

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

BIANCA DIDONI

**AVALIAÇÃO DE ACESSIBILIDADE E INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM PORTAIS
ELETRÔNICOS DE GOVERNO PAULISTAS**

Bauru/SP

2013

**AVALIAÇÃO DE ACESSIBILIDADE E INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM PORTAIS
ELETRÔNICOS DE GOVERNO PAULISTAS**

BIANCA DIDONI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, área de concentração em Comunicação Midiática, da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Campus de Bauru, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Rothberg

BAURU/ SP

2013

Didoni, Bianca.

Avaliação de acessibilidade e informações sobre políticas públicas para pessoas com deficiência em portais eletrônicos de governo paulistas / Bianca Didoni, 2013

106 f.

Orientador: Danilo Rothberg

Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual

Paulista. Faculdade de Arquitetura e Comunicação, Bauru, 2013

1. Governo eletrônico. 2. Democracia digital. 3. deficientes. 4. políticas públicas I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura e comunicação. II. Título.

**AVALIAÇÃO DE ACESSIBILIDADE E INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM PORTAIS
ELETRÔNICOS DE GOVERNO PAULISTAS**

BIANCA DIDONI

Dissertação apresentada a Banca Examinadora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Danilo Rothberg

Prof. Dr. Cláudio Bertolli Filho

Prof. Dr. Rogério Christofolletti

BAURU/SP
2013

Dedico este mestrado, aos meus pais Rosana e Vivaldo, a minha irmã Gabriela e ao meu namorado Ricardo pelo apoio, compreensão e companheirismo durante longas horas de estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por guiar meus pensamentos e nas horas mais difíceis me dar força para continuar e superar as dificuldades.

Ao meu orientador Prof. Dr. Danilo Rothberg pelas inúmeras orientações e por sempre ter acreditado em mim e no potencial deste projeto.

Ao meu amigo Prof. Dr. Rodrigo Vivan pelo grande incentivo que recebi para ingressar na pesquisa e na área acadêmica.

A CAPES, pela bolsa de incentivo à pesquisa e pelo auxílio financeiro que contribuiu muito para o desenvolvimento da pesquisa.

À Seção de Pós-graduação em Comunicação da Unesp Bauru, que sempre esteve preparada com as documentações burocráticas do curso.

A todos os professores das disciplinas do curso pelo enorme aprendizado e amadurecimento na área da comunicação.

Aos membros da minha família. A minha mãe Rosana e meu pai Vivaldo, por sempre me apoiar nas decisões mais difíceis e estar sempre do meu lado na torcida para o sucesso. A minha irmã Gabriela pela parceria, amizade e carinho.

Ao meu namorado Ricardo pela importante compreensão durante todo este processo de estudos e dedicação.

Ao Fábio Leal, deficiente visual, que foi a minha maior inspiração para a realização dos estudos voltados a pessoa com deficiência.

A democracia é uma constituição agradável, anárquica e variada, distribuidora de igualdade indiferentemente a iguais e a desiguais. (Platão)

RESUMO

DIDONI, Bianca. Avaliação de acessibilidade e informações sobre políticas públicas para pessoas com deficiência em portais eletrônicos de governo paulistas, 2013, 106 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Bauru, 2013.

O advento das tecnologias traz para a área da comunicação pública a possibilidade de mudar o processo de diálogo entre governo e cidadão. Isto implica o fortalecimento da democracia, tornando a sociedade mais participativa com acesso a informações. Esta pesquisa avaliou a acessibilidade e a presença de informações sobre políticas públicas para as pessoas com deficiência disponíveis nos portais eletrônicos das 15 cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo: Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Carlos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e São Paulo. A metodologia de pesquisa utilizou a análise de conteúdo, verificando informações sobre políticas públicas para deficientes por meio de 14 categorias de avaliação: antecedentes, diagnóstico, objetivos, metas, recursos atuais, ações atuais, recursos planejados, ações planejadas, eficiência, eficácia, custo-efetividade, impacto, satisfação do usuário e equidade. Foram analisadas 73 páginas web, que alcançaram 20% do total que, no âmbito teórico-metodológico da pesquisa, se considera necessário para a caracterização completa de uma política pública. Os municípios de Araçatuba, Araraquara, Marília e Registro não apresentaram informações sobre a temática analisada em seu portal eletrônico. Para avaliar a acessibilidade nas páginas web, foi utilizado o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico, do governo federal brasileiro, e o software DaSilva, o qual detectou 1.419 erros de acessibilidade. Os resultados indicam a insuficiência das informações e dos recursos de acessibilidade nos portais analisados.

Palavras-chave: governo eletrônico; democracia; digital; deficientes; políticas públicas.

ABSTRACT

DIDONI, Bianca. Avaliação de acessibilidade e informações sobre políticas públicas para pessoas com deficiência nos portais eletrônicos de governo paulistas, 2013, 105 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Bauru, 2013.

The Technologies advents bring to the public communication area the possibility of changing the dialog process between the government and the citizen. That means, strengthening the democracy, turning the society to a more participative one with access to information. This dissertation project assessed the accessibility and the quality of information in the public policy area applied to the disabled people available on the electronic portals of 15 administrative cities in the São Paulo State: Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Carlos, São José do Rio Preto, São José dos Campos and São Paulo. The methodology of this dissertation used the content analyses, verifying information about public policy to disabled people throughout 14 assessment categories: antecedents, diagnosis, objectives, targets, current resources, current actions, determined resources, efficiency, effectiveness, cost-effectiveness, impact, user satisfaction and fairness. It was detected 73 policies in the web pages which took up 20% of the information quality index, surrounding the theory and methodology of this dissertation, it is necessary to the complete characterization of a public policy. Only the cities of Araçatuba, Araraquara, Marília and Registro showed no policy on their web portal. In order to assess the accessibility on web pages it was used the assessment report developed by the e-mag, through the Virtual Accessibility Project and the evaluator "dasilva", which found 1,419 accessibility errors through three assessment priorities. The results indicate the lack of information and accessibility resources of the analyzed portals.

Keywords: e-gov; democracy; digital; disabled people; public policies

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. PORTAIS DE GOVERNO: DEMOCRACIA DIGITAL E GOVERNO ELETRÔNICO	19
2.1 O papel do governo eletrônico na gestão pública	19
2.2 Democracia Digital: novo ambiente para as políticas	28
2.3 Participação e Interação no Governo Eletrônico e na Democracia Digital	32
3. GUIAS E PADRÕES INTERNACIONAIS DE ACESSIBILIDADE À WEB	41
4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA (CONCEITUAÇÃO	47
E FUNÇÕES CONTEMPORÂNEAS).....	47
5. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO E AVALIAÇÃO	57
5.1 Políticas públicas para pessoas com deficiência	64
6. METODOLOGIA.....	70
6.1 Acessibilidade nos portais eletrônicos	70
6.2 Políticas públicas para deficientes nos portais eletrônicos.....	74
7. RESULTADOS E DISCUSSÕES	81
7.1 Avaliação de acessibilidade nos portais eletrônicos das cidades	81
administrativas do Estado de São Paulo	81
7.2 Avaliação das informações sobre políticas públicas para deficientes nos portais das	
cidades administrativas do Estado de São Paulo	85
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
REFERÊNCIAS.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Países da OCDE com maiores índice de participação nos portais eletrônicos	34
Tabela 2: Níveis de conformidade utilizados para avaliar os critérios satisfatórios de uma página de web. Fonte: WCAG 2.0. 2012.....	44
Tabela 3: Resultado por ordem decrescente de erros de acessibilidade encontrado nos 15 portais eletrônicos das cidades administrativa do Estado de São Paulo.....	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Erros de Acessibilidade por prioridade nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	83
Gráfico 2: Índice de Qualidade da Informação sobre políticas públicas para deficientes nos portais eletrônicos das cidades sedes das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	86
Gráfico 3: Análise das categorias das informações de Políticas Públicas para deficientes, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	90

1. INTRODUÇÃO

A acessibilidade da internet tornou-se assunto de crescente interesse público no Brasil a partir de 2003, quando o governo federal iniciou um processo de modernização do uso da rede de computadores pela administração pública. Houve um avanço nas ferramentas tecnológicas de informação para as pessoas com deficiência, já que o governo passou a considerar a internet como uma plataforma de comunicação relevante para interagir com os cidadãos.

A tecnologia tem o potencial de transformar o modo de comunicação entre governo e sociedade. O projeto de governo eletrônico (e-gov) foi então instituído pelo Governo Federal através do Ministério do Planejamento a fim de oferecer um conjunto de aplicativos para implementar novos projetos de desenvolvimento para a melhoria da prestação de serviços por meio eletrônico.

O e-gov desenvolveu o e-MAG (Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico), que “consiste em um conjunto de recomendações a ser considerado para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação” (BRASIL, 2011). Para que esse processo se torne realidade, foi utilizado o avaliador brasileiro de acessibilidade “DaSilva”, que consiste em um software que detecta um código HTML e, após análise do seu conteúdo, verifica se está ou não dentro de um conjunto de regras que auxiliam as pessoas que desenvolvem sites para a internet e têm a necessidade de torná-los acessíveis.

Com base nessa realidade, surgiu o interesse em estudar a acessibilidade web e as informações sobre políticas públicas para deficientes em portais de governo das cidades que são sedes administrativas do Estado de São Paulo: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central (Araraquara e São Carlos), Franca, Marília, Presidente Prudente,

Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Paulo, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba. A escolha dos portais das 15 cidades administrativas foi realizada levando em conta o desenvolvimento econômico da região e a centralização das áreas de educação e saúde, considerados fatores importantes para a prestação de serviço à população geral e para as pessoas com deficiência. Este estudo espera que os portais eletrônicos das cidades consideradas desenvolvidas ofereçam suporte tecnológico adequado para os deficientes obterem acesso e qualidade nas informações.

Os objetivos desta pesquisa foram: (a) caracterizar a profundidade e a abrangência de informações sobre as políticas públicas — disponíveis nos portais das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo — destinadas ao atendimento dos direitos de pessoas com deficiência, indicando quais portais e áreas de políticas apresentam maior e menor quantidade e qualidade de dados; (b) investigar em que medida os portais das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo apresentam-se em conformidade com guias e padrões internacionais de acesso à web, indicando quais portais, temáticas e recursos multimídia se apresentam em maior e menor aderência às diretrizes mundialmente adotadas para acessibilidade na internet.

Os portais eletrônicos das cidades selecionadas foram analisados conforme os padrões de acessibilidade do e-MAG. Este oferece recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal e pelo *software* que avalia erros de acessibilidade através de um sistema automático que sugere as recomendações do e-MAG e do W3C, consórcio internacional de organizações que atuam na formulação de padrões para uso e aperfeiçoamento da internet.

Também analisamos a qualidade das informações sobre políticas públicas para os deficientes, disponíveis nos portais. Utilizamos a metodologia de análise de conteúdo para verificar as informações dispostas em 14 categorias, a saber: *antecedentes, diagnósticos, objetivos, metas, recursos atuais, ações atuais, recursos planejados, ações planejadas, eficiência, eficácia, impacto, custo-efetividade, satisfação do usuário e equidade*.

A problemática desta pesquisa emerge no contexto da necessidade de implantação de portais acessíveis por meio de padrões que facilitem a inserção social de pessoas com deficiências e a qualidade de informações para este público. Os desenvolvedores de *websites* nem sempre se preocupam com os padrões e regras disponíveis para melhorar o acesso a tais páginas, já que os próprios *sites* governamentais são desenvolvidos por empresas privadas com interesse restrito. Ou seja, com frequência, os programas desenvolvidos pelo governo (e-gov e W3C) para facilitar o acesso, na prática, não acabam em uso. Esta incoerência tem resultado no uso incorreto de acessibilidade pelos portais de governo.

A revisão teórica deste trabalho é composta por quatro capítulos. No primeiro, enfocamos aspectos de democracia digital e governo eletrônico com a contribuição teórica de Coleman (2010), Braga (2007), Dalhberg (2001), Gomes (2007) e Silva (2005). Conceituamos os principais temas, traçando abordagens históricas sobre a potencialidade da internet para a aproximação entre governo e cidadão. No segundo capítulo, tratamos dos padrões de acessibilidade à web e suas ferramentas criados pela W3C, consórcio internacional de organizações que atuam no desenvolvimento da internet. Além de padrões e diretrizes, conceituamos a palavra-chave do trabalho, a acessibilidade.

Durante o desenvolvimento de um sítio na web, é necessário que não se leve em conta só os usuários que utilizam tecnologias similares às utilizadas pelo desenvolvedor.

É preciso ter em mente que a web pode ser usada em diferentes contextos por pessoas incapazes de ver, ouvir, se movimentar ou interpretar determinados tipos de informações, que não disponham de habilidade para manusear mouse e teclado, possuam telas pequenas e conexões lentas e que não compreendam o idioma de origem – ou, ainda, possuam *hardware* e *software* obsoletos (W3C, 2011).

Relacionando comunicação, governo eletrônico e padrões acessíveis à web, o terceiro capítulo apresenta a comunicação pública em uma visão geral de seu conceito a partir dos processos e ambientes comunicativos. Para tal, engloba Estado, governo, empresas, partidos e sociedade civil na busca pela reflexão sobre a dimensão da coletividade e o interesse comum da sociedade contemporânea em novos espaços públicos que se formam através de aparelhos tecnológicos.

No quarto capítulo, apresentamos o conceito de políticas públicas, incluindo as políticas para as pessoas com deficiência. Enquanto o Estado possui um conjunto de instituições fixas, como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que possibilitam a ação do governo, o Governo possui um conjunto de programas e projetos que partem da sociedade. Com isso, os atores das políticas públicas são encontrados em dois ambientes. O primeiro se encontra no Governo ou Estado, denominados estatais, e o segundo se encontra na Sociedade Civil, denominada privada. As políticas públicas neste estudo buscam colocar esses dois ambientes dentro das ferramentas tecnológicas da informação, propiciando participação e qualidade no acesso a informações. Deste modo, a visão da formulação das políticas envolve “os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo” (SOUZA, 2008, p. 27). A luta por mais políticas para os deficientes nasce das manifestações sociais na década de 1980, quando esses começam a ganhar maior autonomia mediante reivindicações e luta por inclusão social.

Percorridos esses capítulos, iniciam-se a análise de acessibilidade e a avaliação das informações sobre políticas públicas para as pessoas com deficiência nos 15 portais das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo. No total, o avaliador DaSilva constatou 1.419 erros de acessibilidade nos portais eletrônicos, avaliando três prioridades. A primeira e a segunda prioridades obtiveram maior número de erros, com 80% dos portais possuindo problemas considerados importantes para o acesso, como legendas, links e imagens não correspondentes ao texto. Já a terceira prioridade atingiu 15% de erros.

Apontamos a necessidade de melhorias no acesso aos portais eletrônicos públicos. Não é suficiente um portal eletrônico apresentar apenas ferramentas como aumento de letras e contraste: a solução do acesso está na simples sensibilidade dos desenvolvedores de *sites* em adequar a tecnologia para um público heterogêneo formado de indivíduos com limitações próprias. Acredita-se que as empresas contratadas para desenvolverem os *sites* públicos não possuem conhecimento sobre ferramentas e recursos acessíveis como guias do *W3C*, o que explica a falta de acessibilidade das páginas web. Dessa maneira, essas empresas padronizam seu conteúdo de acordo com a demanda de interesse. Entretanto, a acessibilidade não corresponde a esse aspecto, uma vez que os leitores de tela não conseguem ser eficientes devido ao uso excessivo de imagens e *layouts* multimídia, presentes com predominância nas páginas web analisadas.

Além das análises de acessibilidade, pesquisou-se a qualidade das informações sobre políticas públicas presentes nos 15 portais eletrônicos. A análise abrangeu informações sobre serviços e programas para deficientes. Em geral, 26% dos portais analisados não apresentaram informações sobre políticas públicas para deficientes. Em média, as informações se concentraram nas categorias *objetivos*, *recursos atuais* e *ações planejadas*.

A interpretação dos resultados sugere que a escassez de informações e a falta de acessibilidade podem levar as pessoas com deficiência a voltar à concepção de indivíduo isolado da sociedade, o que confronta o significado das políticas públicas enquanto ações de governo em busca de autonomia e participação dos deficientes no âmbito social.

2. PORTAIS DE GOVERNO: DEMOCRACIA DIGITAL E GOVERNO ELETRÔNICO

O presente capítulo tem como objetivo conceituar a ideia de governo eletrônico e democracia digital de modo a apresentar a potencialidade das TICs na aproximação entre governo e cidadão. Para tanto, realiza-se uma breve revisão do argumento de autores que analisaram as questões políticas, tecnológicas e sociológicas que cerceiam a adoção pelos governos de serviços públicos via internet e a democratização da informação. Nesse contexto, propõe-se investigar as razões que levam os governos a promoverem a utilização da internet como ferramenta que permite, por meio da realização de democracia digital e governo eletrônico, servir de intermediação na relação entre governo e cidadão, responsável pelo aumento de transparência e *accountability*.

2.1 O papel do governo eletrônico na gestão pública

A massificação das tecnologias de informações e comunicações (TICs) vem mostrando desde os anos 1990 um novo estímulo para a comunicação capaz de transformar profundamente as atividades sociais, econômicas e políticas através da disponibilização de uma vasta infraestrutura de informações.

O potencial das tecnologias da informação repousa sobre a capacidade de processo, armazenagem, recuperação, duplicação e transmissão de informações sem restrições de tempo, distância e volume. Segundo pesquisa da Organização das Nações Unidas (*UNITED NATIONS*, 2005) sobre o surgimento de tecnologias da informação e a evolução do número de usuários, o telefone demorou 75 anos para chegar a cinquenta milhões de usuários; já a *World Wide Web* (WWW) em apenas quatro anos atingiu o mesmo número de usuários. A tecnologia da informação, cada vez mais, tem mostrado avanços na maneira como o mundo interage. Em 1994 havia vinte milhões

de usuários utilizando o correio eletrônico, 32 vezes a menos do que em 2005, quando constaram 650 milhões de utilizadores de e-mail.

Os governos estão cientes desse potencial. Muitos estão buscando aproveitar essa potência para o desenvolvimento econômico e social. Para proporcionar um ambiente propício, os governos estão investindo em políticas e programas para a construção de apoio e infraestrutura que lhes permitirão tirar proveito dos benefícios da Sociedade da Informação.

Há uma necessidade de repensar os paradigmas de desenvolvimento nos modelos participativos e inclusivos de governança para a orientação dos cidadãos. A Organização das Nações Unidas (*UNITED NATIONS*, 2005) reorienta o papel do governo a partir da necessidade de olhar o estado atual da gestão política e a cultura da governança, que precisa mudar de burocrática para participativa; de autoridade para prestadora de contas; de monopolista para competitiva e inovadora; de fechada para participativa; de autocrática para democrática; e de exclusiva para inclusiva.

É o que vem acontecendo com a sociedade contemporânea em seu processo de transformações constantes, o que faz com que o Estado também caminhe para uma atualização e adaptação às novas necessidades e desafios que surgem principalmente no que diz respeito às novas tecnologias da informação, com suas ferramentas que permitem ao Estado atuar na sociedade disseminando informações e prestando serviços. No setor público, as iniciativas do uso das TICs deram-se através do movimento de reforma do Estado, que culminou com a publicação do documento intitulado “Livro Verde”, o qual em setembro de 2000 contemplou um conjunto de ações para impulsionar a Sociedade da Informação no Brasil. O documento foi elaborado por representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia, da iniciativa privada e do setor acadêmico.

