

Análise de portais de transparência a partir da criação de uma checklist de requisitos de usabilidade em paralelo à Lei de Acesso à Informação do Brasil

Maria das Graças dos Santos¹
Henrique Elias Cabral França²

Resumo:

A regulamentação da Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527 e o alinhamento das novas tecnologias digitais à gestão e uso da informação pública promoveram a criação dos portais de transparência e seus e-SICs (Serviços de Informação ao Cidadão), nos vários setores da administração pública brasileira - ferramentas que têm o intuito de elevar a transparência pública, possibilitando ao cidadãos fiscalizar os gastos públicos e assegurar o direito de acesso às informações. Nesse cenário, a presente pesquisa teve como ponto de partida analisar a adequação do Portal de Transparência da Cidade de Bananeiras, no interior da Paraíba, aos parâmetros da Lei de Acesso à Informação e aos requisitos de usabilidade - e para isso elaborou um check list que pode servir de modelo a essa verificação junto a outros portais dessa categoria. Metodologicamente, utilizou-se a abordagem qualitativa, aplicando os métodos de observação direta a partir da lista de quesitos elaborados para a pesquisa, tomando como base três fontes de análise: ISO/IEC9126-1(2003), LAI (2011) e e-GOV (2010). Os resultados trazem a criação do check list com 20 perguntas que podem nortear análises de portais de transparência e apontam, ainda, a necessidade de gestão documental na instituição e dificuldades parciais causadas devido ao não cumprimento dessas exigências, algumas inclusive legais.

Palavras-chave: Check list de Usabilidade. Arquivologia. Portal de transparência. Lei de Acesso à Informação.

Analysis of transparency portals from the creation of a checklist of usability requirements in parallel to the Brazilian Information Access Law

Abstract:

The regulation of the Law on Access to Information - Law 12,527 and the alignment of new digital technologies with the management and use of public information promoted the creation of transparency portals and their e-SICs (Citizen Information Services), in the various sectors of administration public - tools that aim to increase public transparency, enabling citizens to control public spending and ensure the right of access to information. In this scenario, the present research had as its starting point to analyze the adequacy of the Transparency Portal of the Bananeiras City, in the interior of Paraíba, to the parameters of the Law on Access to Information and usability requirements - and for this purpose it has elaborated a check list that can serve as a model for this verification with other portals of this category. Methodologically,

¹Graduada em Arquivologia pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB. e-mail: Gracasantos446@gmail.com

² Mestre em Ciência da Informação, Graduação em Jornalismo. Docente efetivo do Curso de Arquivologia da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB. e-mail: franca.henrique@gmail.com

we used the qualitative approach, applying the direct observation methods from the list of questions elaborated for the research, based on three sources of analysis: ISO / IEC9126-1 (2003), LAI (2011) and e- GOV (2010). The results lead to the creation of the checklist with 20 questions that can guide the analysis of transparency portals. They also point out the need for document management in the institution and partial difficulties caused due to non-compliance with these requirements, some of them legal.

Keywords: Usability Checklist. Archivology. Portal of transparency. Access to Information Law.

Introdução

A cidadania como direito universal tem no acesso às informações públicas o seu nível mais amplo de exercício (Bucci, 2009). Não à toa o acesso à informação é um direito fundamental estabelecido pela Declaração dos Direitos Humanos, Constituição Federal Brasileira e pela Convenção Americana de Direitos Humanos, entre outros. Nesse cenário de alto fluxo informacional, a Internet tem sido notoriamente a grande protagonista na disseminação da informação, conectando pessoas do mundo inteiro, compartilhando informação a todo momento e em larga escala. Nessa perspectiva, o governo brasileiro sancionou leis e incentivou a criação de sítios na web que disponibilizam informações governamentais, dando aos cidadãos a possibilidade do acesso a dados públicos, de acompanhamento da gestão pública e do combate à corrupção, em uma ação de pleno exercício da cidadania ativa.

O Acesso à Informação não é tema recente internacionalmente. No entanto, no Brasil, apesar de constar no texto da Constituição Federal de 1988 e na chamada Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991), o acesso à informação como direito não contava com regulamentação específica até o ano de 2011, quando foi publicada a Lei 12.527 - chamada Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa lei representa um grande avanço na trajetória democrática brasileira e seu texto lida com assuntos de interesses da União, Estados, Distrito Federal e municípios brasileiros. A LAI estabelece normas e prazos³ para que todo cidadão tenha direito de receber informações de interesse particular ou coletivo e sua implementação abre as portas para o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública.

