

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
Curso de Especialização em Gestão Pública – UniSerpro – Modalidade a distância

Carlos Marcos Torres

**PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:**  
Uma análise de portais de transparência estaduais

Porto Alegre  
2015

Carlos Marcos Torres

**PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:**  
Uma análise de portais de transparência estaduais

Trabalho apresentado ao Curso a Distância de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em parceria com a Universidade Corporativa do Serpro (UniSerpro), como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialização em Gestão Pública.

Orientador: Paulo Ricardo Zilio Abdala

Porto Alegre  
2015

Carlos Marcos Torres

**PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:  
Uma análise de portais de transparência estaduais**

Trabalho apresentado ao Curso a Distância de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em parceria com a Universidade Corporativa do Serpro (UniSerpro), como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialização em Gestão Pública.

*Paulo Ricardo Zilio Abdala*

---

Paulo Abdala (Orientador) – UFRGS

*Ariston Azevedo Mendes*

---

Ariston Mendes – UFRGS

Porto Alegre, 3 de fevereiro de 2015.

**À Deus, em sua imensa sabedoria,  
aos meus pais e à minha esposa.**

## AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, fica expressa aqui a minha gratidão, especialmente:

Ao Professor Paulo Abdala, pela paciente orientação e pelo apoio em todos os momentos.

Aos meus pais, Vera Lúcia e Paulo Torres, pela vida de amor e incentivo que ainda me proporcionam.

À minha amada esposa, Raquel Barouh, pelo companheirismo, pela força e por todo apoio dado durante esse trabalho.

Aos meus irmãos Bráulio Vladimir e Ângelo Frederico, pelo bem que sempre desejam a mim, e aos meus sobrinhos Hugo, Maria Paula e Ian pela alegria que cultivam, mesmo a distância.

Aos colegas da Coordenação Estratégica de Comunicação Social do Serpro, pela compreensão e pela torcida para a conclusão do curso.

Aos colegas deste curso, pela troca de conhecimentos e ajuda mútua.

Ao Serpro, por meio da Universidade Corporativa, pela oportunidade de participar desse relevante curso de gestão pública.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por colocar à disposição dos alunos os conhecimentos de tão competente equipe de professores.

E, por fim, a todos que direta ou indiretamente colaboraram com a minha participação no curso e com a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

As administrações públicas contam com uma série de recursos tecnológicos para prover melhores serviços e informações aos cidadãos, o que exige dos governos uma reestruturação das suas gestões para, não só prestar contas de suas ações, receitas e gastos, mas também abrir espaços para que o cidadão possa conhecer, questionar e exigir mudanças nas políticas elaboradas e executadas, bem como responsabilizar os agentes públicos por seus resultados, sejam eles positivos, negativos e até ilegais. Neste cenário, os portais da transparência apresentam-se como espaços precípuos para materialização da resposta do Estado por maior quantidade e qualidade de informações e interação com a esfera civil da sociedade. Este estudo pretende analisar esses portais dos Estados com maior participação no Produto Interno Bruto nacional de cada região do país. Para isso, adotou-se um questionário de 32 questões, criado por Sales (2013), divididas em quatro categorias: “acessibilidade e navegabilidade”, “prestação de informações básicas ao cidadão”, “controle social sobre a administração” e “interatividade e participação”. Além disso, também se desenhou a busca, nas receitas destes mesmos estados, dos valores relativos ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) para comparar com os valores declarados pelos cinco Estados. Verificou-se que apenas um dos portais foi capaz de atender aos requisitos mínimos das quatro categorias e ainda fornecer valores do FPE coincidentes com os declarados pelo governo federal. Resultado que indica que importantes unidades da federação continuam sem apresentar uma ferramenta razoavelmente organizada para prestar contas e estabelecer um espaço para a participação social nos negócios públicos.

### **Palavras-chave**

Transparência. Accountability. Participação Social.

## ABSTRACT

Public administrations have a number of technology resources to provide better services and information to citizens, which requires governments a restructuring of its efforts to not only account for their actions, income and expenses, but also open spaces for the citizen to know, question and demand changes in developed and implemented policies and public officials accountable for their results, whether positive, negative and even illegal. In this scenario, the portals of transparency are presented as precípuos spaces for materialization of the State's response for greater quantity and quality of information and interaction with society. This study aims to analyze these portals of the states with the largest share of the national gross domestic product of each region of the country. For this, it was adopted a questionnaire of 32 questions, created by Sales (2013), divided into four categories: "accessibility and navigability", "provision of basic information to the citizen", "social control over the administration" and "interactivity and participation". In addition, it was also designed the search for the amounts related to the States and Federal District Participation Fund (SPF) to compare with the values declared in revenues by the five selected states. It was found that only one of the portals was able to reach the minimum requirements of the four categories and still provide SPF values coincide with those declared by the federal government. This result indicates that major Brazilian states still do not present a reasonably organized tool for accountability and establish a space for social participation in public affairs.

### Keywords

Transparency.

Accountability.

Social

Participation.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 - Página inicial do portal de transparência do Estado da Bahia .....</b>	<b>23</b>
<b>FIGURA 2 - Página inicial do portal de transparência do Distrito Federal .....</b>	<b>26</b>
<b>FIGURA 3 - Página inicial do portal de transparência do Estado do Pará .....</b>	<b>28</b>
<b>FIGURA 4 - Página inicial do portal da transparência do Estado do Rio Grande do Sul .....</b>	<b>31</b>
<b>FIGURA 5 - Página inicial do portal de transparência do Estado de São Paulo .....</b>	<b>34</b>



## **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b> - Percentuais por categoria obtidos pelos estados com a aplicação do questionário ....	22
<b>TABELA 2</b> - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado da Bahia .....	23
<b>TABELA 3</b> - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Distrito Federal .....	26
<b>TABELA 4</b> - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado do Pará .....	29
<b>TABELA 5</b> - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado do Rio Grande do Sul ...	32
<b>TABELA 6</b> - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado de São Paulo .....	35

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
2. AVANÇOS NO SISTEMA DEMOCRÁTICO .....	14
3. GESTÃO PÚBLICA E TECNOLOGIA .....	15
4. ACCOUNTABILITY E PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA.....	17
4.1. PORTAIS DE INTERNET .....	18
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	19
5.1. SELEÇÃO .....	22
6. ACESSIBILIDADE, ACCOUNTABILITY E INTERATIVIDADE? .....	23
6.1 AVALIAÇÃO GERAL E COMPARATIVA.....	23
6.3. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL .....	28
6.4. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO PARÁ.....	30
6.5. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ....	33
6.6. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	36
7. CONCLUSÃO .....	38
REFERÊNCIAS .....	42
AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 5, p. 723 a 746, 2003. ....	42
ANEXO I - QUESTIONÁRIO .....	45
ANEXO II - RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO .....	48

## 1. INTRODUÇÃO

A popularização da internet no seu formato Web, no início da década de 1990, trouxe consigo uma expectativa de renovação das possibilidades de maior participação da sociedade civil na esfera da decisão política, fortalecendo a democracia. Tanto do ponto de vista teórico quanto prático, surgiram vislumbres de uma transformação na relação entre a sociedade e os agentes e instituições responsáveis pelas decisões políticas (GOMES, 2005).