O uso das TICs como elemento viabilizador de um novo modelo de gestão pública evoluiu para o que é chamado de governo eletrônico (e-gov). Muitos são os autores que definem governo eletrônico. Segundo Prado e Loureiro (2006, p. 358), o e-gov é definido como o “conjunto de plataformas tecnológicas de comunicação, informação e aplicações em uso pelo setor público”. Também destacam que o governo eletrônico surgiu em meio a um contexto amplo, caracterizado em dois lados, “um pelos movimentos de reforma do Estado e emergência de temas como *accountability* e transparência e, de outro, pelo surgimento de novas tecnologias” (PRADO e LOUREIRO, 2006, p. 358). Este lado diz respeito à criação de sistemas de informações para o desenvolvimento da internet. Já para Agune (2010), o governo eletrônico promove uma alteração pela qual os governos e cidadãos passam a se relacionar com o uso das novas tecnologias e para modernização da gestão pública.

Para o Ibope (2010, p. 3), “o governo eletrônico é um conjunto de serviços e de acessos a informações que o governo oferece a diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos”. Não se trata apenas de informatizar a administração pública, e sim trazer mais benefícios para ambas as partes, como agilizar procedimentos, automatizar tarefas repetitivas e prestar serviços e informações para os cidadãos.

Por outro lado, o governo eletrônico não pode ser visto apenas como uma possibilidade de aperfeiçoamento tecnológico. Assim, não deve ser visto também como um dispositivo introdutório das TICs. Pinho, Iglesias e Souza (2005) consideram as definições dadas para governo eletrônico muito óbvias, otimistas e vagas. Por isso, é preciso aperfeiçoá-las em duas direções. Em primeiro lugar, a produção de serviços e informações representa um melhor desempenho governamental com repercussões positivas para a população. “A redução de custos produzida ocorre por diversas vias: a melhoria na eficiência dos processos internos, a redução dos custos de transação, a

eliminação de distorções, sonegação e corrupção e a queda de preços nas compras” (PINHO, IGLESIAS E SOUZA, p. 2). Um segundo ângulo refere-se ao papel do governo como protagonista nesta definição que remete à oferta de serviços; “o governo é que é o ator protagonista – o que reduz o papel da sociedade civil a mero consumidor ou usuário dos serviços oferecidos, sem qualquer postura protagonista, um ser passivo” (PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2005, p. 2).

Conforme Pinho (2008, p.474), o conceito deve ampliar a visão de governo eletrônico no “sentido de contemplar não apenas o que o governo disponibiliza aos cidadãos em termos de produtos ou serviços, mas de ideias, posicionamentos e posturas ideológicas”. Neste sentido, os produtos e serviços disponibilizados nos portais de governo possuem maior efetividade nas ações governamentais e proporcionam maior eficiência e transparência. “Do mesmo modo, a adoção de mecanismos de participação digital implica um governo baseado em maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste” (PINHO, 2008, p. 474).

Já para Feitosa, Arruda & Lopes (2008, p. 328), o governo eletrônico tem em seu conceito principal a modernização do Estado. “Trata-se de uma tendência global, em que os governos tentam concentrar seus esforços no desenvolvimento de políticas e definições padrões, os processos de assimilação de tecnologia da informação”. Com isso, a visibilidade de informações e serviços disponibilizados eletronicamente transforma o modo de interação entre governo e sociedade civil.

Em relação ao período histórico do e-gov, os primeiros passos para a formulação de uma política de governo eletrônico nos Estados Unidos formalizaram-se internacionalmente em 1999 com a iniciativa do então vice-presidente Al Gore, por meio do 1º Fórum Global sobre Reinvenção do Governo em Washington, com a presença de

45 países. A principal discussão do Fórum foi em torno da busca de um “Estado menor”, ou seja, o cidadão passa neste momento a ser cliente e consumidor dos serviços públicos e, com isso, evidencia-se a busca pelo aumento da eficácia, segundo Lenk & Traunmülle (apud HIRSCH, 2003). Dessa maneira, são agregadas quatro perspectivas à visão do cidadão: a oferta de serviços e utilidade pública; processos, ou seja, a mudança no modo de operação; cooperação com a integração entre órgãos públicos; gestão do conhecimento na geração e disponibilidade do conhecimento gerado por órgãos públicos.

No Brasil, a formulação de governo eletrônico foi elaborada pelo Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), uma comissão interministerial criada em 2000 com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação. O trabalho do GTTI concentrou-se em três linhas: a primeira diz respeito à universalização de serviços; a segunda trata do governo ao alcance de todos; e a terceira é a infraestrutura avançada (BRASIL, 2004). Além destes aspectos, o GTTI propôs uma nova política de interação eletrônica do governo com a sociedade, apresentando um relatório de diagnóstico da situação da infraestrutura e serviços do Governo Federal, além da publicação do Livro Verde, que propõe ações como “ampliação do acesso, meios de conectividade, formação de recursos humanos, incentivo à pesquisa e desenvolvimento, comércio eletrônico, desenvolvimento de novas aplicações” (TAKAHASHI, 2000, p. v).

O programa proposto pelo Livro Verde procura explorar as potencialidades da tecnologia da informação no aprofundamento das ações de reforma da administração pública, em especial nos aspectos de melhoria da prestação de serviços ao cidadão, acesso às informações, redução de custos e controle social sobre as ações de Governo. Também foram divulgados outros objetivos como a inclusão digital e a promoção

da cidadania. Segundo o Relatório Consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (BRASIL, 2004), devem ser levados em conta quatro papéis importantes para o processo.

O primeiro papel remete à promoção de cidadania. O e-gov teria que se orientar para os cidadãos enquanto indivíduos. Além do direito de acesso aos serviços públicos, afirmam-se os direitos à informação, ao usufruto do tempo, a ser ouvido pelo governo, ao controle social dos agentes públicos e à participação política.

O segundo papel torna-se instrumento de mudanças do funcionamento das organizações públicas por meio da oferta de um canal eletrônico que proporciona interação e transparência, além de contribuir para a gestão da administração pública.

O terceiro papel é a promoção da disseminação de tecnologia de informação para que contribua para o desenvolvimento do País.

O quarto papel é a disseminação da gestão do conhecimento, que tem em seu sistema a criação, a captação, o armazenamento, o tratamento e a utilização de conhecimento para atingir objetivos institucionais.

O governo eletrônico brasileiro surgiu através de pesquisas realizadas para observar as características dos sistemas de informação da administração federal, que indicaram que os problemas não eram apenas tecnológicos. O país sofre com a falta de infraestrutura e inclusão digital.

De acordo com Holmes (2001), vários países apostaram nesta nova administração pública gerenciada pela tecnologia. No princípio, o governo eletrônico estava relacionado à redução de custos e terceirização, ao invés de ter como foco a preocupação em oferecer serviços e acesso a informações. Para o autor, o problema do e-gov se encontra no modo de operação e resistência política. Poucos esforços têm sido vistos na administração pública, pois, para os políticos, grupos de pressão e a imprensa se

confortam em trabalhar de maneira tradicional, utilizando apenas os veículos de massa para mostrar as informações e mascarar as relevâncias de uma boa gestão pública.

Para os países desenvolvidos, é grande o desafio que enfrenta o Estado ao buscar não se tornar um obstáculo ao desenvolvimento ou se tornar defasado e lento perante às inovações incessantes da sociedade. Já nos países em desenvolvimento, a tarefa é ainda maior, já que, mais do que acompanhar as inovações da sociedade, o desafio consiste em promover inovações, desenvolvimento, crescimento econômico e distribuição de renda ao mesmo tempo em que se busca reestruturar a administração pública para torná-la mais eficiente.

De certa forma, pode-se dizer que são os países em desenvolvimento que mais fortemente necessitam implantar uma administração pública eletrônica. Isto porque há uma diminuição dos gastos da administração pública e melhor utilização de recursos, pois muitos serviços passam a ser realizados por meio eletrônico, além do aumento de transparência e objetividade, fatores relevantes para reduzir a corrupção e o déficit público.

Para Tonhati (2011), o governo eletrônico deve ser entendido como um novo; na sua primeira ponta estaria a relação com a nova gestão pública, que serviria para proporcionar a adequação dos governos aos princípios que regem a globalização econômica liberal. Na segunda ponta estaria a ideia de que ao governo eletrônico cabe “re-encantar” a política e ser mais que meramente eficiente e eficaz na prestação de serviços públicos, ou seja, é preciso promover a aproximação dos cidadão com o governo e ter a capacidade de promover a participação da sociedade civil, uma vez que a internet tem um potencial de interatividade que pode proporcionar o diálogo entre os representantes e representados, aproximando-os.

Em 2000, o governo federal brasileiro criou um portal único¹ com a disponibilização de links para serviços *online*, na expectativa de que a exclusão digital seria minimizada progressivamente. O Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação (CETIC) apresentou em 2011 uma pesquisa segundo a qual há 4,6 milhões de domicílios com computador, mas sem acesso à internet. O uso da internet ocorre em 38% dos lares brasileiros. As principais atividades desenvolvidas de forma *online* estão nos serviços de telefone *VoIP* e nos sites de relacionamento *Facebook* e *Twitter*, que apresentaram crescimento em 2010 e 2011. As desigualdades sociais ainda são desafios para as tecnologias, pois as principais regiões que utilizam a rede são Sudeste e Sul. O Centro-Oeste é a região que menos a utiliza.

No governo eletrônico brasileiro, além da prestação de contas apresentada nos portais de governo de cada administração pública, surgiu em 2007 o Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Instituído pelo Ministério da Fazenda no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC 2007-2010), representou mais um avanço nas relações entre o fisco e os contribuintes. O Sped é composto pelos sistemas de Escrituração Contábil Digital, Escrituração Fiscal Digital e Nota Fiscal Eletrônica NF-e – Ambiente Nacional.

O Brasil também avançou sobre a disseminação da informação com a promulgação da Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso a dados oficiais da gestão pública.

Por meio do sistema eletrônico e-SIC, é possível apresentar solicitações de informações, acompanhar trâmites e prazos, entrar com recurso e consultar respostas. Cunha, Ramalho, Souza e Prado (2010) definem governo eletrônico como “um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública como instrumento para

¹ www.e.gov.br

reforma do próprio Estado e de suas estruturas burocráticas”. Para Medeiros (2004), o governo eletrônico tem que ser usado não apenas como uma ferramenta digital, mas intervir nas desigualdades sociais por meio da prestação de serviços públicos utilizando canais eletrônicos.

Para Bezerra (2007), a internet é uma porta para oportunidades e mudanças quantitativas e qualitativas na participação política da sociedade. O desafio do governo eletrônico é a questão da inclusão dos cidadãos no processo político, a participação da sociedade nas ações governamentais, fator fundamental para a promoção de cidadania.

O Relatório da Organização das Nações Unidas (*United Nations*, 2005) aponta um “modelo de governança” socialmente inclusivo para que os países em desenvolvimento olhem com atenção para trocar a ênfase em conectividade e acesso pelo foco em inclusão de segmentos de baixa renda, mulheres, jovens e zonas rurais. O conceito de inclusão social no presente relatório engloba as interações sistêmicas dentro de uma sociedade no âmbito da participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre políticas públicas.

No entanto, a expansão do governo eletrônico pode se tornar um problema quando mal realizada. Araújo, Penteado e Santos (2010) elencam três destes problemas: baixo número de pessoas com acesso à rede (exclusão digital); o fato de a participação política não fazer parte de nossa cultura; e a interferência da mídia de massa na qualidade do debate político, afastando o cidadão do engajamento. Para Dias (2006, p. 3,1), os principais desafios para a implantação do governo eletrônico são “a privacidade e a segurança de informação, a conquista da confiança da população nos serviços eletrônicos, as disparidades no acesso da população à informática, a completa

compreensão da questão da acessibilidade na web, e a correta gestão dos recursos financeiros necessários para sua implementação”.

2.2 Democracia Digital: novo ambiente para as políticas

Progressivamente, o governo eletrônico viabiliza a transparência de gestão e modifica o modo de interação com o cidadão. Para Tonhati (2011, p. 2), “quando governos democráticos utilizam as TICs para governar dão origem à concepção de democracia digital”. Segundo Barcellos, Garcia e Pomar (2003, p. 10), governo eletrônico “possibilita um novo relacionamento – muito mais interativo – entre cidadão e Estado, no qual o cidadão tem a chance de adquirir um status diferenciado dentro da organização social”. Uma vertente explorada pelos governos eletrônicos é o processo deliberativo, tomado pela participação civil na decisão política (WRIGHT & STREET, 2007). Com isso, institucionaliza-se um conjunto de mecanismos para incorporar questões individuais num processo coletivo de tomada de decisão. Os indivíduos são chamados para apresentar alternativas e diferentes pontos de vista, uma vez que avaliam criticamente e formam juízos de valor.

“A rede pode proporcionar um meio através do qual o público e os políticos podem se comunicar, trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2000, p. 1). Ou seja, dentro dessa conceituação podemos considerar que o governo eletrônico é uma ferramenta para a democracia digital.

Deste modo, Gomes (2007) apresenta dois âmbitos da democracia digital. Em primeiro lugar, está uma abordagem factual da democracia, que “se transfere para todas as práticas e iniciativas relacionadas à arte política, à governação do Estado e à produção de leis e justiça”, como uma “conformação digital de determinadas dimensões dos Estados democráticos” (GOMES, 2007, p. 2). A segunda abordagem é a prescritiva. “Nesse caso, a democracia digital não é toda e qualquer iniciativa digital relevante em um re-

gime democrático, mas apenas aquelas voltadas para aumentar, corrigir ou reforçar a democracia, em conformidade com modelos normativos” (GOMES, 2007, p. 2).

Embora alguns países tenham atingido realizações importantes de democracia digital, em outros esta forma de governo parece distante da realidade. Para Caldwor (2004), a culpa não é da tecnologia, que hoje está fartamente disponível e com baixo custo. O que falta é a vontade do Estado para atingir níveis mais sofisticados de democracia digital.

Vários teóricos discutem o uso mais amplo da tecnologia para apoiar o processo democrático. Coleman e Götze (2001) apontam quatro possíveis esferas de realização de democracia digital: democracia direta (do plebiscito às consultas públicas); comunidades cívicas *online*; avaliação da opinião pública por meio de inquéritos e sondagens de opinião; e deliberação política

Para Tonhati (2011, p. 9), a “legitimidade da democracia digital estaria na sua capacidade de ampliar, através do ‘compartilhamento comunicacional’, a possibilidade de criação de comunidades virtuais”. Para o autor, a democracia digital tem que ser colocada em prática através de comunidades virtuais, de fóruns de discussão: com isso, as pessoas poderiam perceber vontades comuns e também criar relações afetivas.

Para Bezerra (2010), o acesso à informação com o desenvolvimento da democracia digital gerou o que é chamado de “boa governança”, indicador positivo da democratização das relações entre representantes e representados e do esforço dos poderes executivos quanto ao empoderamento da sociedade civil. “Considerando que isto ocorre, principalmente, pela disponibilização de informações adequadas e suficientes para habilitar os cidadãos a demandar políticas e prestar atenção no desempenho dos políticos” (BEZERRA, 2010, p. 5).

Neves (2010) engloba a cidadania com elementos individualistas e coletivos, ou seja, reconhece a dignidade do indivíduo, mas, simultaneamente, reafirma o contexto social

onde o indivíduo atua. Para a autora, a cidadania implica “legitimidade e igual integração na sociedade”, ou seja, “inclusão, mas também participação. Há subjacente uma “ética da participação, uma vez que a cidadania é um estatuto ativo e não passivo” (NEVES, 2010, p. 145). Ela prossegue dizendo que o apelo à cidadania pressupõe reciprocamente deveres e obrigações, e não apenas direitos. Estando a cidadania sempre ligada a uma ideia social, para a autora, os direitos exigem um enquadramento para o seu reconhecimento e estes incluem tribunais, escolas, hospitais, parlamentos. Ela acredita que a participação é um componente fundamental para enfatizar a cidadania e, com as ferramentas de interação que a internet disponibiliza, o indivíduo tem, agora, o poder de escolher as redes em que quer participar e qual o grau de participação que pretende. “Esta mudança de conectividade local para uma conectividade pessoa para pessoa é fundamental para a discussão em torno da cidadania” (NEVES, 2010, p. 148).

Segundo Rothberg (2012, p. 2), o e-gov tem sido utilizado de forma intensiva “como pagamento de taxas e tributos, obtenção de declarações, certificados, licenças e informações legais”. Com isso, pode-se observar o distanciamento da deliberação dentro dos governos eletrônicos, dando prioridades apenas a serviços e informações na exploração da rede pelos governos democráticos.

Deste modo, a democracia representativa não é descartada nem substituída por outros modos de governo, mas soma-se o uso de tecnologia visando à melhora da administração pública – embora as tecnologias ainda não sejam vistas com bons olhos pela parte gestora. Gomes (2006, p. 216) ressalta as críticas à democracia representativa como algo monopolizado sem participação dos cidadãos: “a decisão política é constituída por agentes em dedicação profissional e por membros de corporações dedicadas ao controle e distribuição do capital”. Com isso, os representantes têm um poder chamado autonomia em torno da esfera civil. O cidadão é colocado como figurante das decisões políti-

cas. Para Gomes (2005, p. 216), “a democracia constitucional tem como seu fundamento a ideia de soberania popular. Da premissa, passa-se à promessa”. Teóricos acreditam que os limites do modelo representativo engessam a criatividade e as preferências dos indivíduos. A crítica também é feita por Bezerra (2010, p. 10): a democracia representativa faz com que os cidadãos contem com o trabalho dos representantes legitimamente eleitos seguindo a “busca de soluções adequadas aos problemas que surgirem durante seus mandatos”, de forma que “a participação da sociedade fica bem resolvida quando circunscrita aos processos eleitorais e eventuais consultas temáticas”.

Neste caso a democracia tem o “[...] princípio de ausência de freios morais e políticos que é típica do homem democrático” (BOBBIO, 1987, p. 141). Isto é, o modo de ação dos gestores não agrega apenas o coletivo; na prática, os gestores querem se auto beneficiar com questões públicas.

Não discutiremos esta prática dos interesses dos gestores públicos, mas sim a cidadania como prática em uma democracia. Como vimos, a participação é pouco estimulada pelas democracias representativas, mas a discussão ainda é complexa e contraditória entre os teóricos. A questão do cidadão em busca de mais diálogo com o governo é tratada por Bobbio (1987, p. 155) como um processo de democratização da sociedade que vai além de governantes e governados, é a democratização como “instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo”. Ou seja, nas democracias, o cidadão não consegue ter voz ativa sozinho, diferente das sociedades aristocráticas, onde os homens não precisam se unir para uma ação.

Na verdade, na democracia representativa, essa realidade de participação é um tanto complexa e resistente, já que para Egler (2008) os membros eleitos não abrem oportunidades para a ampliação da participação social nos processos decisórios. Mas Gomes

(2005) encontra na internet as possibilidades técnicas e ideológicas da realização de participação popular dos negócios públicos. “A forma mais democrática de assegurar participação na decisão política se dá através de debate e deliberação” (GOMES, 2005, p. 220).

Deste modo, há alternativas para que a participação seja realizada e interligada com os interesses do cidadão e da gestão pública. Bustamante (2010) busca a ideia de caracterizar o conceito de cidadania digital, que envolve acesso universal aos sistemas de computadores por meio de redes abertas, políticas públicas de inclusão digital, efetiva disponibilização da informação, governo eletrônico, programas de inclusão digital, étnica, econômica, cultural e territorial, além de popularização de *software* livre. Isto também é caracterizado pela democracia digital, um novo modo de enxergar as tecnologias da informação para o processo político e administrativo de uma gestão pública. Esse modelo será apresentado no próximo tópico.

2.3 Participação e Interação no Governo Eletrônico e na Democracia Digital

A aplicação da democracia digital caracterizada como modelo alternativo para a administração pública inclui três domínios: e-serviços, e-participação, e-administração (POSSAMAI, 2011). E-serviços são oferecidos em portais de governo eletrônico na forma de informações sobre governo, missão e objetivos da administração política, concursos públicos e vagas de trabalho, além de possibilidades como pagamento de tributos.

A e-participação consiste na produção de ferramentas digitais com a finalidade de prestar contas para a sociedade no sentido de obter transparência na gestão pública, além de difundir informações e coletar opiniões por meio de “fóruns, blogs, consultas eletrônicas, voto eletrônico, audiências públicas transmitidas por videoconferên-

cia entre outros mecanismos de interação no caso as redes sociais (*facebook e twitter*)” (POSSAMAI, 2011, p. 12).