Mais do que prazos e regras técnicas, a Lei 12.527 vai além no atendimento a qualquer cidadão ou cidadã, estabelecendo, em seu Art. 5º, que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis,

³ Até a Lei 12.527, informações consideradas sigilosas tinham sua categoria revisadas a cada 30 anos, indefinidamente, causando o chamado “sigilo eterno”. A partir da LAI, o caráter de informação sigilosa passa a vigorar por 25 anos, sendo possível renovar seu sigilo apenas por mais um ciclo de 25 anos. Assim, deixando o sigilo eterno de lado, o prazo máximo de informação sigilosa passa a ser 50 anos.

de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão". (grifo nosso) Na esteira dessa determinação legal, aliado à ampliação no uso das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) digitais, o Brasil tem apresentado avanço com a implantação de um governo eletrônico, possibilitando aos entes públicos formas de melhorar a relação de governo-cidadão, entre elas, com destaque, a difusão para o uso de sítios na Internet contendo informações públicas - os chamados Portais de Transparência.

Em âmbito federal, o Portal de Transparência⁴ foi lançado em novembro de 2004 pela Controladoria Geral da União (CGU), com o intuito de aumentar a transparência nas ações desenvolvidas pelos gestores públicos, permitindo ao cidadão conhecer os gastos e investimentos do dinheiro público, e desta forma ser capaz de fiscalizar seus governantes e ações desenvolvidas por estes, para assim evitar ou tornar público atos corruptos. Com a chegada da LAI, sete anos depois, essa ferramenta ganhou ainda mais força, com destaque para a inserção do chamado e-SIC, ou Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, permitindo que qualquer pessoa, física ou jurídica, "encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal"⁵. No e-SIC pode-se, ainda, impetrar recursos e apresentar reclamações diretamente à administração pública.

Nesse cenário, as instituições administrativas públicas brasileiras devem ter a precaução de estarem preparadas, considerando sempre que a interface do seus canais de informação e comunicação na web sejam amigáveis e de linguagem clara para o usuário, conforme estabelecido em Lei. E aqui destaca-se, como conjunto de procedimentos agregador, a usabilidade, que é definida pela ABNT NBR ISO/IEC 9126-1:2003(ABNT, 2003) como a "capacidade do produto de software de ser compreendido, aprendido, operado e atraente ao usuário, quando usado sob condições especificadas".

A usabilidade de um produto pode ser mensurada, formalmente, e compreendida, intuitivamente, como sendo o grau de facilidade de uso desse produto para um usuário que ainda não esteja familiarizado com o mesmo. A ISO*⁶ define a usabilidade em função da eficiência, eficácia e satisfação com a qual os usuários podem alcançar seus objetivos em ambientes específicos, quando utilizam determinado produto ou serviço (Torres & Mazzoni, 2004).

Sabendo que o Portal de Transparência está disponibilizado a todos os cidadãos e sendo que cada um desses tem suas peculiaridade, maneira e necessidade específicas de pesquisa é indispensável atenção à usabilidade, para atender adequadamente a demanda

⁴ Portal de Transparência:< <http://www.transparencia.gov.br/>>.

⁵ <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>

⁶ *International Organization for Standardization* é uma entidade de padronização e normatização que aprova normas internacionais.

de forma satisfatória. Este trabalho, assim, tomou como ponto de partida o Portal de Transparência da cidade de Bananeiras, no interior da Paraíba, Brasil, para analisar a adequação dessa ferramenta de acesso à informação pública aos parâmetros da Lei de Acesso à Informação e aos requisitos de usabilidade. Em consequência desse caminho de pesquisa foi elaborado um check list que tornou-se, ao final, um modelo de verificação do Portal em questão e que sugerimos como referência de checagem de parâmetros junto a outros sítios dessa categoria.

Usabilidade

Durante a II Guerra Mundial começou-se a pensar sobre a interação Homem-Máquina⁷, vindo a surgir uma área que tem como objeto de estudo os sistemas interativos. Atualmente, conhecida como usabilidade, termo empregado para substituir a palavra em inglês *user friendly*.

A *International Organization for Standardization* (ISO) “foi pioneira em criar parâmetros normalizados sobre a usabilidade” (Lima, Oliveira & Santana, 2013). No Brasil, a ISO 9126-1:2003 substituiu a NBR⁸ 13596 que especificava sobre a tecnologia da informação, com a substituição passou a se referir à qualidade de software. Esta norma define usabilidade como “Capacidade do produto de software de ser compreendido, aprendido, operado e atraente ao usuário, quando usado sob condições especificadas” (Abnt. 2003). A usabilidade é uma das características de qualidade de um software, tendo quatro subcaracterísticas: a inteligibilidade, apreensibilidade, operacionalidade e atratividade.