A visão era de que se criavam as condições para que as ações políticas dos cidadãos pudessem ser realizadas por intermédio da internet, “do contato e pressão sobre os representantes eleitos até a formação da opinião pública, do engajamento e participação em discussões sobre os negócios públicos(...), da manifestação à mobilização, da interação com candidatos (...) até a intervenção em plebiscitos on-line” (Ibid., p. 64).

Ao se associar três expressões chaves: internet, esfera pública, entendida como âmbito da vida social que se materializa numa discussão constante entre pessoas privadas em público e que comportam consequências concernentes à comunidade política, e a própria democracia, começa-se a discutir a chamada democracia digital - ou democracia eletrônica, teledemocracia, dentre outras (Id., 2008). O conceito, relativamente recente, aborda as novas práticas e possibilidades para o exercício da democracia, que surgem nesta sociedade virtualmente conectada por meio da “infraestrutura tecnológica eletrônica proporcionada por computadores em rede e por um sem-número de dispositivos de comunicação e organização, armazenamento e oferta de dados e informações on-line” (Id., 2005, p. 215).

Neste contexto, nascem também os estudos sobre como os governos se preparam para prestar informações, serviços e aproximar o cidadão da esfera de decisão política por meio de ferramentas on-line como sistemas, aplicativos e portais web. Iniciativas que aparecem, inclusive, como resposta à pressão social para o acompanhamento, avaliação e participação nos negócios públicos (AKUTSU, PINHO, 2003; BORGES, NASCIMENTO, SILVA, H, 2005; JUZZO, 2004; LEMOS, MAMEDE, 2004; SILVA, S, 2005).

Estudar, pesquisar e avaliar as interações entre o cidadão e o Estado mostra-se um caminho importante para verificar mudanças engendradas pelas novas formas de comunicação nas práticas democráticas. Parte-se do princípio de que o Governo deve promover cada vez mais formas de ampliação dos valores e práticas democráticas. Acredita-se que a prestação de contas, compreendida no sentido de *accountability*, é uma obrigação e a sua aplicação, expansão e aprimoramento um

dever mínimo do Estado.

Tendo em conta este cenário e estas premissas, questiona-se: os ambientes digitais de prestação de contas possibilitam a qualquer cidadão realizar um acompanhamento satisfatório da gestão dos recursos financeiros e estabelecer um relacionamento dialógico com a administração pública? A fim de responder a esta pergunta, este artigo tem como objetivo geral verificar se estão adequadamente disponíveis as informações sobre as finanças públicas e se há canais de promoção de um relacionamento mais próximo entre os agentes políticos e os cidadãos, por meio das ferramentas eletrônicas de controle social das ações governamentais.

Estabeleceu-se como objetivos específicos: descrever o esforço que deve ser empreendido para acompanhar a aplicação desse recurso financeiro, desde o portal da transparência do governo federal até os portais de transparência dos Estados da Bahia, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, São Paulo e Pará; e, no percurso, analisar como se apresentam esses sites, pela aplicação de um questionário de avaliação, dividido em quatro categorias: “acessibilidade e navegabilidade”, “prestação de informações básicas ao cidadão”, “controle social sobre a administração” e “interatividade e participação”.

O trabalho se insere, em uma visão mais ampla, na discussão sobre as transformações da democracia durante os séculos e, também, em uma abordagem mais específica, nos debates sobre a evolução da gestão pública em Estados democráticos. Isso ocorre porque envolve, sobremaneira, pesquisar e analisar o relacionamento entre a esfera civil (cidadãos) e a esfera de decisão política (representantes políticos), agora permeado pela presença inescapável das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Este trabalho apresenta mais seis seções. A primeira delas discute os avanços no sistema democrático, destacando a relevância da participação social nas decisões do Estado. A segunda trata gestão pública e tecnologia, abordando das exigências que se impõem aos administradores públicos em função dos novos recursos de informação e comunicação. A seguinte fala sobre *accountability* e os portais de transparência, debatendo sobre o papel que esses *sites* podem ter na prestação de contas dos governos para a sociedade. A quarta seção detalha os aspectos metodológicos que nortearam o trabalho, seguida da descrição das análises dos portais selecionados, subdivididos por Estado da seção intitulada “acessibilidade, accountability e interatividade?”. Por fim, a última seção apresenta as conclusões do trabalho, que têm como base os conceitos discutidos e os resultados obtidos.

## 2. AVANÇOS NO SISTEMA DEMOCRÁTICO

O debate sobre o que é democracia tem mais de 2500 anos e, ainda hoje, não há concordância sobre algumas de suas questões constitutivas e também um consenso sobre quando ela começou. Há quem defenda que iniciou há 200 anos nos Estados Unidos e muitos outros apontam a Grécia antiga, 25 séculos atrás. (DAHL, 2001).

Uma definição formal ou mínima é a de que se trata de um “conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 32).

A democracia deve proporcionar oportunidades para que todos os cidadãos tenham oportunidades iguais de fazer conhecidas suas opiniões sobre as decisões políticas. Deve, ainda, garantir a igualdade de voto quando a decisão política for tomada. É preciso que, em tempo razoável, haja iguais condições de acesso para que as pessoas conheçam as políticas alternativas e suas consequências. É necessário, também, que os cidadãos tenham controle do planejamento, com possibilidade de decidir quais questões serão incluídas nele: há sempre possibilidade de mudança. Por fim, todos - ou uma maioria de adultos - de dada sociedade devem ter pleno direito de cidadão para a sua real inclusão nessas práticas (DAHL, 2001).

Parte considerável do exercício que se pode retirar desses fundamentos democráticos está voltado para a denominada deliberação política, que se baseia no princípio de que “as decisões que afetam o bem-estar de uma coletividade devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente” (BENHABIB, 1996, p. 69 citado por GOMES, 2008, p. 165).

“Hoje é bastante razoável afirmar que o ambiente digital traz, de fato, novas possibilidades para melhorar o sistema democrático” (SILVA, S, 2005, p. 2 e 3). Melhorar o sistema democrático implica justamente em aproximar o cidadão dos governos, estabelecendo formas de comunicação política capazes de manter o sistema político em constante diálogo com a sociedade. Após a popularização da internet, o Estado alterou sua forma de difundir informação, apropriando-se das novas ferramentas de comunicação oriundas dessa inovação tecnológica. A nova prática comunicativa estatal com a esfera civil, no entanto, forçou o próprio Estado a gerar, organizar e disponibilizar informação de modo diferenciado, daí a eclosão de portais de governo, aplicativos para dispositivos móveis, sistemas on-line e, ainda, os portais de transparência, em suma, novos desafios para a administração pública (SILVA, S, 2005).

### 3. GESTÃO PÚBLICA E TECNOLOGIA

Não há dúvidas de que o tema deste trabalho se torna ainda mais relevante quando se compreende que a sociedade conectada em rede acaba impondo ainda mais desafios à gestão pública. A tecnologia da informação e a globalização promoveram transformações nas sociedades, como na economia e na cultura, e com a estrutura e forma de atuação do Estado não foi diferente (KLERING, PORSSE, 2014). Com fluxos de comunicação cada vez mais dinâmicos, o cidadão passa a ter acesso de forma mais ampla e rápida a todo tipo de informação, o que cria o ambiente propício para indivíduos exigentes em termos de maior transparência do Estado.