A e-administração consiste na facilidade que as novas tecnologias oferecem para a administração pública organizar processos internos como atas, documentos e leis, além da comunicação interna entre departamentos e instituições.

Segundo a OCDE (2003), a gestão pública tende a resistir às mudanças trazidas pelo governo eletrônico, o que pode levar ao desperdício e despesas desnecessárias. A implementação e o desenvolvimento do governo eletrônico também são dificultados pela gestão de projetos ineficazes, falhas tecnológicas e problemas como a falta de continuidade de financiamento, além de irrealistas demandas políticas. A OCDE alerta que, quando os projetos relacionados à tecnologia da informação não funcionam, os custos e falhas de prestação de serviços podem ser altamente visíveis. Para a organização, dois itens fazem a diferença na qualidade do e-gov: monitoramento e avaliação.

A avaliação deve ser realista e feita dentro de prazos úteis para os utilizadores. Deve ser dada prioridade à avaliação de demanda, benefícios e qualidade de serviço. O governo eletrônico dos países que compõem a OCDE não possui uma ótima avaliação da demanda. Como os serviços se tornam mais complexos e caros, é cada vez mais importante incorporar o *feedback* do usuário. Erros custam caro, mas são especialmente preocupantes em termos de confiança dos cidadãos e empresas, que têm grandes expectativas.

Para todos os países da OCDE, a transição para o governo eletrônico é uma oportunidade de o governo mostrar a sua capacidade de adaptação. Os governos devem decidir, orientar e controlar a transformação do governo em governo eletrônico. O que acontece é que as novas tecnologias estão forçando os governos a estarem parti-

cularmente atentos ao tempo. Ao contrário de outros aspectos da gestão, as tecnologias evoluem muito rapidamente e os equipamentos rapidamente se tornam obsoletos. Esta mudança radical das estruturas e métodos tradicionais de operações do governo ocorre por meio do estabelecimento de uma verdadeira colaboração entre agências e entre os diferentes níveis de governo. É preciso agir com as ferramentas certas a fim de tomar as decisões corretas e evitar retroceder. Os governos devem identificar e solucionar as diferentes questões levantadas pelo período de transição.

A Organização das Nações Unidas (*United Nations*, 2003) realizou uma pesquisa sobre o grau de participação *online* dos cidadãos (e-participação) e o potencial que a internet oferece para os cidadãos dialogarem com o governo como consumidores de serviços públicos e de participarem do processo político. A pesquisa resultou na perspectiva de que a rede tem sido amplamente utilizada por muitos países (Tabela 1), oferecendo informação e serviços aos cidadãos, além de programas de governo, orçamentos, leis, regulamentos e resumos sobre questões fundamentais de interesse público, incluindo fóruns da web, e-mail listas, *newsgroups* e salas de bate-papo.

A presença de consultas públicas *online* dentro dos portais de governo trouxe transparência na atuação dos trâmites decisivos de uma política, além de engajamento cívico. As consultas são feitas por meio de ferramentas que apresentam a política e disponibilizam instrumentos para o cidadão como enquetes mediadas. Além disso, audiências públicas são disponibilizadas em tempo real e arquivadas em áudio e vídeo para acesso posterior. O estímulo dos governos eletrônicos incentiva os cidadãos a participarem das discussões de modo que forneçam comentários sobre as questões discutidas.

Tabela 1: Países da OCDE com maiores índice de participação nos portais eletrônicos

Países	Índice e-participação
--------	-----------------------

1 Reino Unido	1.000
2 Estados Unidos	0.966
3 Canadá	0.828
3 Chile	0.828
4 Estônia	0.759
5 Nova Zelândia	0.690
6 Filipina	0.672
7 França	0.638
7 Holanda	0.621
8 Austrália	0.603
9 México	0.586
10 Argentina	0.586
10 Irlanda	0.586

Fonte: Adaptado de United Nations, 2003

O Reino Unido ocupa o primeiro lugar no *ranking* ao prover conteúdo, processos e oportunidades aos cidadãos. Podemos observar que este *ranking* não se encontra apenas em países desenvolvidos. Nota-se que a colocação do Chile em terceiro lugar é bastante significativa para os países subdesenvolvidos. A pesquisa da *ONU* mostra que cada vez mais existe interesse do governo fazer uso das TICs para este potencial que pode transformar alguns conceitos.

Esta possibilidade de deliberar dentro das questões políticas passou a ser considerada real através da internet. A concepção deliberativa da democracia focaliza a atenção nos processos pelos quais os juízos são formados e as decisões são tomadas. A internet é o meio de escolha para os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*OCDE*, 2003) participarem das decisões políticas, visto que a rede oferece ferramentas poderosas como a transparência do serviço público, participação ativa dos cidadãos e melhora na qualidade da informação com opiniões e delibera-

ções, bem como possibilita apresentar os resultados de consultas públicas, que podem ser facilmente visualizados pelos cidadãos.

Existe uma vasta gama de tecnologias para o engajamento dentro da internet. Coleman e Götze (2002) apresentam formas de interação entre governo e cidadão: e-mail (um-para-um); mensagens instantâneas (um-para-um, poucos-para-poucos); listas de discussão e *newsgroups* (muitos-para-muitos); formas (um-para-um e um-para-muitos) a partir de livros de visitas para *blogs*; salas de bate-papo (um-para-um, um-para-muitos e muitos-para-muitos); e linear assíncrona (muitos-para-muitos). Com a interação que as TICs desenvolveram para a gestão pública, temos que observar que as políticas públicas estão rompendo com o monopólio da mídia tradicional, surgindo com isso ferramentas de interação e mecanismos capazes de ampliar a comunicação.

Além dessas diferentes perspectivas sobre a potencialidade da participação política dos cidadãos, há também graus de participação sobre a democracia digital propostos por Gomes (2004), que classifica cinco graus de democracia digital. O primeiro grau é caracterizado pela disponibilidade de informação e de prestação de serviços públicos. Neste momento, o governo caminha em mão única, pois apenas oferece interatividade e prestação de serviços para o cidadão. Este primeiro grau é o mais utilizado entre os governos eletrônicos brasileiros, que apresentam para o usuário informações como notícias do governo, conceito da missão, acontecimentos dos departamentos e da administração política e prestação de serviços como concursos públicos e trabalho.

No segundo grau de democracia digital, Gomes destaca a pesquisa de opinião pública, ou seja, quando o governo quer obter informações do cidadão por meio de enquetes e questionários. Neste momento, a ação do governo ainda é unilateral, pois emite alguns meios para obter retorno da população, mas isto não significa que ele acatará o resultado da população para futuras decisões políticas.

No terceiro grau, aborda a transparência e a prestação de contas (*accountability*). Neste momento, o governo disponibiliza um espaço para o cidadão obter controle sobre as ações governamentais. No Brasil, os governos eletrônicos começam a ter esta iniciativa ao mostrarem a transparência pública, visto que o governo divulga as ações governamentais para a população tomar conhecimento sobre a aplicação do dinheiro público por meio de prestação de contas como despesas, licitações, receitas, recursos humanos, enfim, o cidadão consegue ter acesso a essas questões.

Gomes caracteriza o quarto grau por meio da interatividade que as TICs oferecem, transformando em um potencial para ampliar o alcance, amplitude e profundidade do governo através de consultas com os cidadãos e outras partes interessadas durante a elaboração de políticas. No Brasil, constata-se que este grau ainda não foi colocado em prática. Nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*OCDE*), o engajamento do cidadão e a sua participação nas tomadas de decisão ocorrem em consultas públicas. A Inglaterra é o país que lidera a lista da *OCDE* com um maior interesse em consulta pública.

O quinto grau apontado por Gomes propõe a modificação de nosso modelo de democracia e o retorno do antigo ideal de democracia direta, ou seja, aquele no qual o povo toma as decisões e não apenas é consultado para a averiguação de sua opinião para depois o governo decidir. Neste prisma, a decisão total de uma política seria comandada pela população. Verifica-se que nenhum país utiliza-se deste último grau, um tanto quanto ousado e revolucionário para a democracia representativa.

Coleman & Götze (2002) veem o engajamento público na elaboração de políticas como um comportamento por meio da qual todos os tipos de ignorância, preconceito e interesse estreito poderiam distorcer a agenda política. Para ele, a participação política do público nem sempre serve à expressão de opiniões, mas para se alinhar a favor ou

contra uma proposta. “Se esta teoria é aceita, devemos abandonar a noção de que um governo democrático pode ser a expressão direta da vontade do povo” (Coleman e Götzte, 2002, p. 10, tradução da autora). Ressaltam ainda que devemos abandonar a ideia de que o povo governa. Em vez disso, devemos adotar a teoria de que, por suas mobilizações ocasionais como a maioria, as pessoas apoiam ou se opõem sobre determinada escolha. A vontade popular não dirige a escolha, mas intervém ocasionalmente. Já Gomes (2005, p. 221) afirma que “por mais que a internet ofereça inéditas oportunidades de participação na esfera política, tais oportunidades serão aproveitadas apenas se houver uma cultura e um sistema políticos dispostos (ou forçados) a acolhê-los”.

Braga (2007) utiliza a referência de Pippa Norris (2000) para o estudo que rejeita duas visões sobre a potencialidade da internet: a primeira trata dos ciberotimistas, para quem a internet dará lugar a um novo espaço público que sinalizaria para a instauração de uma autêntica “democracia deliberativa” ou mesmo “direto” nos países capitalistas centrais, e a segunda visão trata dos ciberpessimistas, que afirmam que a internet não afetará os padrões estabelecidos de democracia parlamentar.

Pippa Norris rejeita essas duas visões porque, para a autora, estas têm que partir de uma forma mais realista dos impactos que a internet pode trazer principalmente para os países que recentemente se redemocratizaram, como é o caso do Brasil. “É operando com parâmetros e expectativas realistas que se pode empreender uma avaliação mais adequada e abrangente dos impactos da internet nas democracias contemporâneas” (BRAGA, 2007, p. 5). Para Norris (2000), o principal impacto da internet consiste na criação de um “subsistema político virtual” que tenha a capacidade de desempenhar e dinamizar as funções de comunicação e informação entre o sistema político e os cidadãos médios, especialmente os mais politizados. Ela descarta os cidadãos inferiorizados por falta de conhecimento político, cultural e tecnológico. Ao garantir tal recurso tecno-

lógico, os cidadãos podem vir a produzir impactos significativos nas instituições representativas.

Tonhati (2011, p. 10) considera que o potencial da internet gerou conflitos filosóficos entre ciberotimistas que acreditavam nas vantagens trazidas pela tecnologia, o que para os ciberpessimistas podem ser problemas: “Se para alguns estudiosos essa liberdade anárquica é uma vantagem para dar voz aos que antes não podiam falar, para outros essa liberdade fica restrita ao âmbito do espaço virtual e não consegue se fazer na prática”.

Um impacto relevante que o governo eletrônico inseriu acerca da democracia digital é a questão da transparência e *accountability* indicadas como uma das principais ferramentas de democratização da atividade política, especialmente para a contribuição e divulgação da prestação de contas da gestão pública. “Acredita-se que a disponibilização de dados, especialmente se for conduzida pelas instituições, pode incrementar a esfera pública e conseqüentemente a capacidade de avaliação por parte de indivíduos e grupos” (BEZERRA, JORGE 2010, p. 9). Um motivo plausível para tal afirmação é o fato do termo *accountability* não ter uma tradução corrente para a língua portuguesa e que dê conta do significado atribuído à expressão. Sua tradução está atrelada a outros significados como responsabilização, fiscalização, punição e exposição. De modo geral, na *accountability*, um sujeito é obrigado a prestar contas de suas ações à autoridade competente.

A OCDE utiliza uma definição normativa de *accountability*, como sendo a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que os resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos (OCDE, 2003). Além da *accountability*, Bezerra (2010) encontra como indicador de democracia a responsividade, que é relevante para os órgãos públicos criarem mecanismos para o cidadão expressar suas

preferências. O único fator que não possibilita essa questão é saber se, de fato, há representantes interessados em formular políticas de acordo com preferências manifestadas via mecanismos abertos de consulta popular e se os ativistas do século XXI, principalmente a grande maioria que frequenta a internet, se interessa por participar de processos decisórios encapsulados pelas amarras do Estado e dos interesses dos atores políticos institucionalizados, incluindo aqueles oriundos dos movimentos sociais organizados.

Por meio das leituras realizadas, podemos compreender que as TICs influenciam toda a esfera da administração pública, que nos últimos anos passou a utilizá-las com frequência para proporcionar mais interação e colocar as informações do governo em um meio eletrônico que está sendo disseminado com uma velocidade intensa. Com essa iniciativa de governo, a administração pública muda ao se embasar no modelo da sociedade industrial para integrá-la na sociedade de informação. Com base nas premissas que foram discutidas, podemos observar a partir do contexto histórico-político o conceito de governo eletrônico e democracia digital. Assim, a partir da década de 1990, percebemos que esses conceitos começam a fomentar o processo da administração Pública. Esse período é caracterizado pelo crescimento de massificação dos computadores e redes de internet, o que fez com que a forma de se fazer política fosse repensada.

3. GUIAS E PADRÕES INTERNACIONAIS DE ACESSIBILIDADE À WEB

Como vimos acima, tratamos do governo eletrônico como uma possibilidade participativa dos cidadãos a questões públicas. No entanto, o que se discute neste momento não se trata de fazer com que todos participem, mas, sobretudo de criar as condições, os meios e as instituições que potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso. “Na prática, verifica-se não só a ausência de mecanismos e ferramentas adequadas à participação, como também a de ambientes de indivíduos livres e iguais, o que compromete a sua acessibilidade a todos e efetividade” (BADARÓ, 2005, p. 7).

O conceito de acessibilidade está ligado a questões físicas relativas a facilidades de acesso em barreiras arquitetônicas para pessoas com deficiência. Enquanto se concentra em acessibilidade das pessoas com deficiência, também beneficia os usuários mais velhos, usuários de telefones móveis e outros indivíduos, bem como as organizações. Segundo Dias (2007), a acessibilidade está relacionada à possibilidade de um produto apresentar soluções suficientes para atender as necessidades e preferências da maior quantidade de pessoas.

Em função dessa especificidade, propõe-se o termo acessibilidade digital como fator de diferenciação conceitual da acessibilidade arquitetônica e urbanística. Além disso, considera-se a acessibilidade universal como a construção teórica que engloba todas as concepções relacionadas à acessibilidade, incluindo aí a questão do governo eletrônico, que representa uma forma nova de acesso aos processos públicos e políticos da cidadania, como visto no capítulo anterior.

Deste modo, ser acessível é permitir o uso de todos (MONTARDO, PASSERINO, 2007). A internet tem potencial de acessibilidade com o qual todos os usuários, independentemente de sua necessidade, podem atingir a integração com a atual “socieda-

de da informação”. No caso dos deficientes visuais, por exemplo, já existem tecnologias como leitores de tela que possibilitam a leitura de conteúdos em sítios com voz sintetizada. Além deste software, os portais têm que observar que o termo “acessibilidade”, no contexto da web, encontra-se associado à efetiva disponibilização da informação e serviços a todos os utilizadores, independentemente da sua limitação. Podemos compreender que acessibilidade digital significa uma web projetada de modo que as pessoas possam perceber entender, navegar e interagir de uma maneira efetiva, bem como criar e contribuir conteúdos para a web (W3C, 2005).

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) reconhece a acessibilidade da web como um direito humano básico. Portanto, é essencial que ela seja acessível a fim de proporcionar igualdade de acesso e oportunidades iguais para pessoas com deficiência. É a partir desse histórico que a internet começa a ter novos olhares não apenas para receber informações, mas também para fornecer informações e interagir com a sociedade dentro de regras e padrões de acessibilidade que iremos ver mais abaixo.

Segundo a W3C (2012), a acessibilidade na web depende do trabalho conjunto dos vários setores de desenvolvimento e de interação, incluindo-se as ferramentas para softwares e o pessoal envolvido com desenvolvimento. O principal motivo da existência de tantos sites não acessíveis é o uso de softwares geradores de conteúdo sem programação para suporte aos critérios de acessibilidade, além de desenvolvedores sem o conhecimento dos itens básicos de acessibilidade, ou mesmo sem maiores preocupações com ela.

Como destaque e preocupação em oferecer acessibilidade, o W3C (World Wide Web Consortium) é um consórcio internacional que agrega empresas, órgãos governamentais e organizações independentes e visa desenvolver padrões para a criação e

a interpretação de conteúdos para a web. De acordo com Silveira (2010, p. 20), o objetivo da W3C “é definir protocolos e diretrizes para garantir o funcionamento e a expansão da web ao seu potencial máximo, permitindo comunicação entre pessoas, comércio e oportuniza a troca de conhecimento”.

Para alcançar seus objetivos, o W3C possui diversos comitês que estudam as tecnologias existentes para a apresentação de conteúdo na internet e criam padrões de recomendação para utilizar essas tecnologias. Com a padronização, os programas conseguem acessar facilmente os códigos e entender onde deve ser aplicado cada conhecimento expresso no documento.

O W3C desenvolve especificações técnicas e orientações sobre as recomendações acessíveis para web. Contudo, foi desenvolvido o *Web Accessibility Initiative (WAI)*, que estimula a participação do indivíduo para colaborar com atividades e recursos de acessibilidade e técnicas para melhorar os instrumentos de avaliação e reparação de sites, garantindo qualidades técnicas e editoriais, além de transparentemente alcançar apoio entre a indústria e organizações do governo.

Além desse incentivo, o W3C dispõe de diversos modos de visualização de suas recomendações. O conteúdo acessível na web passa pelas diretrizes da *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)*, que é um conjunto de recursos que descreve as diferentes abordagens de avaliar sites para acessibilidade. Essa avaliação fornece procedimentos gerais e dicas para a avaliação em diferentes situações, desde a avaliação durante o desenvolvimento até o monitoramento contínuo desses sites.

O WCAG possui três níveis de prioridade para sua avaliação. Na primeira prioridade os desenvolvedores analisam pontos de verificação que atingem os sistemas acessíveis. A segunda prioridade atinge pontos de verificação que buscam satisfazer o usuário, sendo que, devido ao mau uso do sistema, uma parcela de usuários poderá

não ter acesso. Já a terceira prioridade atinge pontos de verificação que os desenvolvedores de site têm a possibilidade de solucionar sem prejudicar algum grupo de usuários.

Para uma página estar em conformidade seguindo o processo avaliativo da WCAG, os portais terão que estar, no mínimo, no nível A.

Tabela 2: Níveis de conformidade utilizados para avaliar os critérios satisfatórios de uma página de web. Fonte: WCAG 2.0. 2012.

Nível	Descrição
Nível A	Para obter o nível A de conformidade a página web deve cumprir todos os pontos de verificação de Prioridade 1 como: oferecer uma versão alternativa de página, funcionalidade na mesma língua humana e atualização do conteúdo para outras versões de páginas.
Nível AA	Para obter o nível AA de conformidade a página web deve cumprir todos os critérios de sucesso de nível A e AA, ou seja, todos os pontos de verificação de Prioridade 1 e 2 devem ser satisfeitos. Como: Redimensionar texto, contraste mínimo ou melhorado, áudio-descrição, língua gestual pré-gravada, legendas nas imagens.
Nível AAA	Para obter o nível AAA de conformidade a página web deve cumprir todos os critérios de sucesso de nível A, AA e AAA, ou seja, todos os pontos de verificação de Prioridade 1, 2 e 3 devem ser satisfeitos. Este nível tem que estar com os padrões da W3c.