A usabilidade preocupa-se com a satisfação dos seus usuários, e para que um sistema interativo seja adequado deve haver uma interação entre usuário e a interface. “A usabilidade garante a própria continuidade e afirmação competitiva de um sistema de informação quanto sua interação com usuário” (Costa & Ramalho, 2010)

A usabilidade relevante quanto ao desenvolvimento de sistemas que lidam com informação, e as características apontadas pela usabilidade para que um software tenha qualidade harmoniza com que se exige na LAI para a criação de sítios voltados a disponibilização do acesso às informações, ou seja, os Portais de Transparência. Onde se percebe em seu artigo 8º

§ 2º [...] os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
[...] III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (Lei nº 12.527, 2011)

⁷ É a interação entre o usuário (Homem) e os equipamentos computacionais (máquinas).

⁸ Norma Brasileira.

A aplicação da usabilidade surge a partir da preocupação com o usuário. Diante disso, Nielsen (1993 *apud* Costa, Silva & Ramalho, 2010) aponta cinco vantagens que um sistema interativo deve ter sendo eles: facilidade de aprendizado, eficiência de uso, facilidade de lembrar como realizar uma tarefa após algum tempo, baixa taxa de erro e satisfação subjetiva.

É imprescindível ao se falar em usabilidade pontuar a questão da acessibilidade, visto que a usabilidade tem como objetivo final a satisfação do usuário. No que tange à criação de Portais da Transparência, a LAI, em seu texto, especifica que as informações devem ser acessíveis, e não seja colocado nenhum tipo de obstáculo que dificulte ao usuário acessar as informações desejadas.

Foi lançada também pelo Governo Federal uma cartilha que aborda a usabilidade, com suas respectivas recomendações e padrões a serem seguidos para a disponibilização das informações da administração pública por meios eletrônicos. A Cartilha⁹ publicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, surgiu no ano de 2010, a partir do Projeto Padrões Brasil e-GOV¹⁰ e tem como objetivo apresentar a usabilidade, inserindo-a no contexto do desenvolvimento e manutenção de sítios de governo eletrônico. Possui sete diretrizes com recomendações específicas a serem seguidas, sendo elas: Contexto e navegação, Carga de informação, Autonomia, Erros, Desenho, Redação e Consistência e Familiaridade.

Caminho metodológico

A presente pesquisa teve como campo empírico o Portal de Transparência da Cidade de Bananeiras, vinculado à Prefeitura Municipal da cidade que está localizada no brejo paraibano, Nordeste do Brasil. O Portal é responsável pela divulgação das informações referentes às ações e investimentos da administração pública da cidade de Bananeiras.

Este estudo compreendeu três etapas: pesquisa bibliográfica, observação direta e entrevista, utilizado como arcabouço teórico Simão & Rodrigues (2005), Costa & Ramalho (2010), Costa, Silva & Ramalho (2010), Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011), Lei nº 8.159/1991 (Brasil, 1991), Cartilha de Usabilidade (Brasil, 2010), entre outras.

⁹http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/padroes_brasil_e-gov_-_cartilha_de_usabilidade_v12.pdf

¹⁰www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/arquivo-consultas-publicas/arquivo-de-consultas-publicas/0015_final.pdf

Coleta de dados

Para a coleta de dados foram empregados os métodos da entrevista semiestruturada e observação direta do sítio. A pesquisa foi realizada entre os meses de Setembro e Novembro de 2018. A entrevista foi realizada com o responsável pelo Portal de Transparência de Bananeiras, Jerônimo Pereira Martins. O entrevistado ocupa o cargo de Operador de Equipamento de Informática na Prefeitura e é Licenciado em Matemática.

A análise do Portal da Transparência de Bananeiras foi feita por intermédio de um *checklist* elaborada especificamente para esta pesquisa, apresentado a seguir, no quadro 5. Essa lista de questões foi estruturada mediante requisitos exigidos pela Lei de Acesso à Informação e a Cartilha de Usabilidade, usando como apoio a ISO/IEC 9126-1. Para as respostas foram usados os seguintes termos:

De acordo para os requisitos atendidos, **Em desacordo** aos requisitos não atendidos, e **Parcialmente de acordo** àqueles que atendem metade do que se exige. Ao todo, 20 questões compõem o *checklist* de suporte à análise do Portal, via observação direta.