Trata-se de um cenário de uma nova gestão pública, focada na eficiência e na divulgação e prestação de contas da forma mais ágil e clara possível, para permitir que a sociedade tenha a oportunidade de fiscalizar a própria atuação do Estado, inclusive, influenciando na destinação dos recursos público. Para isso, precisa conhecer as receitas e gastos governamentais (SALES, 2013).

Nas transformações da administração pública, a partir da década de 1990, a participação social passou a ser um princípio político-administrativo. Fomentar o envolvimento cidadão e “criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento” (MILANI, 2008, p. 554).

No Brasil, pode-se dizer que a exigência de transparência está prevista tanto na Constituição Federal, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>. Na carta magna, com base no princípio da publicidade, está a exigência de acesso do cidadão a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Ademais, também garante que a sociedade participe da gestão, com espaços de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos com impactos na avaliação periódica da qualidade dos serviços.

A Lei que estabelece normas de finanças públicas e responsabilidade na gestão fiscal é mais explícita e determina a transparência, por canais eletrônicos de público acesso, dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de conta, dentre outros. Em acréscimo, ainda obriga a União, Estados e Municípios a assegurarem a transparência por meio do incentivo à participação popular em todo o planejamento do orçamento e informações em tempo real sobre a execução orçamentária, com adoção de sistema integrado de administração financeira.

Não é mais possível falar de serviços de governo hoje sem relacioná-los com as novas tecnologias. Trata-se exatamente do que se tem convencionado chamar de governo eletrônico. O

---

<sup>1</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Foi criada para regulamentar o Capítulo II do Título VI (Tributação e do Orçamento) da Constituição Federal, que define as normas gerais de finanças públicas a serem seguidas pelos governos federal, estadual e municipal.

Estado organiza-se para cumprir com suas responsabilidades de prover informações, aumentar o acesso a serviços públicos por meio do formato *delivery* e ainda criar formas de participação, em alguma medida, da população no debate, na deliberação e na decisão dos negócios públicos (SILVA, S, 2005).

Além dos dispositivos legais que asseguram e determinam a transparência, a administração pública também está inserida no contexto de rediscussão do modelo ocidental de democracia representativa, que sofre da consistente queda na participação dos cidadãos, causa e também consequência do distanciamento da esfera política da esfera civil. As tecnologias da informação se apresentam como ferramentas de reaproximação da cidadania da tomada de decisão política. Mais do que isso, a internet e sistemas de informação são indispensáveis na gestão para dar conta da complexidade das relações entre governo e cidadãos, do acesso aos dados públicos e para a inclusão das pessoas nos debates públicos, essenciais para o fortalecimento dos processos democráticos (GUIDI, 2001).

Os governos necessitam das tecnologias para a sua própria organização e estrutura, desde o redesenho de processos de trabalho, informatização de atividades operacionais, com resultados efetivos para prover melhores serviços. A administração pública, com a adoção do conceito de governança de TI (tecnologia da informação), pode melhor se preparar para uma reestrutura que permita oferecer serviços com mais eficiência, levando em conta reflexões sobre as exigências da legislação, além de obter a legitimidade necessária para alavancar os projetos, vinda da checagem constante e contínua dos cidadãos (OLIVEIRA, 2009).

Estratégias para isso incluiriam o foco nos cidadãos e nas organizações; infraestrutura padronizada, com órgãos públicos compartilhando a mesma infraestrutura tecnológica no desenvolvimento de suas atividades, objetivando a intercomunicação entre diferentes plataformas tecnológicas, sistemas, processos e outros. Incluiria também um novo modelo de organização e reorganização da retaguarda: priorizando a análise, redesenho e desmaterialização de processos, com a função de melhorar o atendimento à sociedade; e, por fim, a inclusão social, com o acesso da população às tecnologias e aos serviços (Id., 2009).

Mais do que uma simples gestão dos recursos tecnológicos, os governos precisam mirar a utilização da TI de maneira que possa atender às demandas e objetivos presentes e futuros da administração pública, de suas atividades finalísticas e de seus usuários, como cidadãos, empresas e terceiro setor. O estabelecimento de uma governança digital configura por si novos desafios para a administração pública, como a capacidade de engajar diferentes atores no desenvolvimento e

implementação de uma estratégia nacional de TI, a necessidade de desenvolvimento de estrutura política e legal, com padrões tecnológicos, além da divisão de trabalho e a coordenação das atividades entre os vários órgãos governamentais. (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2010).

#### **4. ACCOUNTABILITY E PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA**

Uma estratégia de tecnologia e comunicação para governo, dentro do denominado e-GOV, certamente, conta com a utilização da internet e todo o seu potencial, que “reduz os custos da participação política” e proporciona um “meio pelo qual o público e os políticos podem comunicar-se, trocar informação, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2002, p. 277).

Dentre as possibilidades da rede mundial de computadores, está o desenvolvimento e disponibilização dos sites, sítios eletrônicos ou páginas web, como são os portais da transparência. Espaços que permitem ao setor público produzir conteúdo e se relacionar com a sociedade, sem a necessidade de intermediação da mídia, da imprensa. Isso inclui tanto a produção de informações determinadas legalmente, como as já citadas para o controle social dos gastos públicos, quanto aquelas que são exigidas pela população e só ampliam o exercício da democracia.

Uma nova gestão pública compreende que deve promover a *accountability*, a prestação de contas sobre as decisões e sobre a execução das atividades relativas às decisões do Estado, reconhecer que “o público tem interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas” e que qualquer mecanismo com este fim “deve permitir que o público participe do debate sobre a escolha das metas, e no acompanhamento e avaliação da consecução das mesmas” (BEHN, 1998, p. 37).

Se esta perspectiva já se estabelecia na década de 1990, com o início da popularização da internet, posteriormente, é possível detectar uma ampliação desse cenário, com a sociedade civil organizada em redes cada vez mais presente no Estado, participando crescentemente das suas decisões (ou tentando influenciar de maneira direta), construindo um “poder de incidência política e de demanda por *accountability* governamental” (FIABANE, 2011, p. 39). É a qualidade da relação entre governo e sociedade que determina a prática da *accountability*. “É necessário o exercício ativo da cidadania, por uma população bem informada que participa, acompanha e fiscaliza seus governos” (Ibid., p. 45).

A *accountability* é um elemento central da representação das pessoas pelos agentes políticos eleitos, dotando os primeiros da capacidade de exigir que os segundos expliquem, respondam ou



sejam recompensados por suas ações, seja como indivíduo ou organizados em coletivos. Uma avaliação realizada em retrospectiva, que ainda que não obrigue a realização das promessas de campanha, permite o acompanhamento, com cobranças e responsabilização pelos resultados alcançados (ARATO, 2002).

O contexto que começa a ser criado no Brasil, a partir da redemocratização, tem a popularização ascendente da internet e outras tecnologias de informação e comunicação. Conta com a exigência cada vez maior dos cidadãos em exercer o controle social da máquina pública. Está inserido no debate em como tornar a gestão pública mais ágil, efetiva, transparente e eficiente e, ainda, está sob a obrigação de respeitar os dispositivos legais como a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que formalizam esses princípios.