Além de apresentar as diretrizes e níveis de conformidade nos padrões da W3C, para um bom funcionamento de *website* é necessário tecnologia para promover autonomia a seus usuários. A tecnologia passa a facilitar o processo, atingindo um grau de independência na sua utilização. Esse tipo de tecnologia é denominado “assistivo”. Segundo Pupo, Melo e Ferrés (2006, p. 62), “são recursos e serviços que visam facilitar o desenvolvimento de atividades da vida diária por pessoas com deficiência”. Com isso, a capacidade de tornar realidade a prática dessas atividades traz autonomia e independência para os deficientes e usuários geral.

Os deficientes podem fazer o uso de tecnologias assistivas como os dispositivos apontadores alternativos utilizados com os olhos, com os pés ou com as mãos; tecla-

dos alternativos com espaçamento menor ou maior entre as teclas; protetores de teclas, que possibilitam o acionamento de uma única tecla por vez; simuladores de teclado na tela do computador; ponteiras de cabeça, ferramentas que podem ser acopladas à cabeça para auxiliar, por exemplo, o uso do teclado por pessoas que tenham dificuldades em usá-lo da forma convencional; sistemas para entrada de voz, com os quais o usuário utiliza o computador por meio do comando de voz; ampliadores de tela, aplicativos que ampliam parte do conteúdo apresentado na tela do computador e assim podem facilitar seu uso por pessoas com baixa visão.

Os leitores de tela são programas que, ao interagirem em um sistema operacional, capturam toda e qualquer informação apresentada na forma de texto e a transforma em uma resposta falada utilizando um sintetizador de voz.

Desse modo, o usuário pode ouvir tudo o que está sendo mostrado conforme navega pelo sistema e/ou utiliza os comandos do programa. Os programas mencionados a seguir são os principais leitores de tela e sistemas falados no Brasil, pois representam quase 80% da fatia de usuários de leitores de tela.

O Dosvox começou a ser desenvolvido em 1993 e reúne mais de 80 programas. Por este motivo não é considerado apenas um leitor de tela, e sim um sistema completo. Esse programa contém todos os elementos de interface com o usuário, sistema de síntese de fala para a língua portuguesa, editor, leitor e impressor/formatador de textos, leitor e impressor/formatador para Braille. O Dosvox foi desenvolvido de forma que qualquer deficiente visual consiga utilizá-lo, mesmo aqueles que tenham pouca familiaridade com computadores. Ele estabelece um diálogo muito prático e amigável com o usuário.

O Virtual Vision é o *software* mais utilizado como leitor de tela. Ele “varre” os programas em busca de informações que podem ser lidas para o usuário, possibili-

tando a navegação por menus, telas e textos presentes em praticamente qualquer aplicativo no sistema operacional Windows.

Podemos observar que existem muitas diretrizes e recursos para oportunizar as pessoas com deficiência no processo comunicativo na internet. O acúmulo de guias e diretrizes acaba confundindo os desenvolvedores de site, que encontram um emaranhado de regras em documentos extensos. Para esta pesquisa, os padrões e diretrizes foram analisados minuciosamente, obtendo obstáculos como erratas em documentos e uma infinidade de textos com links indisponíveis.

4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA (CONCEITUAÇÃO E FUNÇÕES CONTEMPORÂNEAS)

Neste capítulo, propomos identificar as diferentes modalidades de tratamento que pesquisadores têm dado ao conceito da Comunicação Pública. Ou seja, oferecemos uma visão geral dos processos e ambientes de comunicação que envolvem Estado, governo, empresas, partidos e a sociedade civil na busca para refletir a dimensão da coletividade e o interesse comum da sociedade contemporânea em novos espaços públicos proporcionados pelos aparelhos tecnológicos.

“Mais sociedade, menos governo; mais comunicação, menos divulgação; mais participação, menos dirigismo” (DUARTE & VERAS, 2006, p. 5). A análise do uso da expressão “Comunicação Pública” dá-se desde o início do século XX. O conceito está relacionado à comunicação estatal e à implantação da radiodifusão – e, mais tarde, da televisão pública. Para Matos (2009), a expressão Comunicação Pública começa a ser entendida no Brasil por meio da implantação de radiodifusão entendida pela sociedade como comunicação do Estado.

Neste sentido, Duarte (2009) trata da transformação da Comunicação Pública como viabilizadora da democracia, em contraste com a comunicação privada, que restringe seu diálogo. Embora a sociedade brasileira sofra transformações no modo de ação e interação, o viés autoritário ainda permanece presente, o que impacta a percepção da comunicação realizada pelos governos. “Expressões como marketing político, propaganda política ou publicidade governamental têm conotação de persuasão, convencimento e venda de imagem, em suma do que ficou conhecido como manipulação das massas” (BRANDÃO, 2009, p. 10).

Como afirma Bezzon (2004), por meio das reivindicações durante as duas últimas décadas após a redemocratização, a sociedade civil colocou a cidadania na agenda polí-

tica, havendo a reapropriação do espaço público e novos horizontes para a presença participativa do cidadão. Também levou, por exemplo, à reunião de setores que começaram a ampliar o debate sobre democratização da comunicação. Como destaque, por meio de um movimento social foi criado o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), hoje uma das principais entidades na América Latina sobre o debate de políticas públicas de comunicação.

Segundo Costa (2006, p. 20), a missão da Comunicação Pública “se traduz em um esforço para difundir, influenciar, criar ou mudar comportamentos individuais ou coletivos em prol do interesse geral”. Para Brandão (2009), a expressão “comunicação pública” é um conceito que ainda está em construção. No entanto, analisando os múltiplos significados atribuídos por bibliografias para a comunicação pública, a autora elenca cinco áreas de conhecimentos e atividades profissionais nas quais a área da comunicação pública está entrelaçada com uma grande variedade de saberes e atividades, como: a comunicação organizacional, a comunicação científica, a comunicação do Estado (governamental), comunicação política e as estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Na comunicação organizacional, a comunicação pública tem como objetivo tratar a comunicação de acordo com estratégias e planejamento estabelecidos pela instituição. Nelas, o interesse é vender e lucrar de modo a atingir os mais variados públicos valorizando a imagem da instituição, seja ela pública ou privada. Com isso, técnicas de pesquisas (opinião pública, mercado, clima organizacional) são utilizadas como instrumentos tecnológicos para atingir um conjunto de conhecimentos e técnicas das áreas de *marketing* e de comunicação organizacional.

Já a comunicação científica trazida pela comunicação pública envolve mecanismo para desenvolver métodos facilitadores para a sociedade obter a compreensão de assun-

tos científicos – assim, a opinião pública terá maior discussão e entendimento sobre aspectos antes vistos por cientistas. Estes canais de integração são os principais disseminadores da ciência para um diálogo com a sociedade. Para Brandão (2009), os canais de integração são identificados como fator relevante para a informação científica chegar até a sociedade. A divulgação científica nos meios tradicionais de comunicação, destinada ao público leigo, tem a intenção de democratizar as informações de pesquisas, inovações, conceitos etc. As instituições de pesquisa estendem a divulgação científica devido à produção e à difusão de conhecimento científico para esclarecerem questões sociais, políticas, econômicas e corporativas que ultrapassem limites da ciência. Com isso, quanto maior o interesse, tanto do governo quanto da mídia, pela divulgação científica, maior o interesse do cidadão. Assim, Brandão (2009, p. 4) ressalta que “o Governo tem a responsabilidade de estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos”. Esta comunicação pode ser entendida na medida em que ela proporciona interesse em informar os cidadãos, papel este fundamental para o estímulo da transparência e engajamento cívico. Esta realidade começa a ser reconhecida com as novas tecnologias da informação. Antes, o método mais utilizado pelos governos eram as campanhas publicitárias por meio da grande mídia como rádio, televisão e impressos. Só recentemente se coloca a necessidade de utilizar outros instrumentos atualizados pelas tecnologias para proporcionar maior interação. A comunicação pública pode ser identificada com a comunicação política. Segundo Brandão (2009, p. 6):

Pode-se entender a comunicação política sob dois ângulos: 1) a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos. 2) as disputas perenes entre proprietários de veículos e detentores das tecnologias de comunicações e o direito da sociedade de interferir e poder determinar conteúdos e o acesso a esses veículos e tecnológicas em seu benefício.

A comunicação pública relacionada a estratégias de comunicação da sociedade civil organizada começa a ser inserida desde as manifestações e reivindicações popula-

res contra os governos autoritários. Esta nova reestruturação da política trouxe mídias alternativas para rebater as demandas da censura e, neste sentido de libertação, a sociedade civil quer fazer parte do processo. As rádios comunitárias surgem a partir desse histórico.

Para compreendermos melhor, definiremos Estado e sociedade civil para observar as condições do desenvolvimento democrático. A sociedade civil, segundo Maia (2010), refere-se ao conjunto de associações, grupos informais e redes na sociedade, que existem fora da família e do Estado. Sob essa perspectiva, a sociedade civil abrange o domínio da associação voluntária, movimentos sociais e outras formas de comunicação pública. Quando vamos definir Estado, podemos confundi-lo com governo, que abrange outro significado. Para Pereira (1995), além de representar a sociedade, o Estado se inclui na sociedade, ou seja, além de ser a estrutura da política, ele está inserido como elemento da sociedade.

Segundo Kegler (2010), a realidade brasileira para as comunicações públicas, de maneira geral, é um processo comunicativo que tem por objetivo informar para a construção da cidadania e despertar o senso cívico da população. Isto, é um desafio mediante transformações multiculturais. Canclini (2009, p.16) traça um quadro de fatores no qual as mudanças territoriais são nítidas: “os Estados e as legislações nacionais, as políticas educacionais e de comunicação que ordenavam a coexistência de grupos em territórios delimitados são insuficientes ante a expansão das misturas interculturais”. Por esse motivo, a comunicação atua na construção de um novo espaço público e assim influencia a formação da opinião pública. Para Duarte (2009, p. 59), essa atuação exige cinco fatores:

- (a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo;
- (b) centralizar o processo no cidadão;
- (c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação;
- (d) adaptação dos instrumentos às neces-

sidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo *uno*.

A comunicação pública amplia o seu significado a partir do surgimento de novos atores sociais que participem ativamente do processo político para, assim, construir uma democracia participativa. Nesse sentido, o conceito está diretamente relacionado à participação popular, à multiplicidade de vozes e à espera de interação social.

Nesse ambiente, a Comunicação Pública torna-se uma das ideias mais vigorosas não apenas para aqueles que atuam no terceiro setor e no governo, mas também no ensino de comunicação, no setor político e até mesmo na área privada.

O Poder Executivo Federal publicou no Diário Oficial da União, no dia 07 de junho de 2011, uma instrução normativa que estabelece alguns conceitos, entre os quais a Comunicação Pública:

(...) ação de comunicação que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal.

Podemos observar que a comunicação pública transita pelos mais variados espaços da mídia. “Ali circulam informações consideradas importantes e interessantes para a formação da opinião do público sobre acontecimentos e problemáticas que fazem parte da agenda pública” (MONTEIRO, 2009, p. 41).

A arena pública é entendida por Monteiro (2009, p.12) “como um espaço de confrontação simbólica onde os problemas públicos são formulados e amplificados, segundo regras predefinidas”. Para exemplificar, quando um assunto é colocado nesse espaço, passa por uma requalificação por meio de normas e termos cognitivos.

Essa questão é vista como elemento fundamental para o funcionamento das democracias modernas. A inspiração para esta abordagem vem do modelo republicano e da

ideia normativa de que deve haver processos coletivos por meio dos quais se formam a opinião e a vontade geral. Neste sentido, Gomes e Maia (2008) observam que a formação da opinião e da vontade é fórmula para designar a geração da opinião pública quanto à produção da decisão política.

“A opinião pública tem o papel de intermediar a relação entre o Estado e a sociedade e atuar como fonte de legitimação política” (NOVELLI, 2009, p. 72). No entanto, a compreensão da opinião pública ainda é polêmica e tem gerado controvérsia. Para Figueiredo e Cervellini (1995, apud Novelli, 2009, p. 73), a dificuldade na conceituação e no entendimento dos vários aspectos da opinião pública advém de quatro fatores:

1. O fato de que fenômenos da opinião pública podem pertencer a diversos campos dos conhecimentos, como sociologia, ciência política, comunicação, economia e psicologia que, inversamente a outros conhecimentos, alcançaram um alto grau de especialização antes de passar por um processo gradual de desenvolvimento conceitual;
2. A expressão opinião pública faz parte do conjunto de conceitos considerados clássicos por algumas áreas, por exemplo, na ciência política.
3. A amplitude da ideia de opinião pública faz com que qualquer tentativa de conceituação pareça limitada, assim como a tendência da mídia para tratar a opinião pública como um fenômeno especial e reservado a momentos críticos que envolvem todos os países, retirando do senso comum a possibilidade de identificar em manifestações locais expressões da opinião pública;
4. A grande vinculação da opinião pública com a pesquisa de opinião, já que esta última se refere aos aspectos mais visíveis e discutidos da opinião pública, tornando-se mais interessante, mas certamente não colabora para conceituar um fenômeno que é anterior à realização das pesquisas.

Embora estas questões sejam discutidas no âmbito da opinião pública, temos que ter o entendimento de que vários estudiosos se empenham para a construção de subsídios para abarcar todas as suas possibilidades, mas restritivos o suficiente para eliminar características periféricas que acompanham sua formação.

Na visão de Maia (2010), as associações voluntárias produzidas pela sociedade civil promovem mais engajamento do que a participação individualizada. Temos que observar os dois lados desse posicionamento: o primeiro assinala que indivíduo e grupo se relacionam e planejam o próprio modo de prosseguir a vida. O segundo está relacionado à autonomia privada (ou individual) que se torna uma forma de proteção contra tradi-

ções, regras ou lealdades de grupos não mais reconhecidas como válidas. Isto significa que não basta ser associado para ser engajado, pois muitas pessoas que estão fora participam das mais variadas práticas democráticas. Ou seja, não basta escolher entre individual ou coletivo para sustentar o bom funcionamento da democracia, e sim sustentar ambos.

Gerstlé (2005 apud Matos, 2006) propõe uma abordagem no processo de comunicação pública partindo de três concepções: a instrumental, a ecumênica e a competitiva. Matos (2006) acrescenta a concepção deliberativa.

A comunicação instrumental coloca a Comunicação Pública como manipuladora de opinião, políticos e governantes que se utilizam de recursos e técnica para planejar estratégias de controle da opinião pública. “Podem ser incluídas a comunicação governamental e sua estratégia recorrente de abordar a sociedade via propaganda ideológica e tais fronteiras nem sempre são fáceis de delimitar” (MATOS, 2006, p. 67).

A concepção ecumênica está relacionada ao processo de interação entre os atores políticos, a imprensa e o público, sem interferência da cultura política por meio de diálogo e troca de informações entre eles.

A concepção competitiva da Comunicação Pública trata da influência da mídia em controlar os acontecimentos políticos da gestão pública. Assim, mídia e administração pública iniciam uma competição pela essência da informação.

Já a deliberativa pensada por Matos (2006, p. 69) é a questão do debate que inclui participação sobretudo em um espaço público com maior abrangência. “É no debate coletivo que se criam as condições para uma democracia ampliada, quanto a participação dos cidadãos que permite a formação de um autêntico espaço público”.

Percebe-se que a democracia participativa começa a dar um novo lugar para os cidadãos (referido no capítulo anterior). Mas tratando-se da participação dos cidadãos e seus

interesses coletivos, Faria (2009) teme o risco de desaparecimento do interesse público no âmbito político. O interesse público pode ser colocado “por uma superfície porosa e fragmentada na qual se movimentam lobbies, organizações privadas, interesses pulverizados, além da representação política de grupos e de categorias sociais diversas, muitas vezes, antagônicas” (FARIA, 2009, p. 174).

Diante dessa contradição, Costa (2006, p. 20) trata do interesse público como “um esforço para difundir, influenciar, criar ou mudar comportamentos individuais ou coletivos em prol do interesse geral”. Sua principal característica busca relacionar a sociedade e o cidadão, e não simplesmente o emissor da comunicação sem receber um *feedback*.

Figura1: Ambiente da comunicação de interesse público (DUARTE, 2007, p. 8).



No ambiente da comunicação – no qual de um lado a inclusão de tecnologias inovadoras e complexas oferece mais recursos e, de outro, acelera os processos –, altera-se o modo de relacionamento entre governo e sociedade (Figura 1).

Mas não é tão simples assim compreender este processo. Na última década, surge o conceito de governança eletrônica, que é capaz de colocar o governo em um só lugar.

Na prática isso não acontece, pois a possibilidade de que a internet pode melhorar a velocidade técnica e a eficiência na prestação de serviços públicos fica apenas na teoria: a exclusão digital é o maior problema, principalmente em países em desenvolvimento, onde as pessoas não têm acesso, por exemplo, a um serviço público *online*. Isso implica em uma busca de subsídios, por parte do governo, para ampliar o acesso.

O cenário da Comunicação Pública no Brasil hoje diz de que forma podemos criar mecanismos concretos de participação da sociedade nas empresas públicas no que diz respeito à internet, que torna possível a existência de dispositivos de participação mais adequados para aproximar os cidadãos e representantes.

Uma pesquisa realizada por Marques (2010) avalia os canais de participação presentes em portais de instituições que integram a estrutura do Estado brasileiro. A pesquisa levou em conta aspectos como: identificação e sistematização de diferentes padrões de oportunidades de participação ofertadas; avaliação do grau de aproveitamento dos artifícios tecnicamente disponíveis; e apontamento de conjunto de indícios acerca da disposição de representantes e das próprias entidades em tornarem suas estruturas mais abertas à intervenção e controle públicos.

Nessa pesquisa foi realizado um estudo empírico dos portais da Câmara dos Deputados e da Presidência da República. A investigação utilizou a metodologia de análise documental. As diretrizes e documentos oficiais a guiarem a configuração desses *websites* foram analisados a fim de se perceber os intervalos entre a interação dos agentes políticos e a aplicação prática dos recursos participativos. Também foram realizados: entrevista com os realizadores dos portais; acesso monitorado às duas experiências entre setembro e abril de 2008; avaliação qualitativa das ferramentas participativas disponíveis, com ênfase especial na utilização cotidiana que os usuários dão a tais dispositivos.

Mediante essa metodologia, foi identificada no Portal da Câmara, em comparação com o portal da Presidência, maior variedade de canais a concretizarem a participação. O Portal da Presidência apresentou canais de participação sem grande sofisticação, como a utilização do tradicional correio eletrônico, que ainda continua sendo o principal instrumento de ligação entre Estado e cidadão. Já o Portal da Câmara possui canais mais participativos como salas de bate-papo e fóruns. Mas esta pesquisa não busca apenas mostrar as ferramentas de participação, e sim compreender que os cidadãos fazem parte deste processo de integração na decisão política.

A Comunicação Pública representa o meio de interação e diálogo entre governo e cidadão capaz de ter sua própria autonomia com ferramentas eficazes trazidas pela tecnologia da informação, possibilitando não só o governo publicar suas informações, mas também ter feedback e participação do cidadão. Isto mostra que a comunicação possui, potencialmente, vozes não só do governo, mas agora de toda a sociedade.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO E AVALIAÇÃO

Neste capítulo pontuaremos a conceituação de políticas públicas, que em seu histórico passam por fatores que contribuíram para a maior visibilidade nas últimas décadas, principalmente em questões que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. A política pública está em campo multidisciplinar. Avanços teóricos e empíricos têm proporcionado resultados significativos para seu desenvolvimento.

Cabe aqui fazer uma distinção entre Estado e Governo. Segundo Hofling (2001), o Estado possui um conjunto de órgãos que possibilitam a ação de um governo; já o Governo possui um conjunto de programas e projetos através dos quais partes da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) agem de forma a desempenhar funções de Estado por um determinado período.

Ainda seguindo o raciocínio de Hofling (2001, p. 31), a essência das políticas públicas está na “responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”. Já as políticas sociais surgem através dos movimentos populares e suas reivindicações. Esses movimentos são coordenados pela população na tentativa de não se tornar um mero objeto, e sim movimentar-se no sentido de buscar os seus direitos. Hofling (2001, p. 30) apresenta as políticas sociais “(usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, etc.) como fatores envolvidos para a aferição de seu sucesso ou fracasso que exigem grande esforço de análise”.