Análise do portal

Os dados coletados originalmente foram colhidos a partir da observação direta ao Portal de Transparência da cidade de Bananeiras e sua análise foi complementada com informações colhidas em entrevista. A observação foi realizada no período de 06/11/2018 a 13/11/2018 e os quesitos de avaliação foram feitos com base tanto na Lei de Acesso à Informação como na Cartilha de Usabilidade do Governo Federal brasileiro.

Para fins de apresentação, neste artigo, os dados coletados para análise do Portal de Transparência da cidade de Bananeiras foram concentrados no quadro abaixo, elaborado a partir da observação e resposta às 20 questões listadas no *checklist* produzido especialmente para esse fim.¹¹

¹¹ O texto-base para elaboração deste trabalho, fruto de monografia de conclusão de curso de Arquivologia da UEPB, pode ser consultado, com todos os seus gráficos e análise detalhada, no endereço <https://goo.gl/HcN5fB>. Por questões de limite de páginas não foi possível inserir tais informações aqui.

Quadro 6 – Resumo sobre a análise ao Portal de Transparência da cidade de Bananeiras

Nº	Quesitos/Questões	Avaliação
1	O portal possui Indicação do ícone da LAI?	1
2	A linguagem é apresentada de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão e objetiva?	●
3	Existe orientação de onde encontrar a informação almejada?	
4	Informação é atualizada?	
5	Contém informação relativa à sua política, organização e serviços?	●
6	Informação de licitação, contratos administrativos; implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações, resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos?	1
7	Contém informação da estrutura organizacional? (Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público)?	●
8	Existe respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?	●
9	Contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente?	1
10	Permite erros de digitação apontando lista com sugestões de palavras mais próximas?	○
11	Indica o local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio?	●
12	Existe espaço físico para atendimento presencial?	●
13	Contém exigências que inviabilizam a solicitação?	1
14	O prazo não superior a 20 (vinte) dias para resposta é respeitado?	●
15	Possui página inicial clara e estrutura do sítio lógica e fácil?	1

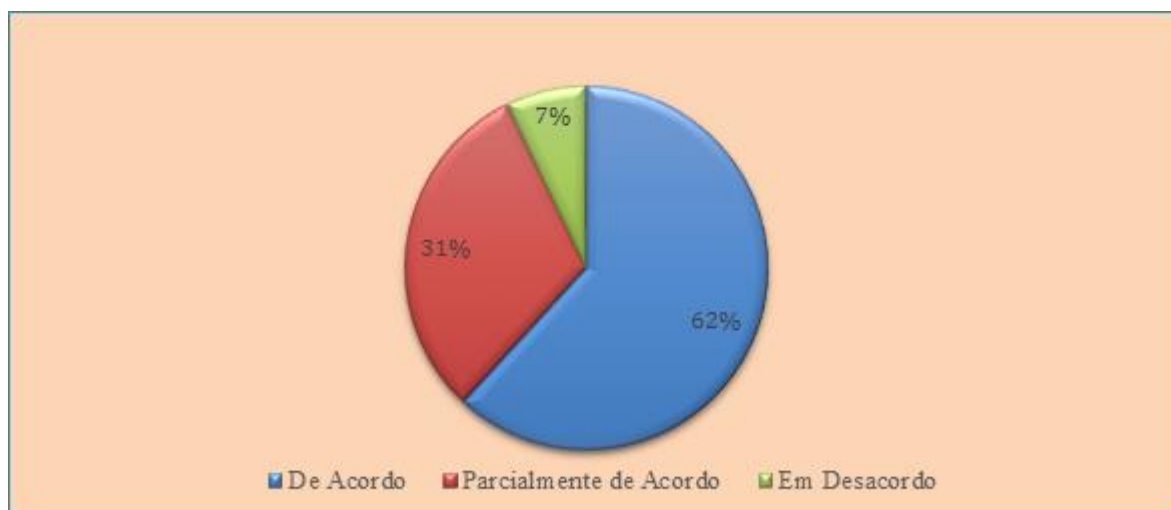
16	Permitem formatos especiais de arquivo e <i>download</i> ?	●
17	Possibilita baixar o documento Em caso de documentos extensos?	●
18	O formulário é amigável ao cidadão?	
19	Números de protocolo, ou qualquer outro tipo são fornecidos e enviado cópia por e-mail?	●
20	Formato de data e unidades de medida seguem o padrão utilizado na instituição ou país?	●

De acordo ● **Parcialmente de acordo** ● **Em desacordo**

Fonte: Dados da Pesquisa (2018).