#### 4.1. PORTAIS DE INTERNET

Uma das definições de portal é a de que se refere a “sites na Internet que abrigam serviços especializados ou não, facilitando a condução do usuário por seus temas de interesse” (LEITE et al., 2000). Eles congregam uma série de conteúdos que podem estar associados por um assunto como meio ambiente, tecnologia, saúde etc ou reunir diferentes temas, mas de modo organizado, para que o usuário localize aquilo que busca. É a interface do site que faz a intermediação da linguagem de computador com o visitante. Para os portais públicos, sua função é:

Traduzir, de maneira mais ágil e confortável, o conteúdo disponibilizado pelos representantes públicos e pelos usuários, uma vez que é a plataforma de convergência e acesso às informações, serviços e centros de atividades políticas e econômicas de determinado território” (LEMOS et al. 2004, p. 120).

Outro fator relevante é que um simples blog, um site ou um portal devem contar com acessibilidade, aqui entendida como a facilidade que uma pessoa deve ter para encontrá-lo na rede mundial, para o acesso direto independentemente do sistema operacional (*Windows, Linux ou Mac OS*), do navegador ou *browser* (*Firefox, Google Chrome, Opera, Internet Explorer* etc) ou do dispositivo que esteja utilizando (microcomputador, *notebook, tablet* ou celular).

A acessibilidade pode também ser considerada como o esforço para que as informações disponibilizadas sejam de fácil compreensão para quem navega, contando com as diferenças sociais e culturais e, ainda, é bastante utilizada com o sentido de locais, produtos e serviços disponíveis ao

maior número e variedade de pessoas, sem barreiras aos diferentes níveis de capacidades físico-motoras, como as pessoas cegas, que devem ter as mesmas oportunidades de conhecimento sobre os dados do Estado.

Relacionada à acessibilidade e à interface, a usabilidade é outro elemento crucial na criação e manutenção de sites e portais, compreendida como a estruturação da página web com foco em proporcionar facilidade de uso, de simples entendimento e operação. Para isso, é importante estabelecer uma integração efetiva entre design, conteúdo, serviços e interatividade, mantendo uma lógica de navegação intuitiva, busca eficiente, dados atualizados, textos adequados ao formato, recursos de localização e estrutura que não demande alto desempenho dos equipamentos pessoais.

A navegabilidade é mais um conceito prioritário na *web*. Trata da qualidade do site, por meio de sua interface, conduzir o usuário até a informação que deseja de modo eficiente. De maneira geral, é o resultado do bom planejamento de criação de interface, das condições de acessibilidade e dos recursos de usabilidade,

Dentre as diversas formas do Estado se reestruturar para atender a esses anseios da população, a mais visível e evidente é por meio de páginas web, como são os portais de transparência, atualmente, existentes não apenas no governo federal, mas em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, congregando diferentes funções.

São sites nos quais a Administração divulga e disponibiliza todos os dados referentes às contas públicas, bem como aos contratos firmados, aos processos licitatórios, às obras em andamento, ao repasse aos Municípios, aos gastos com pessoal, proporcionando ao cidadão a possibilidade de acompanhar as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas em âmbito local ou regional. (SALES, 2013, p. 38)

Este artigo analisou cinco portais de transparência, sendo selecionado o ente da federação com maior participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional de cada região do país. São eles: Bahia, Distrito Federal, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo.

## 5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

O estudo constitui em duas abordagens aos portais de transparência selecionados. Em uma delas buscou-se uma experiência de navegação do usuário pelas prestações de contas relativas às receitas estaduais. Para isso, teve como ponto de partida os valores informados do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)<sup>2</sup> pelo Portal da Transparência do Governo

<sup>2</sup> O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é formado por 21,5% da arrecadação do Imposto

Federal, gerido e mantido pela Controladoria-Geral da União. O percurso de visitação dos sites teve como objetivo localizar o FPE na área de receita dos espaços virtuais de transparência estaduais e verificar se o valor do recurso repassado pela esfera federal coincidia com o valor declarado como recebido pelas unidades da federação destacadas.

A relevância desta atividade está em, para além de identificar a aderência das informações providas pelos portais às determinações legais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), averiguar o nível de integração dos dados governamentais, ainda que compreendendo a separação entre a administração dos órgãos da União e dos Estados, porém, tendo em mente que o Brasil organiza-se como federação e que a União e os entes federados guardam entre si relacionamento ininterrupto, assegurado por meio dos dispositivos constitucionais e legais que, dentre diversos temas, obrigam o atendimento a normas nacionais, como a LRF, e a realização de intercâmbios financeiros como o FPE.

Portanto, selecionado como um dos exemplos desse trânsito financeiro, a pesquisa comparativa dos valores do fundo formata-se como um teste sobre o preparo das administrações públicas para, em conjunto, prestarem uma real transparência. Ao menos dos dados financeiros, considerando que o cidadão não deve ser versado na lógica de interação entre o governo federal e os estaduais para ter conhecimento que o credencie a atuar como um vetor de transformação das políticas públicas e de responsabilização dos agentes políticos por suas falhas de gestão e atos ilegais.

A segunda abordagem, que complementa e é complementada pela primeira, funda-se na adoção e aplicação de questionário (ver anexo), nos mesmos portais dos quatro Estados e do Distrito Federal, com o objetivo de verificar se esses ambientes digitais se apresentam como instrumentos efetivos à disposição das pessoas para o exercício do controle das finanças públicas e que possibilitem a interatividade entre a sociedade civil e o poder público estadual, reduzindo, assim, o distanciamento entre a administração e os cidadãos (SALES, 2013).

O questionário adotado foi criado e aplicado por Sales (2013) nos portais de transparência estaduais e é constituído por 32 questões, divididas em quatro categorias: “acessibilidade e navegabilidade”, “prestação de informações básicas ao cidadão”, “controle social sobre a administração” e “interatividade e participação”. As respostas para as perguntas podem ser sim ou não, conforme o caso, e para cada “sim” o portal recebe um ponto. O somatório de pontos gera um

---

de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Hoje, a distribuição é feita conforme a renda per capita de cada estado, em benefício dos mais pobres. Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficam com 85% e os das regiões Sul e Sudeste com 15%, com percentuais fixos para cada estado. Só em 2012, foram distribuídos R\$ 49,5 bilhões.

percentual e, para ser considerado um instrumento efetivo em cada categoria, a ferramenta precisa atingir um número superior a 50%. De acordo com a autora, o questionário baseou-se em estudos anteriormente realizados por Lemos et al. (2004) e por Gomes (2005). Estudiosos que também utilizaram questionários para avaliar portais governamentais.

A categoria “acessibilidade e navegabilidade” refere-se ao primeiro contato do usuário com o portal. O propósito é investigar se o mesmo se encontra entre as primeiras ocorrências nos resultados de sites populares de busca (como Google e Yahoo) e se o mesmo possui visibilidade na página inicial dos portais dos seus respectivos estados. “A boa colocação na classificação de um motor de busca garante, do lado do usuário, a rápida identificação do link para o portal entre o grande número de endereços oferecidos em resposta à busca” (LEMOS et al., 2004, P. 125). Questiona ainda se o site provê elementos de auxílio à navegação dentro do portal, como campo próprio de busca e mapa do site. Este é “essencial para a visualização do conteúdo das áreas principais e suas subseções, principalmente em situações em que o usuário não obtém respostas satisfatórias no motor de busca” (Ibid., p. 128).