De acordo com Souza (2006), a política pública busca, no campo do conhecimento, colocar o governo em ação ou dispor de uma análise que trata dos aspectos necessários para propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Com isso, os governos democrá-

ticos formulam políticas públicas para traduzirem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Faria (2003, p. 21) relata que as políticas públicas em sua origem eram consideradas quase exclusivamente em “[...] *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse”. Nesse sentido, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos eram embasados nos processos de formação de políticas públicas.

Em seu histórico, a política pública enquanto disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, [...] “rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos” (SOUZA, 2006, p. 22).

Os estudos de Peter John (1999, apud FARIA, 2006, p. 22) mostram cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam:

(1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

Os atores são encontrados no processo de discussão, criação e execução em dois ambientes: o primeiro se encontra no Governo ou Estado, denominado estatal, e o segundo, na Sociedade Civil, denominado privado. Os atores estatais “são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia)” (LOPES, AMARAI, 2008, p. 8). O local de definição de políticas públicas é realizado no Poder Legislativo, no qual participam os parlamentares (vereadores e deputados). Temos que esclarecer que esta política da qual estamos tratando é diferente das propostas de políticas apresentadas para a população durante o

período de campanha eleitoral, no qual os candidatos apresentam suas propostas para tentar realizá-las.

Disso pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, p. 40).

Um fato que impulsionou a transparência do processo de produzir políticas públicas foram as novas tecnologias de informação e comunicação, que têm contribuído para a disseminação do uso dos indicadores na gestão pública com maior facilidade. “Dados cadastrais antes armazenados em armários e fichários passam a transitar pela rede, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão” (ANTI-CO, JANNUZZI, 2005, p. 2). Nesse aspecto, a contribuição para o acesso a informações antes não apresentadas para a sociedade e inacessíveis em enormes arquivos digitais passa a ser “customizados” na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos.

Para Eisenberg e Cepik (2002, p. 147), essas novas tecnologias podem estimular os processos operacionais em uma administração pública, na busca de facilitar e personalizar para o cidadão os serviços públicos e também oferecer um serviço de “maior qualidade, mais personalizado, holístico, efetivo e criativo, mas oferecem também a possibilidade de sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática”.

Mas tratando da participação não só dos deficientes, mas de toda a sociedade civil na formulação de políticas públicas, é necessário ter o controle social definido por Canela e Nascimento (2009) como a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar problemas e deficiências sociais com mais eficiência. O controle social não é aquele entendido como o domínio do Estado no controle da sociedade, e sim o contrário: a sociedade civil no controle das ações do Estado, como um instrumen-

to democrático, no qual há a participação dos cidadãos na elaboração de políticas públicas. Canela e Nascimento (2009) identificam cinco questões do controle social como o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas.

Os autores colocam outra questão a ser compreendida sobre o orçamento e os recursos que determinam uma política pública. “Enfim, quando se fala em controle social, subentende-se todo esse conjunto de pontos, de direitos. A sociedade civil desenvolveu um sistema descentralizado e participativo, para exercer tais direitos” (CANELA E NASCIMENTO, 2009 p. 40).

Esse sistema de participação está entrelaçado ao capital social na visão sociológica de Matos (2009, p. 70), segundo o qual “está relacionado com as interpretações em redes sociais por meio de práticas comunicativas nas relações face a face e naquelas caracterizadas pela presença dos meios de comunicação massivos”. Neste sentido, o capital social pode ser aplicado por meio da interação social utilizando-se um conjunto de ganhos que podem ser desfrutados por grupo ou apenas um indivíduo.

A participação do cidadão nessa interação política mostra cada vez mais um avanço para eliminar as diferenças dentro de uma sociedade. A capacidade que cada indivíduo tem, independentemente de suas especificidades cognitivas, vai além de limitações, o acesso passa a fazer parte do processo político na promoção da democracia.

Segundo Canela (2009), quanto mais informações de qualidade para as decisões de políticas públicas, mais o resultado será eficiente. Canela (2009, p. 12) afirma que um “governante não pode tomar uma decisão adequada sobre a alocação de recursos na área de segurança pública, por exemplo, se não tem disponíveis informações de qualidade sobre a ocorrência de crimes em uma região”.

Para descobrir se as políticas públicas propostas pelo governo conseguem alcançar os objetivos, é necessário avaliá-las. No Brasil, o processo de avaliação de políticas é carente de análises mais complexas acerca dos processos de implementação e metodologias avaliativas. A necessidade de estudos mais avançados e dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser atribuída à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país. Nos últimos anos, cresceu o interesse pelo uso de indicadores nas atividades ligadas à gestão de políticas públicas, de forma que “a mídia, os sindicatos, a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público, exigindo o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo, e a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas” (ANTICO e JANNUZZI, 2005, p. 2).

Para Carvalho (2003, p. 185), “o campo mais geral de entendimento da avaliação pressupõe a noção de que políticas públicas consistem em *processo contínuo de decisões, que se alteram permanentemente*”. Com isso, distingue a avaliação em duas modalidades: processo e impacto.

A avaliação de processo analisa a execução dos programas e políticas a partir de recursos utilizados no processo para obter resultados e, com isso, oferecer metas propostas pela política ou programa. Já a avaliação de impacto é aquela que analisa os efeitos produzidos sobre a sociedade através de três quesitos básicos: eficiência, eficácia e efetividade e, neste aspecto, a avaliação precisa provar que durante o processo obteve mudança pelo programa.

Desse modo, Carvalho (2003, p. 187) traz uma discussão em torno da avaliação em políticas públicas como “capaz de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?”.

Já para Costa & Castanhar (2003), o desempenho de programas depende da qualidade da avaliação para definir medidas na verificação do resultado obtido. Elas são denominadas de critérios de avaliação. Estes critérios são variados e dependem dos aspectos que desejam beneficiar na avaliação. São eles os mais comuns: eficiência, eficácia, impacto (ou efetividade), custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade.

Para aplicar os critérios de avaliação, é necessário calcular os resultados obtidos por meio da identificação e qualificação de indicadores que dependem dos objetivos da avaliação, bem como dos aspectos metodológicos, éticos e operacionais da questão em estudo. Rob Vos (1993, apud Costa & Castanhar, 2003) aponta três categorias de indicadores sociais do ponto de vista metodológico. São indicadores de resultado, insumo e acesso.

Os indicadores de resultado são caracterizados pelo grau de satisfação de necessidades básicas atingido, como esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição.

Os indicadores de insumo têm como característica a disposição de meios para alcançar um determinado padrão de vida. Como, por exemplo, na área de assistência social, em que se avalia a disponibilidade de recursos para resolver problemas como famílias instaladas em habitação imprópria que ponha em risco sua dignidade social e saúde, e na área da educação, na avaliação de vagas nas escolas.

Já os indicadores de acesso são caracterizados como fator determinante para que a utilização de recursos esteja disponível para atender determinadas necessidades básicas. Ou seja, segundo esse aspecto, não adianta disponibilizar um serviço básico como um *site* de governo e não lhe assegurar o acesso.

Para a compreensão de políticas públicas, Frey (2000, p. 216) propõe a conceituação de três dimensões: “Policy para os conteúdos da política, Politics para os processos políticos e por fim, Polity para denominar as instituições políticas”.

- **Polity** se refere à organização do sistema político, delimitado pelo sistema burocrático a que está sujeito e à disposição do sistema público.

- **Politics** se refere à compreensão do conflito entre atores políticos para a tomada de poderes.

- **Policy** refere-se à análise concreta do material, aos “resultados da análise dos programas políticos ou chamados planos de governo, isto é, o Estado resolvendo os problemas técnicos e mais imediatos em sua concepção mais material” (FREY, 2000, p. 217).

As políticas públicas ainda podem ser divididas em quatro objetivos: políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. A política distributiva, segundo Frey (2000, p. 223), “beneficia um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios”. Já a política redistributiva é orientada para o embate, ou seja, durante a decisão do processo político os atores entram em conflito para escolher e redistribuir as ações. A política regulatória trata do setor burocrático com ordens, decretos e portarias. A determinação de custo e benefício pode depender de uma estruturação concreta. “Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos” (FREY, 2000, p. 224). E, por fim, a política constitutiva, que tem o poder de decisão sobre as normas do processo e a estrutura do sistema.

Nesse sentido, podemos interpretar as políticas públicas como um campo contraditório em que se entrecruzam interesses, visões e conflitos e no qual os limites entre público e privado parecem difíceis de ser demarcados. Com isso, há uma necessidade de esclarecimentos através do debate público, da transparência e da sua elaboração em espaços públicos, não apenas em gabinetes fechados.

5.1 Políticas públicas para pessoas com deficiência

Nesta seção, será analisado o contexto da política voltada ao interesse do deficiente, principalmente no Brasil, que vem ganhando espaço por meio da sensibilização da sociedade, com incentivo e apoio dos movimentos sociais, no âmbito dos fóruns, das associações e das organizações não governamentais.

Foi no final de 1970 que os movimentos sociais voltados à pessoa com deficiência ganharam visibilidade no Brasil pela luta do processo histórico político da época regime militar processo de redemocratização e a publicação da ONU que considerou em 1981 o Ano Internacional das Pessoas com deficiência (AIPD). Este ano, a sociedade começa a ter conhecimento das pessoas com deficiência, além dos deficientes terem maior consciência de seus direitos cidadãos. Com isso, o fortalecimento de grupos, associações e movimentos começam a ser fomentados no Brasil e ao redor do mundo.

A conscientização popular movimentou a realidade que os deficientes viviam: novos órgãos foram criados, como a Secretaria Executiva da Comissão Estadual das Pessoas com Deficiências em São Paulo e o Movimento de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências – além de os veículos de comunicação da época darem espaços para a participação em mesas redondas e discussão sobre temas em busca da integração social. “A imagem das pessoas com deficiência depende de atitudes sociais baseadas em fatores diferentes, que podem constituir a maior barreira à participação e à igualdade” (FERREIRA, 2008, p. 122).

Depois de todos esses movimentos, no Brasil, a política social voltada para pessoas com deficiência surge a partir da Constituição Federal de 1988. Esta priorizou artigos que tratava dos princípios básicos de sobrevivência como “a proibição da discriminação no tocante a salários e a admissão ao trabalho, saúde e assistência pública, proteção e integração social, o acesso a cargos e empregos públicos, garantia de salário mínimo mensal à pessoa com deficiência carente” (Tavares, 2010). Porém, nenhum artigo da Constituição trata especificamente do direito à comunicação das pessoas com deficiência.

Deficiência como a perda ou anormalidade de estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, temporária ou permanente. Incluem-se nessas a ocorrência de uma anomalia, defeito ou perda de um membro, órgão, tecido ou qualquer outra estrutura do corpo, inclusive das funções mentais. Representa a exteriorização de um estado patológico, refletindo um distúrbio orgânico, uma perturbação no órgão (Amiralian et al, 2000, p. 98).

Para Godoy (2000, p. 10), a deficiência tem em sua conceituação o aspecto de “todo e qualquer comprometimento que afeta a integridade da pessoa e traz prejuízos na sua locomoção, na coordenação de movimento, na fala, na compreensão de informações, na orientação espacial ou na percepção e contato com as outras pessoas”. A deficiência gera dificuldades ou impossibilidade de execução de atividades comuns às outras pessoas e, inclusive, resulta na dificuldade da manutenção de emprego. Por isso, muitas vezes, é necessária a utilização de equipamentos diversos que permitam melhor convívio diante das barreiras impostas pelo ambiente social.

Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU, 2008) aponta que há cerca de 500 milhões de pessoas em todo o mundo com algum tipo de deficiência, sendo que 80% vivem em países em desenvolvimento como o Brasil. O Censo realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) obteve um diferencial dos outros anos, pois a definição de deficiência não foi restringida apenas a pessoas conside-

radas incapazes no sentido da definição acima, e sim englobando todas aquelas que possuem algum tipo de restrição, incluindo os idosos que possuem alguma limitação no quadro de deficientes. Devido a essa mudança na classificação, houve um aumento significativo do número de deficientes comparado ao Censo de 1991, que considerou apenas aqueles idosos como incapazes. Já em 2010, no levantamento de números de pessoas com deficiência no Brasil classificou-se situação de domicílio, sexo e grupos de idade. Verificou-se que 24% da população brasileira possui algum tipo de deficiência (visual, auditiva, mental e motora), ou seja, 46 milhões de brasileiros possuem algum tipo de deficiência, seja ela com alguma dificuldade, grande dificuldade ou não consegue de modo algum – foram essas as três classificações para identificar o grau de deficiência. O maior grau encontrado foi na área urbana (80%), já que na área rural foram investigadas sete milhões de pessoas. Constatou-se também que as raças pretas e amarelas são os grupos que possuem maior incidência de deficiência resultando, 27% da população. Tratando a pesquisa por sexo, as mulheres têm índice maior de deficiência sobre os homens, com uma diferença de 7,4 pontos percentuais (IBGE, 2010). Além disso, o Censo 2010 confirma o baixo nível de escolaridade que os deficientes possuem em relação às pessoas que não possuem nenhum tipo de deficiência. A desigualdade ainda é visível: 60% dos deficientes apresentaram nenhuma instrução ou ensino fundamental incompleto; já para a população geral, a mesma categoria cai para 38% sem escolaridade.

Embora esses dados apresentem níveis baixos de integração, o isolamento social não é mais sinônimo para pessoa com deficiência, visto que o contexto social apresenta uma nova realidade ao ter que promover e se adaptar à política da inclusão para recebê-los. Por lei, o mercado de trabalho é obrigado a reservar vagas em seus quadros de funcionários; as vagas de estacionamentos para deficiente são vistas com mais frequência em vias públicas; as escolas e universidades estão tendo que se reestruturar para que alunos

com e sem deficiências dividam as mesmas classes de aula. Mesmo que caminhemos a passos lentos, a inclusão dos deficientes passou a ter um peso significativo na sociedade.

Enquanto isso, deputados federais e senadores incorporaram ao ordenamento jurídico brasileiro, com poder constitucional, por meio do Decreto 186/2008, o inteiro teor da “Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência” e o seu “Protocolo Facultativo”. Tanto a Convenção quanto o Protocolo devem ser aplicados em território brasileiro, não sendo necessário qualquer tipo de regulamentação para que gozem da efetividade desejada.

Ambos ordenam que a gestão pública ofereça informações para todos os cidadãos, incluindo as pessoas com deficiência, utilizando ferramentas para facilitar e melhorar o mecanismo de atuação dos meios de comunicação pública, além de incluir a acessibilidade nos meios digitais como tecnologias assistivas, serviços de suporte e instalações e assistência técnica. Nesse sentido, o Art. 17 da Lei nº 10098 de 2000 propôs tratar da facilidade do acesso à comunicação nos diversos serviços públicos e suas secretarias.

Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer. (BRASIL, 2000).

O que podemos observar são a contribuição e a mobilização dos vários segmentos da sociedade em função das demandas das pessoas com deficiência para o desenvolvimento humano. Essa ação mostra, segundo França, Pagliuca e Baptista (2008, p.23), “um avanço no processo de politização dos sujeitos sociais de modo que o Estado assumiu a responsabilidade cívica e a obrigação ética de desenvolver políticas públicas de proteção social destinada a atender as demandas desse segmento social”.

Graças aos movimentos sociais e à proteção legal da Coordenação Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência, essas pessoas conquistaram a Política Nacional inserida no Decreto nº 3.298/99, sancionado em 20 de dezembro de 1999. Esta política constitui um conjunto de orientações normativas que objetivam assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas com deficiência e das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana, dirigidas a este grupo social.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (Brasil, 2012), hoje a prioridade é conciliar desenvolvimento econômico com justiça social. O foco é a expansão de programas sociais para que o combate da exclusão social e desigualdade entre classes e grupos minoritários seja efetivo e aplicado, mas o que se percebe é que estes programas não são eficazes a ponto de se tornar a realidade brasileira em uma sociedade inclusiva.

Além dessa política, existe um novo estímulo para o desenvolvimento que busca viabilizar e facilitar a inclusão social dos deficientes no Brasil desde 2002, quando o governo federal criou o Conade (Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência), órgão superior de deliberação colegiada, inicialmente no âmbito do Ministério da Justiça. O conselho, em 2003, passou a ser vinculado à Presidência da República por meio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Segundo a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (BRASIL, 2012), o Conade é um órgão que busca avaliar as políticas destinadas à pessoa com deficiência. É espaço também para a participação da população por meio da deliberação para a “definição, planejamento e avaliação, por meio da articulação e diálogo com as demais instâncias de controle social e os gestores de administração pública direta e indireta”.

As diretrizes da Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência

são:

- Estabelecer mecanismos que acelerem e favoreçam a inclusão social da pessoa portadora de deficiência;
- Adotar estratégias de articulação com órgãos e entidades públicos e privados, bem assim com organismos internacionais e estrangeiros para a implantação desta Política;
- Incluir a pessoa portadora de deficiência, respeitadas as suas peculiaridades, em todas as iniciativas governamentais relacionadas à educação, à saúde, ao trabalho, à edificação pública, à previdência social, à assistência social, ao transporte, à habitação, à cultura, ao esporte e ao lazer;
- Viabilizar a participação da pessoa portadora de deficiência em todas as fases de implementação dessa Política, por intermédio de suas entidades representativas;
- Ampliar as alternativas de inserção econômica da pessoa portadora de deficiência, proporcionando a ela qualificação profissional e incorporação no mercado de trabalho;
- Garantir o efetivo atendimento das necessidades da pessoa portadora de deficiência, sem o cunho assistencialista.

No Brasil, como vimos, a sociedade possui papel fundamental para tornar realidade a socialização para a diminuição do quadro de exclusão social e desigualdade.

Um deficiente auditivo, por exemplo, necessita de ferramentas que aumentem o áudio. Já para as pessoas surdas, é necessária a tradução de áudio para a sua própria linguagem de libras ou texto. As pessoas com problemas físicos necessitam alterações no comportamento do teclado e *mouse* para poder interagir com o computador. Para as pessoas que possuem problema físico mais agravado, são necessários equipamentos especiais que possam ser operados pela voz, olhos ou até mesmo outra região do seu corpo para interagir com o computador. Em toda essa quantidade de recursos existe uma limitação e uma falta de funcionalidade dentre eles, pois as pessoas que não enxergam enfrentam um grande problema com essa multimidialidade e toda quantidade visual de informações que existe dentro de um site.

6. METODOLOGIA

6.1 Acessibilidade nos portais eletrônicos

Para avaliar os portais eletrônicos das 15 cidades administrativas do Estado de São Paulo foi utilizado o modelo de acessibilidade desenvolvido em agosto de 2011 pelo Ministério do Planejamento em parceria com a Rede Nacional de Pesquisa e Inovação em Tecnologias Digitais – RENAPI por meio do projeto Acessibilidade Virtual e por meio de um avaliador automático, o Dasilva. Este é o primeiro *software* de acessibilidade em português que, segundo SILVEIRA (2010), é uma ferramenta que avalia a acessibilidade em portais seguindo as regras do W3C e do e-gov. Ele detecta um código HTML e realiza uma análise do seu conteúdo, verificando se está ou não dentro de um conjunto de regras. Esse avaliador é uma ferramenta destinada a *webdesigners* e todas as pessoas que desenvolvem sites e que tenham o interesse em torná-los acessíveis.

Conforme Alves e Duarte (2010), esse avaliador analisa a sintaxe do código-fonte. “Possuir um código correto já é o primeiro passo em direção à promoção da acessibilidade, além de contribuir para a sua interoperabilidade” (ALVES, DUARTE, 2010, p. 5). Essa ferramenta avalia o nível de acessibilidade seguindo regras preconizadas pelo Modelo de Acessibilidade do Governo Eletrônico (e-MAG), que “consiste em um conjunto de recomendações a ser considerado para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação” (BRASIL, 2012).