Levando em consideração toda pesquisa desenvolvida e para ter uma visão mais global sobre a situação em que o portal se enquadra, se está mais para o lado positivo ou negativo do cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação e a Cartilha de Usabilidade (2010). Abaixo é apresentado um gráfico.

Gráfico 1 - Visão Global do Portal de Transparência de Bananeiras, segundo critérios estabelecidos a partir de 21 quesitos levantados para esta pesquisa.



Fonte: Dados da Pesquisa (2018)

No quadro acima são apresentados dados que correspondem a conformidade do portal, os 62% representam os quesitos que estão de acordo, os 31% aqueles quesitos que se encontram parcialmente de acordo e apenas 7% os quesitos que estão em desacordo com o estabelecido pela LAI e Cartilha de usabilidade.

Considerações finais

Apesar de, em uma visão global, obtermos resultados mais positivos do que negativos, o Portal de Bananeiras deveria estar de acordo com todas as exigências estabelecidas pela LAI e pela Cartilha de Usabilidade (2010), visto que são documentos que norteiam para essa finalidade - e um deles traz obrigatoriedade de cumprimento legal, pois se trata de uma Lei.

Podemos concluir que a proposta de analisar o Portal de Transparência da cidade de Bananeiras foi alcançado. Porém, mais que isso, o desafio em produzir uma ferramenta própria de mensuração como o checklist apresentado possibilitou não apenas lançar luz sobre aspectos necessários à usabilidade e cumprimento legal deste sítio web, mas proporcionou a outros pesquisadores seu uso no sentido de avaliar outros canais oficiais de comunicação gestão pública e cidadãos/cidadãs interconectados.

É notório que os parâmetros oficiais, apesar de importantes, carecem de foco relacionados a aspectos como estudos de usuários da informação e a inserção de procedimentos de gestão documental com vistas à otimização desses procedimentos, transparência pública e fomento à cidadania ativa.

Espera-se que o presente estudo contribua para a Arquivologia, e demais áreas de estudos da informação, enfatizando que a presença de um profissional específico, com mais ênfase o arquivista, pode e deve ser inserido no contexto de cumprimento legal de acesso à informação no Brasil à medida que este se apresenta como o profissional melhor capacitado para essa diretriz - a partir de sua formação acadêmica, e que ele pode, com sua conduta ético-profissional, evitar descumprimentos legais.

Referências

Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO/IEC 9126: Engenharia de Software: qualidade de produto. (2003). Rio de Janeiro.9. Recuperado em 15 de Julho de 2018, de https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/fichatecnica_21.pdf

BUCCI, E. S. (2009). O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. *Âmbito Jurídico*.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 18 de Fevereiro 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969. (1969). Costa Rica. Recuperado em 22 de novembro de 2018, de https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm

Controladoria Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria- Geral da União. Portal da transparência. (2004). Recuperado em 20 de Julho de 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/portal-da-transparencia>

Costa, L. F., Silva, A. C. P., Ramalho, F. A., (2010). Brasília. Para além dos estudos de uso da informação arquivística: a questão da acessibilidade. *Ciência da Informação*, pp.129-143.

Costa, L. F., Ramalho, F. A., (2010). A Usabilidade nos Estudos de Uso da Informação: em cena, usuários e sistemas interativos de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, pp. 92-117. Recuperado em 15 de Novembro de 2018, de <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/887>

Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. (1948). Paris. 1948. Recuperado em 22 de Novembro de 2018, de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf

Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 15 de Novembro de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Lei nº 8.159, de 8 de Janeiro de 1991 (1991). Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 21 de Novembro de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm

Lima, I. F., Oliveira, H. P. C., Santana, S. R., (2013) Methodology to evaluate the level of usability of digital libraries: a study in the Virtual Health Library. *Transinformação*, pp. 135-143.

Padrões Brasil e-GOV: Cartilha de Usabilidade. (2010). Brasília. Ministério do planejamento, orçamento e gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Recuperado em 21 de Novembro de 2018, de http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/padroes_brasil_e-gov_-_cartilha_de_usabilidade_v12.pdf

Simão, J. B., Rodrigues, G., (2005). Brasília. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. *Ciência da Informação*, pp. 81-92.