Já o tema da “prestação de informações básicas ao cidadão”, em complementação ao primeiro, averigua se o ambiente digital disponibiliza dados e recursos sobre a própria razão de existir do espaço virtual, para orientação do usuário em localizar os conteúdos buscados e que estes estejam devidamente atualizados. Foram feitas questões sobre a disponibilidade de itens que descrevam o que é e como funciona o portal, de um campo com perguntas mais frequentes, oferta de telefones de contato e se o site mostrava informações incluindo o mês de janeiro de 2015. Recursos que, entre outros, expressam o “cuidado em manter um canal com o usuário visando manter, pelo menos em tese, uma funcionalidade de acordo com o interesse de quem navega” (Ibid., p. 129).

O “controle social sobre a administração” é a categoria que visa a identificar se os portais investigados cumprem, pelo menos em parte, com o que é exigido pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) já citadas anteriormente, com a disponibilidade on-line de dados sobre as receitas e despesas, contratos e convênios, processos licitatórios, repasse de verbas aos órgãos que integram a administração e também aos municípios, informações e acompanhamento de obras, além das despesas com servidores e pessoal comissionado, dentre outros.

Não se considera que cumprir as determinações da LRF sejam suficientes para dar condições à cidadania de exercer seu papel no olho vivo sobre a gestão. Sobre isso a criadora do questionário diz:

Um governo efetivamente transparente seria aquele que apresenta o conteúdo de todos os contratos e convênios realizados, que detalha os valores repassados a cada Município e órgão, os valores gastos com saúde, educação, segurança pública, cultura, meio ambiente, com discriminação dos serviços e bens fornecidos ou adquiridos. (SALES, 2013, p. 40)

Trata-se, então, do "acesso à *res publica*, ao Estado naquilo que nele deve estar sob o controle cognitivo direto do público: atos, procedimentos, registros, circunstâncias, processos legislativos e administrativos", tendo como foco aqui, os governos estaduais (GOMES, 2005, p. 14).

Por fim, o último estágio do questionário, denominado "interação e participação", foca-se nas ferramentas de relacionamento entre o Estado e o cidadão, perguntando se o portal proporciona fóruns de debates, e-mails de contato, possibilidades de recebimento de informações por meio de cadastro, interação por redes sociais e espaço para denúncias e dúvidas, dentre outros.

Com a oferta desses canais, a gestão possibilita que o cidadão se torne agente de mudanças sociais, discutindo e influenciando em decisões da sociedade política. Atingir esse patamar, demonstra, em alguma medida, que os governos são sensíveis às ideias e necessidades da cidadania, já que um "estrutura multilateral, dotada de fluxos multidirecionais de informação e comunicação, é sintoma de uma estrutura política onde se reconhece que a esfera civil tem algo a dizer e pode influenciar diretamente a decisão política" (GOMES, 2005, p. 16, 17).

### 5.1. SELEÇÃO

Foram escolhidos os estados da Bahia, Pará, Rio Grande do Sul, São Paulo e o Distrito Federal. A lógica está fundada na seleção de um representante de cada região do país. Cada um desses selecionados é o primeiro PIB dentro da sua região. Esse recorte conforma peso na decisão, já que são unidades da federação que movimentam consideráveis valores financeiros, inclusive dos repasses federais, o que, em princípio, demandaria maior atenção para constituição de ambientes de disponibilização das informações contábeis, ou seja, das despesas e receitas. Os dados são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja última referência disponível é de 2011<sup>3</sup>.

Para proceder a navegação seguindo o caminho do dinheiro, este trabalho optou pelo acompanhamento de um fundo federal com repasses que aconteçam, ao menos, mensalmente e que tenha já sejam consolidados por Lei, com um caráter permanente e obrigatório para todos os entes da federação. Por isso, optou-se pelo Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE).

<sup>3</sup> Disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Regionais/2011/ods/tab01\\_2002\\_2011\\_ods.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2011/ods/tab01_2002_2011_ods.zip)

Criado em 1965, está previsto no art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição Federal e sofreu sua última alteração na Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013. Atualmente, o FPE transfere aos Estados 21,5% da arrecadação de Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com o objetivo de equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas.

Os acessos foram realizados para a primeira abordagem nos dias 27 de outubro, 1º, 2, 4 e 9 de novembro de 2014 e, para a abordagem do questionário, nos dias 31 de janeiro, 1º e 2 de fevereiro de 2015.

## **6. ACESSIBILIDADE, ACCOUNTABILITY E INTERATIVIDADE?**

*Os portais de transparência do governo federal e estaduais se apresentam como ferramentas de relacionamento entre o Estado e os cidadãos, permitindo à sociedade acompanhar as ações da administração pública. Desta forma, se configuram como ambientes digitais para estreitar o relacionamento e, por isso mesmo, devem ser estruturados de modo que as pessoas efetivamente consigam acompanhar as receitas, despesas, investimentos, com identificação da origem e destinação dos recursos. E deve fazer isso de forma amigável para quem visita esses portais.*

A navegação em busca do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal insere-se de maneira específica na terceira categoria. Todavia, inclui elementos de todas as quatro por proporcionar uma experiência de navegação de um usuário com o intuito de localizar uma informação específica nos sites selecionados. De certa maneira, aprofunda a observação dos sites, acrescentando uma visão sobre a receita, quando o questionário (em anexo) está mais focado nos gastos.

### **6.1 AVALIAÇÃO GERAL E COMPARATIVA**

**Tabela 1 -  
Percentuais  
por  
categoria  
obtidos  
pelos  
estados com  
a aplicação  
do**

**questionário**

Na primeira categoria, “acessibilidade e navegabilidade”, três dos cinco portais obtiveram média superior a 50%. Bahia e Rio Grande do Sul chegaram a exatos 50%, conforme tabela abaixo. Coincidiram, por exemplo, em não disponibilizar o mapa do site, funcionalidade que coopera para localização mais simplificada dos itens pesquisados. Pará, Distrito Federal e São Paulo ultrapassaram a média necessária.

Na “prestação de informações básicas ao cidadão”, apenas o portal baiano não atingiu o percentual mínimo esperado. O Senha Aberta, como é chamado o site, falha por não disponibilizar informações atualizadas, cujo limite em todas as buscas realizadas não passou de outubro de 2014, além de ser o único que não apresenta uma seção de “Perguntas Frequentes”, outra funcionalidade que orienta os visitantes.

Em relação à categoria “controle social sobre a administração”, o resultado foi decepcionante, visto que apenas Rio Grande do Sul e São Paulo conseguiram médias superiores a 50%. São os únicos que, por exemplo, disponibilizam acesso a dados mais detalhados sobre os contratos realizados pelos seus governos. Quatro itens nesta categoria não foram localizados em nenhum dos portais pesquisados. Os sites visitados não disponibilizam acesso a informações ou ao acompanhamento on-line de obras, nem destacam o quanto investem nas escolas e hospitais das redes públicas.