Desse modo, para realizar a avaliação, foi necessário baixar o *software* que está disponível em duas versões: a primeira é pelo *desktop*, para ser instalado no sistema operacional Windows, e a segunda utiliza a web em qualquer navegador (Figura 2). Basta digitar a URL (endereço do site) e o programa avalia as páginas, gerando um relatório

dividido em três prioridades, contendo erros encontrados nas páginas e avisos para evitar os possíveis erros.

Figura 2: Primeira página do *website* www.dasilva.org.br



A primeira prioridade trata de aspectos que os criadores de conteúdo web devem satisfazer inteiramente. Se os pontos apresentarem um número alto de erros, um ou mais grupos de usuários ficarão impossibilitados de acessar as informações contidas no documento. A satisfação desse tipo de pontos é um requisito básico para que determinados grupos possam acessar documentos disponíveis na web. Um exemplo pode ser como fornecer um equivalente textual a cada imagem (isso abrange: representações gráficas do texto, incluindo símbolos, *GIFs* animados como sinalizadores de botões gráficos ou até mesmo pontos de enumeração) – para tanto, utiliza-se o atributo *alt* ou *longdesc* para cada imagem.

Na segunda prioridade, os criadores de conteúdo na web deveriam satisfazer os pontos mais específicos de uma página. Se não o fizerem, um ou mais grupos de usuários terão dificuldades em acessar as informações contidas no documento. A satisfação desse

tipo de pontos promoverá a remoção de barreiras significativas ao acesso a documentos disponíveis na web – como incluir caracteres predefinidos de preenchimento nas caixas de edição e nas áreas de textos, até que os navegadores tratem corretamente os controles vazios.

Na terceira prioridade, os criadores de conteúdo na web podem satisfazer os pontos. Se não o fizerem, um ou mais grupos poderão se deparar com algumas dificuldades em acessar informações contidas nos documentos. A satisfação desse tipo de pontos irá melhorar o acesso a documentos armazenados na web – como não usar elementos que não sejam considerados ultrapassados pelo *W3C*.

Este avaliador (software) criou uma lista de conformidade, o *checklist*, para padronizar os principais erros com os quais os desenvolvedores de *website* não se preocupam.

A primeira

1. **Links:** “Os links servem como focalizadores para os leitores de telas, assim é necessário que ele faça sentido quando isolado do contexto da página, indicando claramente o seu destino”. (BRASIL, 2011 p. 10).
2. **Botões:** Devem estar devidamente etiquetados e executar a ação proposta.
3. **Gráficos/ Imagens:** A imagem deve estar etiquetada. Esta etiqueta deve ser uma descrição clara e simples referente ao conteúdo da imagem. A descrição não deve ser muito longa.
4. **Conteúdo em Flash:** Os elementos Flash (textos, links, botões e gráficos) devem estar devidamente descritos e com ordem de tabulação. Isso deve ser implementado na hora da produção do Flash. Essa ordem de tabulação apenas é percebida com o uso do leitor de telas. O foco da tabulação deve entrar e sair do arquivo em Flash sem ter problemas com a compreensão.

5. **Tabelas:** As tabelas devem ter suas colunas e suas linhas descritas adequadamente. Só devem ser usadas quando o seu uso for indispensável.
6. **Verborragia:** corresponde a informações repetidas ou desnecessárias em um *site*. Evitar a verborragia fará com que o usuário de leitor de telas navegue no *site* com maior rapidez.
7. **Texto:** Escrita correta do português, especialmente no uso da pontuação e acentuação. Os parágrafos não devem ser muito extensos, pois isso dificulta a leitura pelos leitores de telas.
8. **Atalhos de teclado:** A página deve contemplar atalhos para as principais funções, como: “Menu”, “Conteúdo”, “Página Inicial” e “Pesquisar”. Esses atalhos devem funcionar em todas as páginas do *site*/portal.
9. **Âncoras:** é usada para mudar de um ponto a outro em uma mesma página. A âncora deve estar descrita adequadamente de acordo com a sua função e, quando usada, deve remeter e ancorar o foco ao ponto indicado.
10. **Links (âncoras) indicadores:** Deve haver links indicativos em alguns pontos da página. Os mais comuns e essenciais são “Início de Menu”, “Fim de Menu”, “Início de Conteúdo” e “Fim de Conteúdo”.
11. **Estrutura da página:** As páginas devem ter uma estrutura lógica, ou seja, por blocos de fácil compreensão e padrão para todas as páginas, exceto a página inicial, que normalmente possui uma estrutura diferenciada.
12. **Sumário para conteúdos longos:** As páginas que possuem conteúdo extenso, especialmente quando contêm vários títulos nesse conteúdo, devem possuir um sumário ancorado aos títulos do conteúdo.

- 13. Mapa do Site:** O site deve oferecer uma opção com links para todas as páginas; deve ser implementado de forma que o usuário compreenda melhor a estrutura do site, como se fosse um sumário.
- 14. Tabulação da página:** Para a navegação confortável de um Deficiente Visual em uma página, o ideal que é o bloco de conteúdo esteja disponibilizado antes do bloco de menu. Esse detalhe é bastante importante pois facilita a navegação e a leitura dos leitores de telas.
- 15. Formulários:** O formulário deve estar organizado de forma simples. Todos os campos devem estar descritos, mas sem informações repetidas.
- 16. Menu:** Os menus devem estar em forma de lista/itens. Caso o menu apresente subitens ocultos, o site deve informar ao usuário a existência dos mesmos, com mensagens para mostrar/ocultar subitens.
- 17. Dicas de Navegação:** É importante que o site possua dicas de ferramentas específicas dele, inclusive para auxiliar a navegação.
- 18. Recursos de Acessibilidade:** A página deve contemplar opções de redimensionamento do tamanho da fonte e, no mínimo, uma opção de alteração de contraste entre fundo e texto.
- 19. Caixas combinadas e caixas de seleção:** O leitor de telas deve poder selecionar a opção dessas caixas com a tecla “TAB” ou com as setas de movimentação sem que seja submetido automaticamente à ação programada.

6.2 Políticas públicas para deficientes nos portais eletrônicos

O estudo realizado buscou a avaliação da qualidade de informações sobre as políticas públicas que proporcionem o atendimento dos direitos de pessoas com deficiência disponíveis nos 15 portais eletrônicos das cidades administrativas do Estado de São Paulo: Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Marília, Presidente Pruden-

te, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Carlos, São José dos Campos, São José do Rio Preto e São Paulo.

A avaliação foi realizada através de análises de conteúdo, viabilizadas com o uso de planilhas eletrônicas e aplicadas com referência à ausência ou presença de informações correspondentes a 14 categorias de avaliação: *antecedentes*; *diagnósticos*; *objetivos*; *metas*; *ações atuais*; *ações planejadas*; *recursos atuais*; *recursos planejados*; *eficácia*; *eficiência*; *impacto (efetividade)*; *custo-efetividade*; *satisfação do usuário* e *equidade*.

Esta lista de categorias foi aplicada em estudo sobre o portal federal brasil.gov.br (Rothberg, 2010) e foi formulada com a contribuição de literatura sobre avaliação de políticas públicas, especificamente Trevisan & van Bellen (2008), Faria (2005), Costa & Castanhar (2003), Carvalho (2003), Souza (2006) e Arretche (1998).

Para Garcia (2003 citado por Trevisan e Bellen, 2008, p. 535), avaliação de políticas públicas significa uma operação que julga o valor de uma iniciativa organizacional a partir de padrões comparativos ou referências de quadros previamente definidos. A avaliação tem sido classificada segundo Cotta (2004 citado por Trevisan e Bellen, 2008 p. 541) como uma função *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política) da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados).

As 14 categorias de avaliação compreendem os seguintes aspectos: *Antecedentes*: nesta variável a política tem que ser originada mediante precedente histórico para a sua implantação; *Diagnóstico*: conforme Antico e Januzzi (2005, p. 4), “é preciso um retrato amplo da situação vivenciada pela população para orientar as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar, ações a desenvolver”, ou seja, antes da realização de uma política, averiguação de causas e consequências tem que estar pre-

sente – neste sentido, as informações sobre o planejamento da política se fazem necessárias; *Objetivos*: a variável mais encontrada nas informações de políticas públicas, consiste em relatar o que a política apresenta. As informações nesta variável são aplicadas pelas finalidades e compromisso da política; *Metas*: na maioria das informações, esta variável apresenta números, gráficos, estatísticas e quantidades de elementos que visam o futuro das políticas; *Recursos e ações atuais*: consiste nas informações sobre materiais, recursos e métodos para aplicação de uma política; *Recursos e ações planejadas*: compreendem o planejamento de materiais, recursos e métodos para a aplicação de uma política ainda a ser implantada; *Eficiência*: trata-se das informações sobre os resultados e recursos empregados para o funcionamento de uma política, ou seja, uma análise é feita sobre a política por meio de investimentos e recursos para que ela alcance resultados. Segundo Arretche (2002), está associada à relação entre o esforço para programar esta política e os resultados alcançados. “[...] Há técnicas estatísticas com aproximações e estimativas que dependem em grande parte da confiabilidade das informações e dados com os quais se conta”; *Eficácia*: consiste na realização de todos os trabalhos que estavam planejados. As informações apresentam conteúdos que atingem resultados de como foi implantada a política. Para Arretche (1998, p. 5), “o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e conclui pelo sucesso ou fracasso da política”; *Impacto*: compreende o êxito de uma política sobre seus usuários. Isso depende da ação social sobre determinada política; *Custo-efetividade*: apresenta uma comparação de ações planejadas e ações atuais para consistir em um resultado que melhore a política atual. Nesse sentido, “pode ser utilizado para as formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, que atenda os objetivos com o menor custo” (COSTA & CASTANHAR, 2003 p. 973). Essa variável avalia informações de custo da política que

indicam melhoras para o programa; *Satisfação do Usuário*: relata a opinião do usuário por meio de pesquisas e métodos para a verificação de sugestões e melhorias da política; e *Equidade*: trata-se da imparcialidade das ações. A distribuição de uma política tem que acontecer com critérios de justiça e igualdade. Segundo Costa & Castanhar (2003, p. 973), esta variável “procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário”.

Para pontuar as páginas analisadas, foi mensurada a extensão de informação referente às 14 categorias acima, em uma análise de conteúdo. Para cada categoria houve a atribuição de indicador entre 0 (ausência de informação relacionada), 1 (presença de informações superficiais, com até 200 caracteres) ou 2 (presença de informações com relativa abrangência, entre 201 e 400 caracteres). Desta forma, segundo os critérios de avaliação descritos acima, uma página web com o nível máximo de informações sobre uma dada política pública obteria um total de 28 pontos. O número de pontos efetivamente obtido por uma página web na análise de conteúdo corresponde, diante do total de 28 pontos possíveis, a um percentual ou fração do total de informações considerado, no âmbito teórico-metodológico da pesquisa, necessário para abranger a caracterização completa de uma política pública. Este número foi então denominado por Rothberg (2010) como Índice de Qualidade da Informação (IQI) o que corresponde ao grau de profundidade que as políticas oferecem em suas web páginas.

“A análise de conteúdo constitui um bom instrumento de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência; indicadores; referência no texto)” (BARDIN, 1977, p. 137). Esse método de investigação é bastante usado para a pesquisa científica na área da comunicação, além de outras áreas das ciências humanas. A análise de conteúdo busca trabalhar a seção operacional de uma pesquisa, ou seja, interpretar o conteúdo de dados qualitativos e quantitativos.

Nesta metodologia, as políticas públicas estão presentes como ações de governos, consideradas ações de longo prazo que “repercutem na economia e na sociedade” (SOUZA, 2006, p. 6). Conforme Souza (2006), analisar as políticas públicas é observar o governo em ação, o que muitas vezes implica em mostrar a insuficiência e a falta de desenvolvimento que um governo possui para a eficiência de uma política.

Deste princípio, a organização da análise parte de três aspectos fundamentais, como: pré-análise, exploração do material, inferência e a interpretação.

A pré-análise trata do processo de sistematizar ideias e estabelecer tarefas como escolha dos documentos a serem submetidos à análise, formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final. Essa fase é importante para organizar as ideias e os conteúdos da análise, além de contribuir para o desenvolvimento inicial dos objetivos, hipóteses e problemática. Esse processo foi realizado antes da avaliação das políticas públicas para deficientes nos portais eletrônicos.

A exploração do material serve para a análise mais aprofundada da coleta de dados que foi realizada inicialmente na pré-análise. Com base, esta etapa busca pesquisar o conteúdo fundamentado e o modo como será realizada a pesquisa. Nesta fase as políticas públicas para deficientes foram selecionadas de modo a averiguar sua qualidade.

Tratando dos resultados obtidos, esta etapa apresenta os resultados para a análise. A partir desta etapa as informações de políticas públicas para deficiente encontradas em cada portal eletrônico das cidades começam a serem encaixadas nas 14 categorias proposta pela literatura estudada. Com isso, a análise começa a ser determinada interpretada pelos seus resultados para chegar a suas conclusões.

Realizada esta análise inicial, a codificação é um elemento pelo qual seus dados brutos da pesquisa passarão por um processo de separação de conteúdo por unidade. Ou

seja, a codificação da análise de conteúdo trata-se da organização dos componentes e está dividida em três partes. O recorte: escolha das unidades; a enumeração: escolha da regra de contagem; e a classificação: escolha das categorias.

O recorte trata-se da escolha das unidades às quais sua análise dará ênfase, o que será contado. No caso deste trabalho, a ênfase é dada aos deficientes que buscam mais participação e inclusão na sociedade, além da oferta de serviços e ações governamentais para esta categoria ser fraca e insuficiente.

A análise qualitativa também é visível na análise deste trabalho, pois apresenta “problemas ao nível de pertinência dos índices retidos, visto que seleciona estes índices sem tratar exaustivamente todo o conteúdo, existindo o perigo de elementos importantes serem deixados de lado, ou de elementos não significativos serem tidos em conta” (BARDIN, 1977, p. 115). Ou seja, a qualidade da informação é classificada por categorias vistas importantes para o alto nível informacional, além de proporcionar maiores esclarecimentos da política implantada.

Além da análise qualitativa, observa-se neste trabalho a análise quantitativa, pois a frequência de políticas implica se a cidade tem ou não suporte em seu governo eletrônico para oferecer informações aos deficientes. Foi também contada a frequência das informações por categorias, ou seja, a característica que mais esteve em destaque pelas políticas.

A categorização também é um elemento fundamental para classificação de avaliação de políticas públicas. Neste caso, o trabalho utilizou as 14 categorias para classificar as informações, de forma a obter resultados qualitativos e quantitativos.

Nesse sentido, estas categorias precisam estar em uma condição de qualidade. A exclusão mútua nesta etapa de cada elemento tem que ser única, sem repetições do mesmo elemento em outras categorias. A homogeneidade, fator relacionado à exclusão mutua,

deve conter apenas um registro para tal conteúdo, além da pertinência, na qual a relevância do quadro teórico é definida para o material em análise. Apresentar as variáveis com objetividade é definir claramente as categorias para não haver elementos contraditórios. E, por fim, cabe zelar pela produtividade dos resultados que cada categoria irá fornecer para uma análise com profundidade, além de solucionar problemas antes não vistos.

A análise de conteúdo vai além de leitura simples de um material. Ela transcorre em um universo de significados e variações aprofundadas por meio do qual os resultados serão interpretados pelas suas modalidades. Isso mostra que a qualidade da informação é um fator essencial para o sucesso de uma política pública ou de qualquer emissor que quer ser interpretado de maneira coerente.

Desse modo, as informações que regem uma política pública podem ser desqualificadas pela falta de componentes essenciais, pois uma informação incorreta ou desatualizada pode levar a uma decisão errada produzindo um impacto negativo para aquela política. É como afirmam Bezerra e Jorge (2010): os dados sobre uma determinada política têm que estar em um contexto para que o cidadão possa ter um entendimento e tomar sua própria decisão. A internet tem o poder de obter melhor esclarecimentos para o usuário mediante o envolvimento político, pois a pluralidade é ampliada e isso melhora a decisão entre escolhas e fortalece a política.

7. RESULTADOS E DISCUSSÕES

7.1 Avaliação de acessibilidade nos portais eletrônicos das cidades

administrativas do Estado de São Paulo

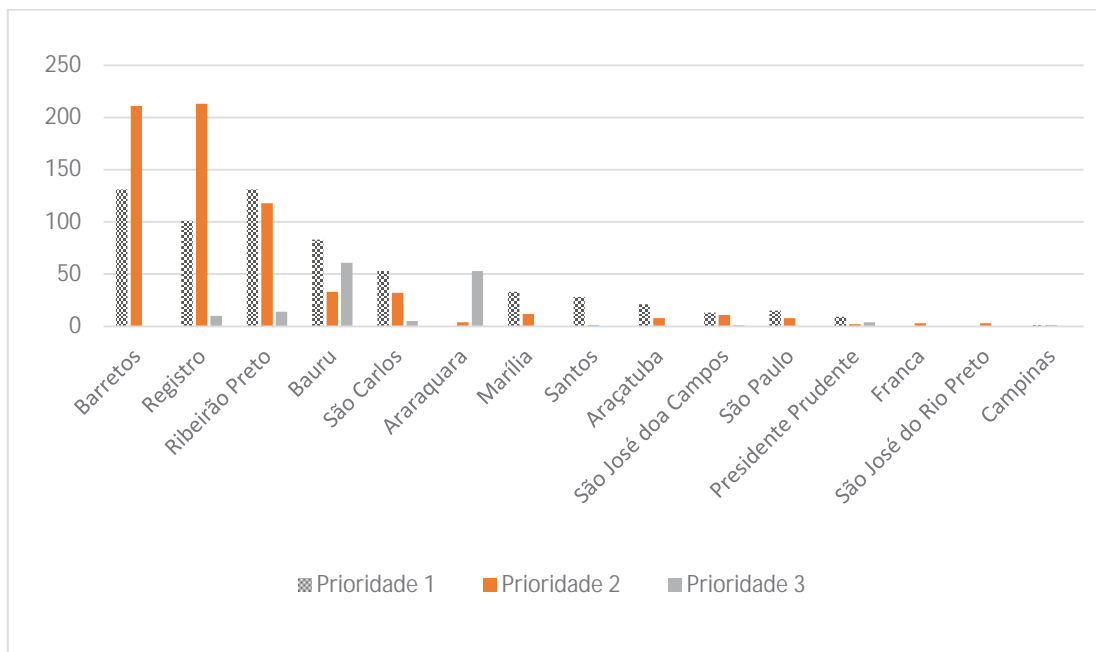
Os problemas de acessibilidade encontrados nos 15 portais eletrônicos das cidades administrativas do Estado de São Paulo, avaliados pelo *software* DaSilva, foram identificados na forma de 1.419 erros, por meio de 3 prioridades, sendo que as prioridades 1 e 2 totalizaram 75% dos erros, como: falta de legenda nas imagens, linguagem indecifrável para os leitores de tela, mau uso de caracteres predefinidos de preenchimento nas caixas de edição e nas áreas de texto, utilização inadequada de elementos de cabeçalho e organização confusa do conteúdo de documentos (Tabela 3).

Assim, o avaliador constatou que todos os portais eletrônicos dos municípios possuem erros que prejudicam o acesso a uma página web. Os portais de Barretos, Registro e Ribeirão Preto alcançaram níveis altos de erros. Essas três cidades representam 80% de erros de acessibilidade dos portais eletrônicos pesquisados.

