil no Twitter	2
		13. Existe perfil no Instagram	2
		14. Divulga informações institucionais relacionadas à estrutura do governo, localidade, representantes e formas de entrar em contato.	4
		15. Divulga repasses ou transferência de recursos financeiros	3
		16. Divulga despesas	3
Responsabilização (nota 67)		17. Disponibiliza um canal específico para encaminhamento de denúncias.	3
		18. Disponibiliza mecanismo de acompanhamento de processos mediante ouvidorias	2
		19. Disponibiliza Relatórios, periódicos, acerca das estatísticas das manifestações recebidas pelas Ouvidorias.	3
Dados Abertos (nota 43)		20. Possui portal de dados abertos	4
		21. Possui política de dados abertos, de fácil acesso	1
		22. Possui catálogo de dados abertos	1

Informação (nota 56)		23. Os dados abertos se referem as diversas áreas de atuação governamental (meio ambiente, infraestrutura, planejamento, finanças públicas, orçamento público, saúde, educação, segurança pública, entre outros)	1
		24. Incentiva o uso de dados abertos pela sociedade civil	0
		25. Disponibiliza a última data de atualização dos dados	3
		26. Os dados abertos estão dispostos de acordo com o sistema de 5 estrelas	2
Acesso à Informação (nota 69)		27. Disponibilização de recursos de e-SIC	3
		28. Disponibilizar um e-mail para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para a resposta, o que fazer se a resposta não for recebida e uma cópia da sua mensagem original	1
		29. Prazo para retorno de pedido de informação simples	4
		30. Mecanismo para acompanhamento do pedido de informação	3
Informação cidadã (nota 33)		31. O Portal disponibiliza de cartilhas e dicionários especializados que expliquem, com linguagem clara e simplificada, temáticas que envolvem administração pública	1
		32. O Portal disponibiliza vídeos educativos acerca de legislações e direitos do cidadão	0
		33. O Portal disponibiliza bancos de dados de legislações e documentos públicos	2
e-Participação (nota 29)	Instrumentos de participação (nota 25)	34. Disponibiliza quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, grupos de discussão, chats etc., para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas etc., facilitando o diálogo entre governo e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação.	2
		35. Disponibiliza a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções.	1

		<p>36. Faz pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto prestados e à própria estrutura de governança eletrônica. aos serviços,</p> <p>37. Disponibiliza um link específico para "democracia" ou "participação cidadã" na página principal do seu site, que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas, os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informação de accountability.</p> <p>38. Disponibiliza mecanismos de deliberação, tais quais votações online, orçamento participativo, chamada de participação em conselhos</p> <p>39. O Portal dispõe de ferramentas de acessibilidade</p>	<p>2</p> <p>0</p> <p>1</p> <p>0</p>
--	--	--	-------------------------------------

APÊNDICE B - Conjunto de dados, data de atualização e formatos de dados do Portal de Dados Abertos, no dia 07, de julho de 2020.

Conjunto de dado	Data da última atualização	Formatos disponíveis				
		pdf	xls	csv	URIs	RDF/XML
Contratação para enfrentamento do coronavírus (COVID-19)	10/06/2020	X	X	X		
Doações realizadas ao governo	19/06/2020	X	X	X		
Óbitos confirmados por coronavírus em Minas Gerais	06/07/2020			X	X	
Casos confirmados por coronavírus em Minas Gerais	25/06/2020			X	X	
Casos notificados por coronavírus em Minas Gerais	N/A			X	X	
Relatórios de Pedidos, Recursos e Reclamações por Instituição	08/05/2020			X	X	
Compras e contratos do Estado de Minas Gerais	14/04/2020			X	X	
Termos de parceria e contratos de gestão	jan/20			X	X	
Despesa pública do Estado de Minas Gerais	10/11/2016				X	
Dicionário de dados Portal Transparência	10/11/2016	X			X	X
Remuneração dos Servidores do Poder Executivo Estadual	04/12/2019			X	X	
Lista de Serviços disponibilizados no Portal de Serviços do Governo do Estado de Minas Gerais	07/05/2018			X	X	
Programa de Financiamento - 2018	23/02/2018				X	
Programa de Financiamento - 2017	23/02/2018			X	X	
Programa de Financiamento - 2016	23/02/2018			X	X	
Programa de Financiamento - 2015	23/02/2018			X	X	
Programa de Financiamento - 2014	23/02/2018			X	X	
Programa de Financiamento - 2013	23/02/2018			X	X	
Programa de Financiamento - 2012	23/02/2018			X	X	

Programa de Financiamento - 2011	22/02/2018	X	X
Programa de Financiamento - 2010	22/02/2018	X	X
Programa de Financiamento - 2009	22/02/2018	X	X
Programa de Financiamento - 2008	22/02/2018	X	X
Repasse a municípios	10/11/2016	X	X
Execução da dívida pública	10/11/2016	X	X
Despesas com diárias	10/11/2016	X	X
Arrecadação Estadual	04/07/2017	X	X
Despesas com pessoal	15/12/2017	X	X
Despesas com restos a pagar	15/12/2017	X	X
Convênios/ Parcerias de Recursos de saída	15/12/2017	X	X

ANEXO A – Homepage do Portal mg.gov.br

The screenshot displays the homepage of the mg.gov.br portal. At the top, there is a navigation bar with the logo 'mg.gov.br' on the left and links for 'ACESSIBILIDADE', 'MAPA DO SITE', 'CONTRASTE', and 'ESQUEME DO CONTEÚDO'. Below this is a secondary navigation bar with categories: 'CONHEÇA MINAS', 'GOVERNO', 'CIDADÃO', 'EMPRESA', 'MUNICÍPIO', 'TRANSPARÊNCIA', and 'ATENDIMENTO'. A search bar is located on the right, with tabs for 'Tudo', 'Serviços', 'Unidades', and 'Busca avançada'. The main content area features a 'Compras emergenciais COVID-19' section with buttons for 'COVID-19 - Doe aqui', 'Seguro desemprego', and 'Funcionamento das UAI'. A large banner for 'MINAS TRANSPARENTE' promotes emergency procurement for COVID-19, with the URL 'www.transparencia.mg.gov.br/covid-19'. Below the banner are three columns of user services: 'CIDADÃO' (Agendamento online, Obter a Carteira de Identidade, Obter o Atestado de Antecedentes Criminais, Solicitar Segunda Via de Conta), 'EMPRESA' (Consultar Histórico de Faturamento, Obter a Carteira de Trabalho Digital, Receber o Seguro-Desemprego, Veja mais serviços), and 'MUNICÍPIO' (Denunciar crime de tráfico de drogas, Obter Carteira de Identidade - 1ª via, Solicitar a segunda via da conta de Água). A news section at the bottom includes three items dated 'SEG 06 JULHO' and a link for 'Mais notícias no Agência Minas Gerais'. The footer contains logos for 'PESQUISA LEGISLATIVA', 'DENUNCIE', 'MG ALF', and 'INTERNACIONAL MG', along with contact information for the Government of Minas Gerais and social media icons.

Endereço eletrônico: <https://www.mg.gov.br/>
Data de acesso: 18/06/2020