O resultado se repete em “interatividade e participação”, com os mesmos dois Estados atingindo percentuais acima de 50%. Ainda assim, vale ressaltar que os 62,5% obtidos pelos portais representam uma média limítrofe, o que significa o atendimento de cinco dos oito itens exigidos.

## 6.2. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DA BAHIA



**Figura 1 - Página inicial do portal de transparência do Estado da Bahia**

O site denominado Senha Aberta apresenta um visual bastante simplificado. Disponibilizado pela Secretaria da Fazenda do Estado, reúne números, em valores e percentuais, das receitas, despesas, gastos com os programas de governo, educação, saúde, os fundos de custeio do fundo de previdência (Funprev) e do plano de saúde (Funserv) dos servidores estaduais, os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros conteúdos.

**Tabela 2 - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado da Bahia**

O visual simplificado, de certa forma, expõe as limitações do espaço, que apresenta apenas dois níveis de detalhamento, como, por exemplo, em seções consideradas essenciais de um portal de transparência: receita e despesa. Dentre os cinco Estados avaliados, o site da Bahia recebeu a pior avaliação com a aplicação das questões do questionário. Não dispõe de um mapa do site e nem de um mecanismo de busca e, por isso, tem média de 50% na avaliação de acessibilidade e navegabilidade. Essas funcionalidades são relevantes porque facilitam encontrar um determinado conteúdo, principalmente quando não fazem parte dos itens selecionados para compor a página inicial.



A mesma média se repete na segunda categoria, de informações básicas ao cidadão. Dessa vez, o problema está em não exibir um item de “perguntas frequentes”, algo que pode encurtar em muito o tempo de navegação do cidadão na obtenção de alguma informação. A questão mais sensível, no entanto, pode ser considerada a falta de atualização do portal, visto que os principais dados são datados até outubro de 2014, o que impede o acompanhamento mais próximo das contas governamentais. Sugere, no mínimo, a incapacidade da administração estadual em informar com agilidade os números da gestão.

Após manter percentuais de 50% nas duas primeiras categorias, o site da Bahia piora sua média nas duas seguintes. Na parte mais extensa do questionário, entrega apenas sete dos 16 dados pedidos, atingindo um percentual de 37,5%. Peca por não informar os contratos firmados pelo Estado, nem detalha os convênios celebrados, tendo os dados com atualização somente até 2012: metade do período da gestão de quatro anos encerrada em 2014. Apesar de informar os gastos totais com pessoal, e outras naturezas de despesa como saúde, educação, meio ambiente e outros, não faz menção aos valores pagos aos servidores estaduais, nem disponibiliza a relação de servidores e as tabelas de remuneração.

O Senha Aberta da Bahia encerra com a pior média a última categoria, não ultrapassando 37,5%. É baixo o estímulo à interação do cidadão na página, que conta com um formulário de envio de mensagens e uma central telefônica para tirar dúvidas sobre o portal. Contudo, não apresenta um e-mail específico de contato, não dispõe de fóruns de discussão, nem de opção de cadastramento para recebimento de informações e, muito menos, mapas interativos ou infográficos para obtenção dos dados de investimentos nos municípios por um meio mais intuitivo e interativo.

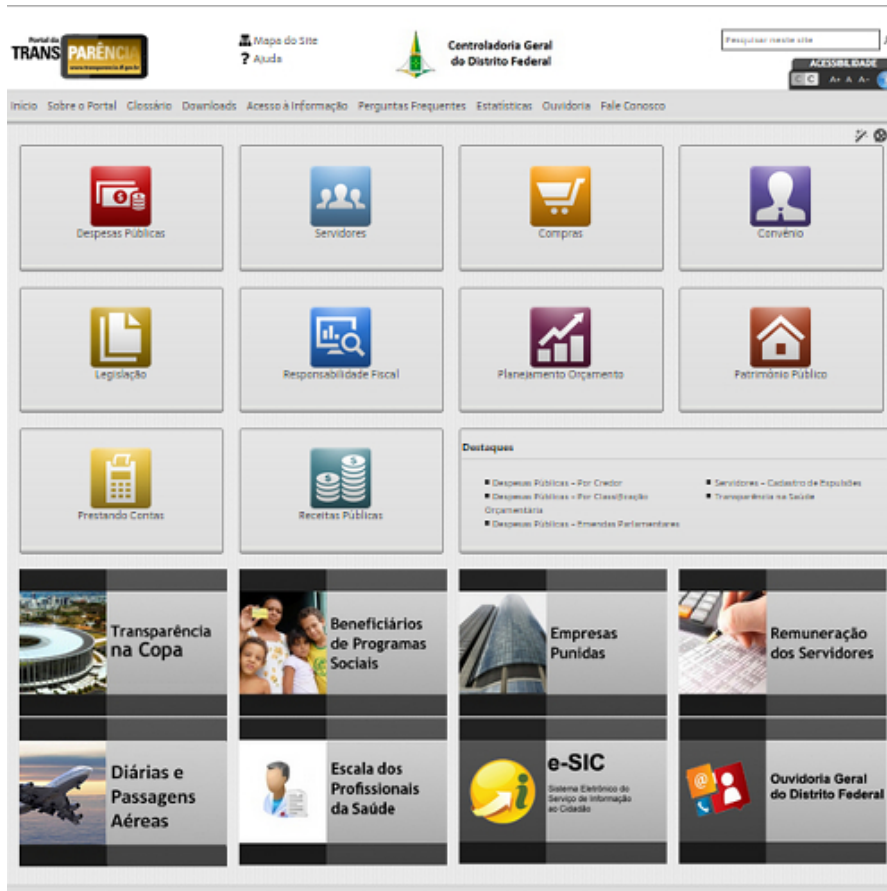
Ao verificar a experiência de usuário em busca dos valores do FPE repassados pelo governo federal para os Estados na página de transparência da Bahia, não foi difícil localizar os valores relativos ao fundo recebidos pela unidade da federação. A navegação, após a página inicial, limitou-se a selecionar o item “Receita” no menu principal e, após isso, clicar em “Transferências Correntes”, acima do primeiro quadro apresentado.

O Senha Aberta já apresenta de modo simplificado oito transferências correntes, dentre elas o FPE. Os números são exibidos de forma aproximada, já que são valores correntes em mil Reais. No período da navegação, em outubro de 2014, o site só apresentava dados até agosto. Na comparação entre os valores informados pelo Senha Aberta e o Portal da Transparência do Governo Federal, havia diferença entre os R\$ 4.654.586 (em mil Reais) do primeiro e os R\$ 3.723.668.758,40 do segundo.

Foi possível verificar posteriormente que a discrepância se dá pela forma distinta de apresentação dos valores do fundo. Enquanto o portal do governo federal informa o valor já descontados os 20% do FPE incorporados a outro fundo, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), o Senha Aberta, todavia, declara o valor total do FPE, sem o abatimento de 20%.