Tabela 3: Resultado por ordem decrescente de erros de acessibilidade encontrado nos 15 portais eletrônicos das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo

Barretos			Araçatuba		
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Erros: 131	Erros: 211	Erros: 2	Erros: 21	Erros: 8	Erros: 0
Avisos: 340	Avisos: 200	Avisos: 115	Avisos: 407	Avisos: 22	Avisos: 97
Registro			São J. dos Campos		
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Erros: 101	Erros: 213	Erros: 10	Erros: 13	Erros: 11	Erros: 1
Avisos: 305	Avisos: 138	Avisos: 102	Avisos: 183	Avisos: 43	Avisos: 127
Ribeirão Preto			São Paulo		
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Erros: 131	Erros: 118	Erros: 14	Erros: 15	Erros: 8	Erros: 0
Avisos: 280	Avisos: 156	Avisos: 128	Avisos: 215	Avisos: 28	Avisos: 200
Bauru			Presidente Prudente		
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Erros: 83	Erros: 33	Erros: 61	Erros: 9	Erros: 2	Erros: 4
Avisos: 839	Avisos: 98	Avisos: 294	Avisos: 140	Avisos: 69	Avisos: 118
São Carlos			Franca		
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Erros: 53	Erros: 32	Erros: 5	Erros: 0	Erros: 3	Erros: 0
Avisos: 408	Avisos: 128	Avisos: 184	Avisos: 6	Avisos: 3	Avisos: 9
Araraquara			São J. do Rio Preto		
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Erros: 0	Erros: 4	Erros: 53	Erros: 0	Erros: 3	Erros: 0
Avisos: 220	Avisos: 33	Avisos: 112	Avisos: 6	Avisos: 3	Avisos: 9
Marília			Campinas		
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Erros: 33	Erros: 12	Erros: 0	Erros: 1	Erros: 1	Erros: 0
Avisos: 302	Avisos: 63	Avisos	Avisos: 6	Avisos: 3	Avisos: 9
Santos					
Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3			
Erros: 28	Erros: 1	Erros: 0			
Avisos: 174	Avisos: 28	Avisos: 156			

Gráfico 1: Erros de Acessibilidade por prioridade nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



O Gráfico 1 apresenta três prioridades propostas pelo avaliador DaSilva em ordem decrescente de erros identificando problemas de acessibilidade nos *websites* das quinze cidades administrativas do Estado de São Paulo. O primeiro erro (coluna azul) identifica erros gerais de acessibilidade como problemas em links e camadas; o segundo erro analisa aspectos organizacional do site, como dividir blocos de informações em grupos mais fáceis de gerenciar (coluna vermelha); por fim, o terceiro (coluna verde) avalia erros mais específicos considerados ultrapassados pelo W3C como não especificar claramente o destino de cada link, não especificar por extenso cada abreviatura ou sigla e não complementar o texto com apresentações gráficas ou sonoras.

Para classificarmos as cidades com maiores problemas, fizemos a soma dos erros de cada prioridade obtendo os seguintes resultados: a cidade de Barretos atingiu o maior grau de problemas, totalizando 344 erros. Os principais problemas encontrados foram links com textos redundantes, tabelas irregulares, imagens com legendas superficiais. O município de Registro totalizou 324 erros, entre eles: falta de textos a cada ima-

gem, páginas alternativas, Incluir caracteres pré-definidos de preenchimento nas caixas de edição e nas áreas de texto. Ribeirão Preto ficou em terceiro lugar com 263 erros. Entre eles, os principais erros foram o idioma de documento sem a expressão HTML, falta de páginas alternativas, título que facilite a identificação da navegação. A cidade de Bauru somou 177 erros de acessibilidade, a saber: textos redundantes nos links, formulários incompletos e textos sem imagens. Em São Carlos, foram encontrados 90 erros, garantindo à cidade a quinta colocação. Araraquara atingiu 57 erros e Marília 45. O município de Santos atingiu 29 erros, empatando com Araçatuba. A cidade de São Paulo atingiu 23 erros. São José dos Campos totalizou 25 erros e Presidente Prudente, 15 erros. As cidades que tiveram menores erros foram Franca e São José do Rio Preto, empatadas com 3 erros. Campinas apresentou apenas 2 erros.

Após esta avaliação, os resultados foram considerados baixos em relação à sua acessibilidade. As noções sobre os critérios do w3c não foram tratadas com relevância, a maior parte dos websites não apresentaram legendas em conteúdos não textuais, áudio-descrição em vídeos, os cabeçalhos das páginas eram confusos e com falta de descrição, os links indicadores não estavam organizados em um conjunto de links e sim espalhados pelas páginas dificultando a navegação entre outros erros. Os 15 *websites* das cidades administrativas do Estado de São Paulo possuem 80% de inacessibilidade considerando apenas três cidades com nível médio de ferramentas acessíveis: Franca, São José do Rio Preto e Campinas alcançaram resultados que totalizaram 20% dos websites analisados.

Podemos observar que o avaliador DaSilva conseguiu identificar erros semelhantes na maioria dos *websites*, como falta de links de texto redundantes relativos a cada região ativa de um mapa de imagem armazenado tanto no cliente quanto no servidor, idioma sem identificação utilizado nos documentos. O idioma do documento deve

ser especificado na expressão HTML, porém existe falta de fornecimento equivalente textual a cada imagem além da não utilização das recomendações da W3C.

Ainda falta muito para que a acessibilidade seja entendida como um fator principal para o desenvolvimento de *websites*. Apenas possuir alguns elementos propostos pelos padrões da WCAG ou W3C não é suficiente para determinar a acessibilidade. É necessário um conjunto de elementos para estabelecer acesso independentemente da plataforma ou da deficiência.

7.2 Avaliação das informações sobre políticas públicas para deficientes nos portais das cidades administrativas do Estado de São Paulo

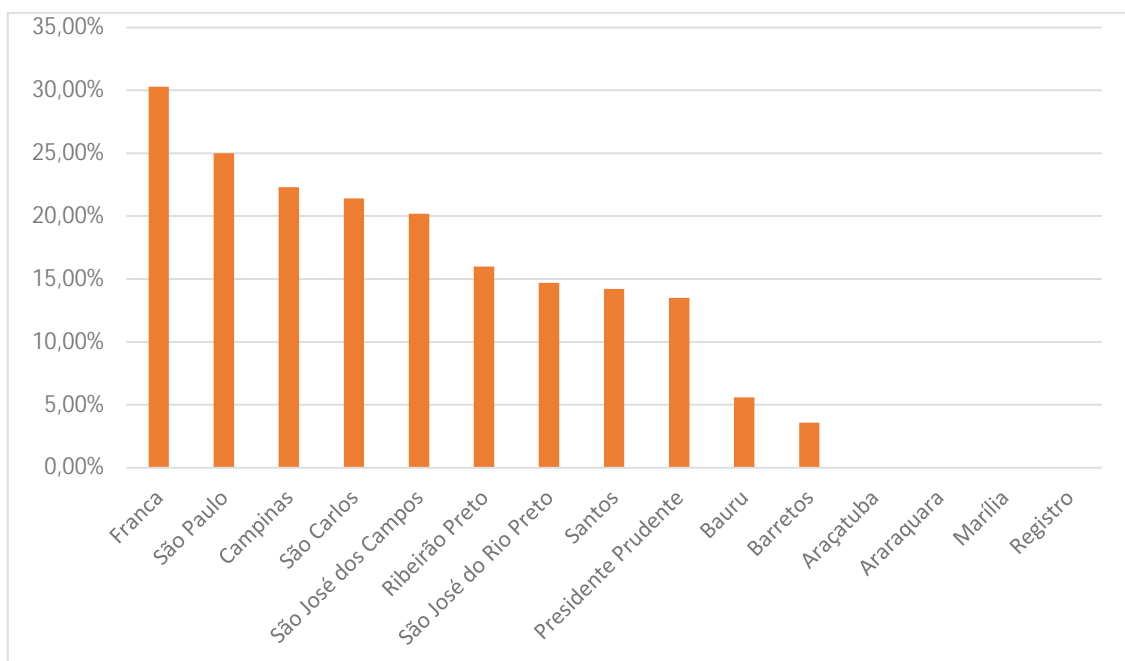
As informações sobre políticas públicas para pessoas com deficiência que foram coletadas nos 15 portais eletrônicos das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo são provenientes de 73 páginas web de secretarias de governo, como assistência social, direitos das pessoas com deficiência, saúde e educação. A coleta de dados foi realizada entre março e maio de 2013.

Em média, 41% das páginas analisadas apresentaram informações somente sobre objetivos, recursos atuais e ações planejadas. As categorias de satisfação do usuário, custo-efetividade e impactos apresentaram escassas informações. A falta de dados nessas categorias indica que os governos tendem a não divulgar os resultados das políticas da área.

O portal eletrônico que atingiu melhor Índice de Qualidade da Informação foi do município de Franca, com 30% (Gráfico 2). As cidades de São Paulo, Campinas, São Carlos e São José dos Campos apresentaram índices entre 25% a 20%. Já as cidades de Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Santos, Presidente Prudente, Bauru e Barretos

apresentaram índice entre 15% e 5%. Os municípios de Araçatuba, Araraquara, Marília e Registro não conseguiram nenhuma pontuação, pois não apresentaram informações sobre políticas públicas nesta área.

Gráfico 2: Índice de Qualidade da Informação sobre políticas públicas para deficientes nos portais eletrônicos das cidades sedes das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Foram encontradas 15 páginas web com informações sobre políticas públicas para deficientes no portal de São Paulo, o qual ocupou a segunda colocação (Gráfico 2). Todas as políticas foram encontradas na seção da Secretaria Municipal da Pessoal com Deficiência e Mobilidade Reduzida. Entre elas: Projeto Ler pra Crer (5 pontos); Frota de Ônibus Acessível (12 pontos); Campanha Multa Moral (5 pontos); Vagas Paire para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida (3 pontos); Projeto Sem Barreiras no Trabalho (10 pontos); Programa Febraban de Capacitação Profissional e Inclusão de Pessoas com Deficiência (9 pontos); 2013 é declarado como Ano Ibero-americano para a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho (9 pontos); Sancionada

lei que reconhece direitos das pessoas com autismo (6 pontos); SMPED apresenta Guia para pessoas com deficiência *online* (4 pontos); Carnaval SP: Pessoas com deficiência já podem se cadastrar para desconto de 50% na compra de ingressos (9 pontos); Orientações aos jornalistas e demais profissionais de comunicação (10 pontos); A SMPED instala o 57º ponto da Central de Libras - CELIG, desta vez na Câmara Municipal de São Paulo (7 pontos); Cartão BOM e Passe Livre (4 pontos); Livro Mobilidade Acessível na Cidade de São Paulo (6 pontos); Dicas de Relacionamento (3 pontos).

Já o portal de Campinas ficou em terceiro lugar nas classificações de IQI. Foram encontradas 12 páginas com informações sobre políticas públicas para deficientes, entre elas: EMDEC, que avalia aparelho para deficiente visual no transporte público (5 pontos); Cidadania e EMDEC, que avaliam sistema para deficiente visual (8 pontos).

O *website* de São Carlos obteve 5 políticas com uma qualidade que atingiu 30 pontos. São elas: Espaço braile oferece aulas de forró (6 pontos); Busalert apresenta mais uma inovação (8 pontos); Simpósio no sesc debate e propõe alternativas à inclusão dos deficientes físicos ou pessoas com necessidades especiais (3 pontos); Prefeitura realiza 1ª conferência municipal da pessoa com deficiência (4 pontos); prefeitura amplia inclusão na educação (9 pontos). No portal de São José dos Campos foram encontradas 3 páginas com informações sobre as políticas: Plano “Viver Sem Limite” é lançado oficialmente na região (5 pontos); Prefeitura adere a programa e beneficia pessoas com deficiência (7 pontos); e Joseenses aprovam bicicletas inclusivas no Parque da Cidade (5 pontos).

O *website* de Ribeirão Preto apresentou informações sobre 6 políticas públicas para pessoas com deficiência. Foram encontradas na página da Secretaria de Assistência Social: Formado em Ribeirão Preto novo Conselho Municipal de Promoção e Integração das Pessoas com Deficiência (4 pontos); Educação oferece curso de formação em

Atendimento Educacional Especializado a professores municipais (5 pontos); Prefeitura, Ministério da Cultura, escritora e ilustradora lançam livro de culinária em Braile (4 pontos); Educação Inclusiva é realidade na rede municipal de ensino de Ribeirão Preto (2 pontos); Adevirp inaugura novas instalações no dia Internacional do Deficiente Visual (9 pontos) e Obra em braile lançada durante 10º Feira do Livro reforça política de inclusão social (3 pontos).

O portal de São José do Rio Preto apresentou informações em 7 páginas. Entre elas estão: Benefício de Proteção Continuada (2 pontos); Fisioterapia e Reabilitação (2 pontos); Fonoaudiologia (2 pontos); Prefeitura oferece aulas de dança (5 pontos); Programa Viver sem Limite discute inclusão (6 pontos); Prefeitura oferece curso de capacitação em libras (6 pontos); Projeto “Cadeiras e Pincéis” expõem no Centro Cultural (6 pontos). O Portal atingiu 14,7% de IQI.

No portal de Santos foram encontradas 13 páginas com informações sobre políticas públicas para deficientes, entre elas: Programa Praia Acessível oferece cadeiras especiais para deficientes (4 pontos); CET instala semáforos para deficientes visuais em 30 pontos (3 pontos); Prefeitura amplia acessibilidade nas vias públicas (4 pontos); Transporte seletivo agora tem elevadores para cadeirantes (4 pontos); Deficientes físicos terão pleno acesso aos ônibus municipais (5 pontos); Parceria garante qualificação para deficientes (3 pontos); Deficientes iniciam curso de qualificação profissional na segunda (3 pontos); Renovada parceria para qualificação de deficientes (2 pontos); Parceria abre portas para jovens deficientes no mercado de trabalho (5 pontos); Caravana da inclusão vem à cidade (3 pontos); Condesb aprova câmara temática que beneficiará deficientes (4 pontos); Curso de informática atende deficientes auditivos (6 pontos); Lei obriga lan-houses a disponibilizarem computadores para deficientes visuais (6 pontos).

O portal de Presidente Prudente apresentou 5 páginas: Coordenadoria dos Direitos da Pessoa com Deficiência discute ações do Projeto Sou Capaz (4 pontos); Coordenadorias fortalecem políticas da Juventude, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (5 pontos); Conselho Estadual da Pessoa com Deficiência avalia como excelente acessibilidade de Prudente (1 pontos); União das Pessoas com Deficiência inaugura novo prédio para atender 100 pacientes (7 pontos); e V Fórum Municipal da Pessoa com Deficiência debate políticas públicas (2 pontos).

O portal de Bauru atingiu um baixo nível de qualidade de informação, com 5,6% em 4 páginas encontradas em sua Secretaria para Pessoa com Deficiência: Emdurb finaliza implantação de vagas exclusivas para idosos e deficientes físicos (6 pontos); Centro Cultural disponibiliza elevador para pessoas com deficiência (4 pontos); Semana Municipal de Prevenção às Deficiências começa com palestra sobre ações de prevenção das deficiências na infância (3 pontos); e Emdurb finaliza implantação de vagas exclusivas para idosos e deficientes físicos (3 pontos).

O portal de Barretos apresentou apenas uma página, com 3,57% de IQI. Já nos portais de Araçatuba, Araraquara, Barretos, Marília e Registro não foi constatada qualquer página web com informações sobre políticas públicas para pessoas com deficiência.

Pode-se interpretar que as cidades que não tiveram nenhum resultado sobre informações de políticas públicas para deficientes possuem portais com precariedades tanto no processo de acessibilidade quanto no desenvolvimento de conteúdo. Isso pode ser observado uma vez que o portal eletrônico de Barretos apresenta apenas uma informação sobre políticas públicas para os deficientes e está na primeira colocação das cidades com maior índice de erros de acessibilidade. Em seguida, o município de Registro apresenta altos erros de acessibilidade e déficit de informações na área. Marília, Arara-

quara e Araçatuba também não obtiveram resultados sobre a qualidade de informações e seus erros de acessibilidade variaram na média. Isso se deve, possivelmente, à falta de competência dos próprios profissionais analistas de conteúdo ao não oportunizar políticas desta área nos respectivos sites, além de não oferecer um serviço mais efetivo e padronizado.

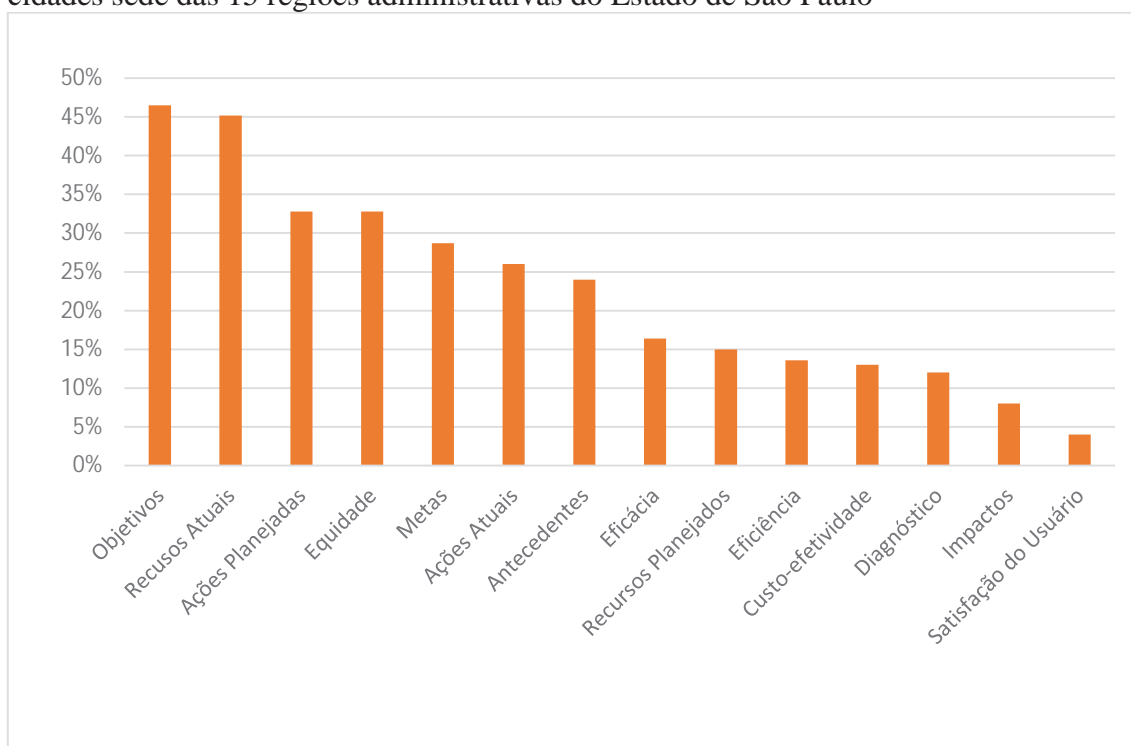
Assim, o resultado do Índice de Qualidade de Informação fica na média de 30%, sendo que muitas das cidades sede das regiões administrativas analisadas não possuem uma secretaria dos direitos das pessoas com deficiência. O aumento de investimentos na disponibilização de informações nesta área resulta no fornecimento de maior divulgação das políticas como direito à informação. Os governos municipais precisam considerar os deficientes como parte capaz de exercer seus direitos na sociedade. É como Figueira (2008, p.17) relata a história dos deficientes no Brasil, construída culturalmente por meio de “mecanismo da exclusão, políticas de assistencialismo, sentimentos de piedade, caridade, inferioridade, oportunismo, dentre outras”. Desse modo, os governos precisam superar essa trajetória cultural de exclusão das pessoas com deficiência e enxergar a sua colocação na sociedade. Por isso, gerar dados nesta área significa valorizar os deficientes com grau de participação no âmbito social e econômico.

As páginas web analisadas não possuíram dados mais aprofundados. Com características superficiais, as informações apresentavam dados apenas divulgando a administração pública. Além disso, os programas e projetos encontrados nas páginas web das cidades ficaram a desejar, pois muitos não continham informações relevantes para a participação do cidadão e como a política se desdobrava por meio de seus resultados.

Assim, a falta de informação pode ser um problema para a divulgação de uma política, pois apresentar elementos que identifiquem com clareza um programa significa contribuir para a eficiência das ações governamentais.

O Gráfico 3 apresenta o resultado da análise por ordem decrescente das 15 categorias de informação mais frequentes nos portais. Os números correspondem às porcentagens de páginas web que apresentaram informações relacionadas às categorias de análise (ao menos 200 caracteres).

Gráfico 3: Porcentagem de páginas que apresentaram informações sobre políticas públicas para pessoas com deficiência, por categoria de análise, nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



A maioria das informações encontradas foi classificada nas categorias: *objetivos* (46,6%), *recursos atuais* (45,2%), *ações planejadas* (35%) e *equidade* (32,8%). Na média, as categorias foram: *metas* (28,7%), *ações atuais* (26%), *antecedentes* (24%) e *eficácia* (16,4%). Com porcentagens inferiores, as categorias: *recursos planejados* (15%), *eficiência* (14%), *custo-efetividade* (13%), *diagnóstico* (12%), *impactos* (8%) e *satisfação do usuário* (4%).

Assim, as categorias com maior divulgação de dados foram *objetivos*, *recursos atuais* e *ações planejadas*. Já *custo-efetividade*, *satisfação do usuário* e *impacto* foram

aspectos abordados com menor frequência na produção de conteúdo. Isso sugere que a preocupação da gestão pública tem sido tratar apenas do programa com ênfase em seus gestores, deixando de lado a relevância do cidadão no processo da política.

No entanto, percebe-se a necessidade da atenção sobre a qualidade de informação dentro dos portais eletrônicos analisados principalmente na divulgação de dados mais específicos que contribuam para esclarecimentos e participação do usuário. O fato é que o governo ainda se recua a tratar da opinião do usuário. Isso enfraquece a possibilidade de participação e o direito à informação que o cidadão possui.

Neste caso, a administração pública precisa ter consciência de que a falta destes aspectos prejudica não só o cidadão, mas também a democracia, pois as informações obtidas nos portais poderiam gerar maior engajamento e proximidade entre as partes interessadas. Visto isso, podemos considerar que a produção de informação de políticas públicas para deficientes dentro dos portais analisados é insuficiente, já que o acesso é dificultado pelo uso inadequado da tecnologia, e o descaso com o deficiente é ainda elevado pelo desinteresse da gestão pública em oferecer ações que melhorem a sua qualidade de vida.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolvemos uma análise baseada em referencial bibliográfico relevante para desenvolver as discussões de forma crítica. O trabalho fundamentou as análises e apontou a riqueza da temática proposta, bem como suas amplas perspectivas para novas investigações. Identificamos o governo eletrônico e as ferramentas da democracia digital como um novo paradigma do processo político. A comunicação pública, ainda com um conceito em construção, mostra que é preciso se redefinir a cada período histórico. A administração pública veio se modernizando e hoje há um avanço no sistema de informação e a socialização de conteúdos. O acesso rápido de muitas informações modificou o processo comunicacional e, com isso, a necessidade do Estado de atualizar seus meios de comunicação.

Com novos aparatos tecnológicos, um novo processo de comunicação começa a surgir, mas ainda falta muito para despertar um sentimento coletivo entre cidadão e governo. A democracia digital pode incentivar a participação do cidadão. Mas a possibilidade de participar do processo político pela internet não é válida se o cidadão considerar os governos como algo não relacionado à sua vida. Por outro lado, o fato é que há resistência dos próprios atores políticos em acreditar que o cidadão possa fazer parte de decisões ou até mesmo oferecer sugestões.

Os municípios analisados mostraram desinteresse por ferramentas acessíveis e descaso com as políticas voltadas às pessoas com deficiência. As ferramentas acessíveis disponibilizadas pelo governo brasileiro e pelo W3C são tecnologias oferecidas gratuitamente através de guias e diretrizes, ou seja, apenas faltam pessoas tecnicamente preparadas para implantar a web acessibilidade dentro dos portais. A implantação de políticas públicas para deficientes já é uma questão relutante entre estado e sociedades civil. A própria história brasileira mostra que a luta pelos direitos dos deficientes foi gradativa e

manifestada pelos movimentos sociais que surgem na década de 1980. Justamente as políticas poderiam mudar o quadro social dos deficientes, estimulando ações para inclusão e desmistificação da deficiência. Por enquanto, de certa forma o Estado segrega os deficientes na interação social.

Os resultados obtidos por meio da avaliação de acessibilidade e de informações sobre políticas públicas para os deficientes nos portais das 15 cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo indicaram a necessidade de reestruturação de suas páginas eletrônicas com melhores tecnologias assistivas e maior qualidade nas informações das políticas.

Vimos que os portais apresentaram níveis baixos de acessibilidade, com falhas de código HTML, links e separação em camadas; muitos não respeitaram a acessibilidade produzida pelo W3C. Os padrões web e acessibilidade são fatores ainda não muito vistos entre os desenvolvedores de *sites*. Essa preocupação é decorrente da falta de estímulo pelo Governo Federal, que nem sempre trata o governo eletrônico como uma ferramenta que trará benefícios para ambos os lados, o do cidadão e do próprio governo.

No Brasil, foi criada uma cultura de que acessibilidade web serviria somente às pessoas com deficiência visual, o que pode ter trazido o desinteresse do governo e de empresas privadas por criarem mecanismos acessíveis por uma pequena parcela da população. Com este trabalho, entendemos que a acessibilidade precisa existir para permitir que todas as pessoas, incluindo deficientes ou com mobilidade reduzida, participem de atividades de interação com a sociedade além de utilizarem a informação e serviços providos em outros meios.

Além da análise de acessibilidade, os portais eletrônicos foram avaliados pela qualidade de informação sobre políticas públicas para deficientes. As informações encontradas permitiram verificar a ênfase em *objetivos, ações atuais e recursos planeja-*

dos. As informações vistas com menor frequência relacionaram-se às categorias de satisfação do usuário, custo-efetividade e impactos.

Os dados que ofereceriam maior participação das pessoas com deficiência nas políticas apresentaram um nível abaixo do esperado. Já que a modernização administrativa dos municípios resultaria na participação do cidadão, a expectativa de maior informação sobre impactos, custo-efetividade e satisfação do usuário era esperada com maior relevância.

Com esta análise, é perceptível o despreparo dos profissionais para a prestação de serviços qualificados. O Índice de Qualidade da Informação encontrado alcançou um nível abaixo do esperado: em média, as páginas web analisadas atingiram 20% do total de informações considerado, no âmbito teórico-metodológico da pesquisa, necessário para abranger a caracterização completa de uma política pública. Os resultados indicam a escassez de informações sobre políticas públicas para pessoas com deficiência e recursos de e acessibilidade nos portais eletrônicos, falta de adequação e desenvolvimentos aos padrões de acessibilidade, e inadequada capacitação de profissionais para o desenvolvimento de *websites*.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. V.; DUARTE, A. B. Informação e Inclusão: Um estudo da aplicação de acessibilidade em portais legislativos estaduais. In: *XI Encontro Nacional de Pesquisa em ciência da informação, inovação e inclusão social: questões contemporâneas da informação*. Rio de Janeiro, RJ, 2010.
- AMIRALIAN, M. L. T. et al. Conceituando deficiência. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, vol. 34 n. 1, 2000. p. 97 – 103.
- ANTICO, C., JANNUZZI, P. M. *Indicadores e a gestão de políticas públicas*. 2005. Disponível em: <http://tinyurl.com/al9spty>. Acesso em: 01/03/2013.
- AGUNE, R. O futuro do governo eletrônico. In: *Seminário Nacional de TIC para a Gestão Pública*, Fortaleza, CE, 2010.
- ARAÚJO, A. R. P.; PENTEADO, C. C. L.; SANTOS, P. M. B. O uso das NTICs na formulação e divulgação de Políticas Públicas: o caso do Ministério da Cultura. In: *V Congresso Latino-americano de Ciência Política*, n. 5, Buenos Aires. 2010.
- ARRETCHE, M.; Entrevista. Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa. *Comciencia*. Disponível em: <http://www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/arretche.htm>. Acesso em: 22/11/2012.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BADARÓ, M. Introdução. In: GRAU, N.C.; KLIKSBERG, B.; SZEREMETA, J. FEDOZZI, L.; ECHEVERRÍA, C. Gestão pública e participação. *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães*, Salvador, FLEM, 2005.
- DIAS, C. *Usabilidade na web: criando portais acessíveis*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2007.

BARCELLOS, V.; HOESCHL, H. C.; POMAR, C. D.; GARCIA, T. H. B. *A democracia na era do governo eletrônico*. 2006. Disponível em:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29552-29568-1-PB.pdf>.

Acesso em: 13/05/2012.

BEZZON, L. A. C. *Análise político-sociológica do reencontro da Sociedade Civil brasileira com a Cidadania e a Democracia segundo perspectiva da comunicação pública*. *Comunicação Pública*, 2004.

BEZERRA, D. H. Atores políticos, informação e democracia. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, 2008.

BEZERRA, H. D.; JORGE, V. L. Democracia digital e participação política no Brasil. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 34, 2010, Caxambu, MG, 2010.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade - para uma teoria geral da política*. 16 ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. Atlas, São Paulo: 2009.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Comitê Executivo de Governo Eletrônico. *Regras e Diretrizes para os sítios da internet para a Administração Pública Federal*. Resolução. n.7. de 29 de julho de 2002.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm.

Acesso em: 12/03/13

BRASIL. *Controladoria Geral da União. Manual e-sic: guia do cidadão*, 2011. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf>. Acesso em: 12/07/2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *O que é controle social?*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/controlesocial>. Acesso em: 28/08/2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989*. Disponível em: www.mj.gov.br/sedh/ct/corde/dpdh/corde/lei7853.asp. Acesso: 27/08/2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Oficinas de planejamento estratégico. *Relatório Consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico*, 2004. Disponível em: www.acesso brasil.org.br. Acesso: 02/06/2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de logística e tecnologia da informação. *Avaliação de 200 sítios e e-serviços do governo eletrônico brasileiro; ministério da educação*, Secretaria da educação Profissional e tecnológica - Brasília: MP, SLTI, 2011.

BRASIL. Planalto. *Decreto n. 12527, de 8 de novembro de 2011*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17/09/ 2012

BRASIL. Planalto. *Decreto n. 3.298, de 1999*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 23/08/2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *O que é Conade*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/conade/>. Acesso em: 14/09/ 2012.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S.(coords). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009.

CALDOW, J. *E-democracy: putting down global roots*. Institute for Electronic Government, IBM Corporation, EE.UU., 2004.

CALDWELL, B. et al.: *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0*, W3C, 2008. Disponível em: <http://www.w3.org/TR/WCAG20/>. Acesso em: 12/07/2012.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CASTELLS, M. *Fim de milênio*. São Paulo, Paz e Terra, v.3, 2009.

CETIC. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil*. 2011 Disponível em:<http://www.cetic.br/usuarios/tic/2011-total-brasil/apresentacao-tic-domicilios-2011.pdf>. Acesso em: 12/09/2012.

CHISHOLM, Wendy et al.: *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)1.0*, W3C, 1999. Disponível em: <http://www.w3.org/TR/WCAG10/>. Acesso em: 12/07/2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.

COSTA, J. R. V. (Org). *Comunicação de interesse público: idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*. São Paulo: Jaboticabal, 2006.

COLEMAN, S.; J. GOTZE. *Bowling together: online public engagement in public deliberation*. Londres, Hansard Society, 2002.

CUNHA, M. A; PRADO, E.D.V; RAMALHO, N.C.L; REINHARD, N; SOUZA, C. A. Iniciativas de governo eletrônico: análise das relações entre nível de governo e características dos projetos em casos de sucesso. *Revista Eletrônica de Sistema de Informação*, Curitiba, v.10, n.1, 2011.

DAHLBERG, L. *Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps*. *New media & society*, v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Presidência da República. Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=07/06/2011&jornal=1&pagina=2>> Acesso em: 14/08/2012.

DIAS, C. A. *Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente: uma aplicação no contexto brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. Atlas, São Paulo: 2009.

DUARTE, J; VERAS, L. (Org). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.

_____. *Comunicação pública*. 2007. Disponível em: <http://jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 13/08/2012.

EGLER, C. T.T. Democracia virtual no governo da cidade. *Revista Liinc*. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 42-48, 2008.

EISENBERG, J.e CEPIK, M. (orgs). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte : Ed. UFMG, 2002, 314p.

FARIA, A. M. Imprensa e interesse público. In: DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. Atlas, São Paulo: 2009.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FEITOSA, G. R. P.; ARRUDA, G. M. C.; LOPES, F. C. Governo eletrônico: graus de democracia digital no uso da internet pelas capitais brasileiras. In: *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*, Brasília, DF, 2008.

FERRER F.; SANTOS, P. (Orgs.). *E-government: governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIGUEIREDO, R.; CERVELLINI, S. Contribuições para o conceito de opinião pública. *Opinião Pública*, v. 3, n. 2, 1995.

FOUNTAIN, J. Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (orgs). *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FRANÇA, I. S. X; PAGLIUCA, L. M.; BAPTISTA, R. S. Política de inclusão do portador de deficiência: possibilidades e limites. *Acta paul. enferm.* vol.21, no.1, São Paulo Jan./Mar. 2008.

FREY, K. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp>>. Acesso em: 20/08/2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Características Gerais da População: Resultados da Amostra*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_populacao.shtm. Acesso em: 03/08/2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=2170. Acesso em: 04/02/2013.

IBOPE. Uso de sites governamentais. E-government – o governo eletrônico no Brasil. 1 Fórum IBOPE Brasil. São Paulo.2010.

IBGE. Censo Demográfico 2010: *Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religiao_Deficiencia/tab1_3.pdf. Acesso em: 13/05/13.

GENTILLI, V. O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a Comunicação. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n.19, p.36-48, dez/2002.

GERSTLÉ, J. *La communication politique*. Paris: Armand Colin, 2005.

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

GODOY, A. et al. *Cartilha da inclusão dos direitos da pessoas com deficiência/autores*. Belo Horizonte: PUC Minas, 96p. 2000.

GODOY A, NUNES C.P, Reis DA, HATEM, D.S, LORENTZ, L. N, FERREIRA, M. J. *Cartilha da inclusão dos direitos da pessoa com deficiência*. Belo Horizonte: PUC/MG; 2000.

GOMES, W. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. 2004. In: *Conferência Inaugural do II Congresso Ibérico de Comunicação*, Covilhã, Portugal. *New Media & Society*, v. 9, n. 5, p. 849-869, 2007.

HIRSCH, P. J. *Construindo um governo do século XXI: Uma arquitetura organizacional orientada para o cidadão*, 2003. 154 p. Tese (Doutorado em engenharia de Produção), COPPE, UFRJ, 2003.

HOFLING, H. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, 2001.

JOHN, P. (1999), *Analysing public policy*. Londres, Pinter.

HOLMES, D. *eGov: eBusiness strategies for government*. London: Nicholas Brealey Publishing, 2001.

KEGLER, B. *Comunicação pública e democracia digital: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes*. 2010. 160f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul. 2010.

LOPES, B.; AMARAL, J. N. *Políticas Públicas: conceitos e práticas* – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 48 p. 2008.

MAIA, R. O papel democrático da sociedade civil em questão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 81, 2010.

MAIA, R. C. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: *Congresso Internacional "Internet, Democracia e Bens públicos"*. Belo Horizonte, 2000.

MARQUES, F. P. J. A. Participação, instituições política e internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil. *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, v. 33, n.1, p. 53-79, 2010.

MATOS, H. Comunicação Pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. Atlas, São Paulo: 2009.

_____. Comunicação Política e Comunicação Pública. *Organicom*, v. 3, n. 4, p. 58-73, 2006.

_____. *Capital Social e Comunicação: Interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.

MEDEIROS, R. P.R. *Governo eletrônico no brasil: Aspectos institucionais e reflexos na governança*. Brasília. 2004. 315f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília. Brasília, 2004.

MONTEIRO, G. F. A Singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. *Atlas*, São Paulo: 2009.

NEVES, B. B. Cidadania Digital? Das cidades digitais a Barack Obama. Uma abordagem crítica. IN: MORGADO, I. S; ROSAS, A.(orgs). *Cidadania digital*. Labcom Books, Brasília, 2010.

NORRIS, P. *Democratic divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide*. 2000. Disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/ap-sa2000demdiv.pdf>. Acesso em: 28/01/ 2011.

NOVELLI, A. L. R. Comunicação e opinião pública. In: DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. *Atlas*, São Paulo: 2009.

OCDE. *Organisation for economic co-operation and development. Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. Paris, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2003.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência. Acessibilidade*. Assembleia Geral das Nações Unidas. 2006.

Disponível em: <http://www.acessibilidadeweb.com/luso/Convencao.pdf> Acesso em: 14/08/2012.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948*. Disponível em: [<http://www.unhcr.ch/udhr/lang/por.htm>]. Acesso em: 02/09/ 2012.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A ONU e as pessoas com deficiência*. 2008. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-as-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em: 19 /09/ 2012.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde*. Lisboa. 2004. Disponível em: http://www.inr.pt/uploads/docs/cif/CIF_port_%202004.pdf. Acesso em: 27/10/2012.

PASSERINO, L. M.; MONTARDO, S. P. *Inclusão social via acessibilidade digital: Proposta de inclusão digital para Pessoas com Necessidades Especiais*. Disponível em http://www.daniremio.com/ihc/material/artigos_seminario/grupo12.pdf . Acesso: 10/07/2012.

PEREIRA, L.B.C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, n. 34, p. 85-104, 1995.

PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

PINHO, J. A. G.; IGLESIAS, D.; SOUZA, A. C. P. Governo eletrônico, transparência, *accountability* e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram. In: *ENANPAD*, 29. Anais. Brasília, set. 2005.

- POSSAMAI, A. J. *Três domínios: os e-serviços, e-participação e-administração*. 2011, 83f. Dissertação (Mestrado em Ciencia Política) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2011.
- PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. G. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. *Alcance (Univali)*, v. 13, n. 3, p.355-372, 2006.
- PUPO, D. T.; MELO, A. M.; FERRÉS, S. P. Acessibilidade: Discurso e prática no cotidiano das bibliotecas. In: MELO, A. M., SOARES J.B.M. *Tecnologia assistiva*. Universidade Estadual de Campinas. Biblioteca Central Cesar Lattes. Laboratório de Acessibilidade. Campinas. 2006.
- ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p.149-172, 2008.
- ROTHBERG, D. Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania. In: *Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)*, 34, 2010, Caxambu, MG, 2010.
- SILVA, P. S. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, vol.11, n.2, 2005.
- SILVEIRA, C. S. *Uma solução para o auxílio à geração de páginas web acessíveis com uso de gerenciadores de conteúdo*. Monografia. Ciências da Computação. UNILASALLE. Canoas. 2010.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8 n16. Julho/dezembro, Porto Alegre, 2006.
- TAVARES, R. F. das pessoas com deficiência. *Caderno da cidadania*. Observatório da Imprensa. ed. 580. 2010. Disponível em:

<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/das-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 22 de janeiro de 2013.

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

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529-50, 2008.

UNITED NATIONS. *UN global e-government readiness report 2005: from e-government e-inclusion*. New York, 2005.

UNITED NATIONS. *World public sector report 2003: e-government at the crossroads*. New York, 2003.

VOS, R. *Hacia un sistema de indicadores sociales*. Washington: BID/Indes, 1993.

TONHATI, T. Governo Eletrônico, Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*. São Paulo, n.5, p. 1-13, 2011.

WAI. *Web Accessibility Initiative*. 2012. Disponível em: <http://www.w3.org/WAI> . Acesso em: 15 de julho de 2012.

WCAG 2.0. *Web content accessibility guidelines*. 2012. Disponível em: <http://www.w3.org/TR/WCAG20>. Acesso: 12/07/2012.

WRIGHT, S.; J. STREET. *Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums*. *New Media & Society*, v. 9, n. 5, p. 849-869, 2007.

W3C. *World Wide Web Consortium*. Policies Relating to Web Accessibility. 2005 Disponível em: <http://www.w3.org/WAI/Policy/>.Policies Relating to Web Accessibility. Acesso em: 12 de julho de 2012.