A página web do Governo do Estado da Bahia, que seria responsável por aproximar o cidadão das ações de governo, pelo estudo efetuado, não se configura como uma ferramenta efetiva do fortalecimento desse relacionamento, inviabilizando que a sociedade conte com um espaço de *accountability* e participação social mais apropriado para a unidade da Federação no Nordeste do país com a maior participação no Produto Interno Bruto Nacional. Isso é fortalecido pelo percentual geral obtido pelo *site* de apenas 40,63%, considerando o total de questões do questionário. Foi o único dos cinco ambientes digitais com percentual insuficiente em todas as categorias analisadas. Nesse ponto, entende-se que o maior Estado do Nordeste deixa de explorar a governança eletrônica que é, atualmente, uma organização relevante de recursos para proporcionar maior eficácia ao setor público, de forma a simplificar os procedimentos administrativos, tornando-os mais transparentes e acessíveis aos cidadãos (LEMOS, LÉVY, 2010).

### 6.3. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL



**Figura 2 - Página inicial do portal de transparência do Distrito Federal**

O portal da transparência do Distrito Federal, unidade da federação com maior participação no PIB nacional da região Centro-oeste, possui um visual moderno, com fácil disponibilização dos itens principais. A página inicial disponibiliza, em formato de mosaico, conteúdos como despesas e receitas públicas, convênio, compras, servidores, dentre outros. Além de destacar a busca dos gastos por diferentes formas.

**Tabela 3 - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Distrito Federal**

A acessibilidade e navegabilidade são o ponto forte do site, atingindo o percentual de 100% nos itens avaliados. Apresenta motor de busca próprio, ainda que a pesquisa tenha apresentado

falhas nos resultados quando utilizada, não exibindo respostas. Exibe ainda o mapa do site, o que facilita a localização dos elementos que compõem a página. Dos portais, é o que possui maior destaque na página do governo ao qual faz parte, tendo um *banner* na área nobre no portal do Distrito Federal.

Na categoria de informações básicas ao cidadão, também alcança o percentual de 75%, deixando apenas de disponibilizar um telefone de atendimento aos usuários. De outro modo, garante que o visitante entenda o que é o site e como funciona, incluindo uma seção de “perguntas frequentes”. E, principalmente, o site se mantém atualizado, já exibindo resultados relativos inclusive ao dia no qual se está navegando.

O desempenho do portal da transparência do DF cai nas categorias seguintes. No controle social sob a administração, ganha pontos por disponibilizar informações sobre convênios, pagamentos a servidores, licitações e a busca de gastos por credor, mas chega apenas ao percentual limítrofe de 37,5%. Isso ocorre por conta da falta de transparência relacionada aos contratos firmados pelo Distrito Federal e ao acesso a gastos pela natureza da despesa, como saúde, educação, segurança, meio ambiente e outros.

O Distrito Federal chega ao pior percentual na quarta categoria: 37,5%. É considerado baixo o estímulo à interatividade e participação, já que o portal, apesar de possuir um Fale Conosco, não dispõe de fóruns de discussão, possibilidade de cadastramento por e-mail para receber informações e nenhum tipo de mapa interativo com dados e gastos por região administrativa.

O site do Distrito Federal não indicou, após a navegação no período de 27 de outubro a 1º de novembro de 2014, um valor único em sua receita para o recebimento de recurso do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal. Ao navegar em busca do detalhamento, o portal apresentava vários links para mesma opção como as transferências correntes, intergovernamentais e da União. Da mesma forma, a rubrica específica do FPE também aparecia em multiplicidade, com diferentes valores para cada linha disponível. Com isso, não foi possível comparar com os R\$ 273.522.932,53 indicados pelo portal da transparência do governo federal. O “fale conosco” do site foi utilizado para enviar mensagem, no dia 1º de novembro, solicitando esclarecimentos sobre o assunto, mas não houve resposta do órgão responsável.

Trata-se de um problema, portanto, que durante o período de avaliação, o portal não tenha dado condições para que o cidadão verificasse esse elemento constituinte das receitas do Distrito Federal. Essa constatação se coaduna com o percentual insatisfatório (50%) obtido pelo site na categoria controle social sobre a administração. Na média geral, a ferramenta de transparência do

governo do DF passa raspando, com um percentual de 56,25% considerado o total das questões, sendo eficaz nas duas primeiras categorias de navegabilidade e de informações básicas, mas não atingindo o percentual mínimo nas categorias que analisam as possibilidades de controle e interatividade com a administração pública. E são justamente estas categorias que se associam à ideia de mecanismos comunicacionais da internet que geram espaços para que pessoas e coletividades se engajem na vida política, defendam interesses e participem do debate público, exercendo, inclusive, o controle social, que demanda transparência das ações de governo, Isto, em suma, a prática da *accountability* (PENTEADO, SANTOS, ARAÚJO, 2014).

#### 6.4. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO PARÁ



Figura 3 - Página inicial do portal de transparência do Estado do Pará

O portal da transparência do Estado do Pará, maior participação no PIB nacional da Região Norte, apresenta-se em três colunas. À esquerda, um menu dividido em duas categorias:

informações e relatórios. Na coluna do meio, itens mais buscados dos sites dessa função, como receitas, despesas, servidores, fale conosco e glossário, dentre outros. À direita, uma sequência de *banners* de outras páginas de transparências relativas a diferentes órgãos estaduais.

#### **Tabela 4 - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado do Pará**

O portal tem um resultado efetivo na categoria de acessibilidade e navegabilidade, alcançando 100% de percentual, por disponibilizar mapa do site e motor de busca próprios, além de ter um link com visibilidade no site do governo. Também aparece dentre os primeiros resultados em sites populares de busca, como *Google* e *Yahoo*, apesar do mesmo não ocorrer em outros como *Bing* e *Duck Duck Go*.

Na categoria informações básicas ao cidadão, o site atinge um resultado de 75%. Apresenta um dos pontos fracos também verificado no Senha Aberta da Bahia, que é não possuir dados de 2015. Inclusive, mesmo em algumas buscas de 2014, como em “Despesas - Execução Orçamentária” não é possível saber a qual acumulado de meses corresponde o resultado final.

A pior classificação do portal é na categoria de controle social sobre a administração, ficando com um percentual de 43,75% de atendimento aos itens exigidos. O site não provê informações sobre contratos, obras e valores pagos a cargos comissionados. Principalmente, não exibe de forma fácil e clara o valor total gasto pelo Estado no período de um ano, nem é possível conhecer as despesas pela sua natureza, como educação, saúde, segurança e outros. Apesar de ter uma área voltada para convênios, não consegue mostrar os repasses financeiros efetivamente realizados e o detalhamento acaba ocorrendo por meio de imagens de páginas publicadas no diário oficial do Estado.

Ao analisar os itens que atestam as ações de interação com o cidadão, o site volta a não atingir o esperado, apresentando apenas 50% dos itens da categoria. Assim como os portais da Bahia e do Distrito Federal, não possibilita fóruns de discussão, cadastramento por e-mail para receber novas informações e nem interatividade por meio de mapas com dados de municípios ou outros.

A busca pela entrada de receita com a rubrica do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal no portal da transparência do Pará não atingiu o objetivo. O site não apresenta, o

que inclui pesquisas de despesas também, mais do que um nível de detalhamento. Ao clicar em “receita”, o usuário é levado a um formulário para selecionar apenas o ano e uma dentre duas opções de pesquisa: por receita ou por órgão. Selecionando a primeira, o resultado da solicitação é um quadro no formato de planilha, com três colunas: Categoria Receita, Origem e Receita Realizado. Não é possível, por exemplo, clicar em um dos campos de “Origem”, como transferências correntes, para chegar a valores como o do FPE.

Portanto, o site de transparência paraense não se configura como uma ferramenta efetiva de aproximação entre o Estado e o cidadão, não alcançando as médias mínimas para avaliações de controle social da administração ou interação com a sociedade civil e nem consegue fornecer uma experiência de localização de uma receita que é permanente e frequente como o Fundo de Participação dos Estados. A impossibilidade de detalhar dados de despesa e receita, além de não se mostrar atualizado diariamente, compromete parte relevante de sua função, que é permitir ao cidadão acompanhar arrecadação, os investimentos e pagamentos de maneira mais precisa. Constatações reforçadas pelo fato do *site* só responder a 18 das 32 questões do questionário, chegando também a 56,25%.

Esse resultado prejudica a região e o próprio fortalecimento da democracia que, diante da percebida exigência da sociedade organizada em rede e com fartas possibilidades de acesso a informações qualificadas das ações políticas, deve se voltar para a ativação da soberania popular, para a prática diária do diálogo com o poder público, muito além dos periódicos momentos formais de autorização de poder que são as eleições (FIABANE, 2011).

## 6.5. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

The image shows the homepage of the 'Transparência RS' portal. At the top, there is a green navigation bar with options for font size and search. Below this, the logo 'Transparência RS' is displayed alongside the state emblem and a background image of a building. A vertical sidebar on the left contains a menu with links to various sections. The main content area is titled 'Consulta aos gastos e receitas públicas' and features two primary sections: 'Gastos' (Expenses) and 'Receitas' (Revenues). Below these, there are several horizontal buttons for 'Análise Gráfica', 'Contratos', 'Convênios', 'Dados Abertos', 'Relatórios de Auditoria', and 'Outras Informações'. At the bottom of the page, there is a section for 'Páginas de Transparência' with icons for the Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, and Tribunal de Contas do Estado.

**Figura 4 - Página inicial do portal da transparência do Estado do Rio Grande do Sul**

O Rio Grande do Sul é o estado da região mais meridional do país com maior participação no PIB nacional. O seu portal de transparência apresenta uma interface simplificada, com duas áreas mais destacadas. À esquerda, o menu principal com links para conteúdos como O que é o Portal, Como Consultar, Origem dos Dados, Perguntas Frequentes, Participação e Controle Social e outros. Na coluna da direita, disponibiliza, com destaque, os acessos diretos aos gastos e às receitas, e abaixo deles, itens como convênios e contratos.



**Tabela 5 - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado do Rio Grande do Sul**

A acessibilidade e navegabilidade não são potencialidades do site gaúcho, que só atingiu o percentual de 50%. Isso ocorreu por não oferecer mapa do site e porque o governo do Estado não coloca link ou *banner* para o portal da transparência diretamente na página inicial de seu endereço virtual.

O portal, no entanto, supera o percentual de 50% em todas as demais categorias, começando pelos 100% nas informações básicas ao cidadão. A disponibilização de perguntas frequentes, telefone de contato com o órgão responsável e conteúdo sobre o que é o portal e como funciona está contemplada na ferramenta digital. Em acréscimo, ainda mantém seus dados atualizados, de modo que já contempla o mês de janeiro de 2015, de acordo com o estipulado por esse trabalho.

Dentre os cinco Estados avaliados, o Rio Grande do Sul foi o que atingiu maior percentual na categoria de controle social sobre a administração, chegando a 75%. Ele atendeu aos requisitos de verificação de contratos e convênios, dos valores transferidos aos municípios e órgãos da administração. Incluiu os gastos totais, por natureza (pastas como segurança, transporte e meio ambiente) e relacionados aos servidores, além de permitir o acompanhamento de licitações. Foi o único site que disponibilizou os valores pagos aos cargos comissionados, ainda que para isso encaminhe o usuário para uma página da Secretaria da Fazenda, para um documento em formato PDF, ou seja, sem ser por uma página web.

O portal gaúcho ultrapassou o percentual mínimo na última categoria, de interação e participação, atingindo 62,5%. Foi o único ambiente digital a proporcionar espaço para fórum, ainda que não tenha um tópico de discussão novo desde 2011. Somente ele também ofereceu um cadastramento de e-mail para recebimento de informações, mesmo que elas sejam restritas ao conteúdo de convênios.

O site oferece, na pesquisa das receitas, a busca por valor acumulado ou mensal, pelo ano do exercício e o mês ser consultado. Ainda possibilita selecionar esses recebimentos por sua classificação econômica ou finalidade do recurso. Pelo segundo, localizou-se uma única referência ao FPE, mas apenas a um específico valor vinculado ao fundo estadual denominado Fundurbano. Pela classificação econômica, foi possível chegar ao valor recebido relativo ao FPE, de acordo com o Estado do RS, de R\$ 1.166.494.858,53. Já o portal da transparência federal indicava um montante

menor R\$ 933.195.887,00.

Conforme já citado anteriormente, é possível supor que esta diferença ocorre porque o governo federal informa os repasses do FPE não contabilizando os 20% que são alocados no montante de outro fundo, voltado para a educação, o Fundeb. A explicação foi obtida após o uso do “fale conosco” do site do Rio Grande do Sul, com mensagem questionando a discrepância dos números. Enviada no dia 2 de novembro de 2014, a resposta chegou apenas no dia 2 de dezembro do mesmo ano, dois meses depois.

Caso o portal de transparência do Estado do Rio Grande do Sul apresentasse um mapa do site ou um simples e essencial acesso na página inicial do governo estadual atingiria o número de elementos mínimos para ser considerado um ambiente digital que atende aos critérios de acessibilidade e navegabilidade, o que não acontece. No entanto, o *site* supera os 50% previstos por este trabalho para se classificar, nas outras três categorias, como um espaço adequado de informações básicas ao cidadão, com dados necessários ao controle social da administração e que ainda se prepara para a interatividade com o cidadão, parte importante para o estímulo à participação social.

Consideradas todas as perguntas do formulário, atingiu 71,88%, maior percentual geral dentre todos os *sites*. Apresenta ainda detalhamento das suas receitas e descreve o quanto recebe do governo federal relativo ao FPE, apesar dos valores não coincidirem por conta de diferentes perspectivas contábeis entre os dois. Um problema gerado pela falta de integração na visão de prestação de contas que pensa o cidadão e não a organização e estrutura de cada governo.

O portal não deixa de se apresentar como uma perspectiva positiva, assim como outros dispositivos de internet, de criar uma alternativa de redefinição das relações entre o Estado e sociedade civil, permitindo a constituição de um relacionamento que supere a estrutura burocrática, centralizada e autoritária do poder político, tornando-o mais permeável à interferência do cidadão, menos rígida, mais aberta e, portanto, democrática (PENTEADO, SANTOS, ARAÚJO, 2014).

## 6.6. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

The image shows the homepage of the Portal da Transparência do Estado de São Paulo. At the top, there is a yellow header with the logo of the Government of São Paulo and the text 'Portal da Transparência Estadual'. To the right, there is a search bar and a 'sic.sp' logo. Below the header is a navigation menu with links for 'Legislação', 'Prestação Contas', 'Governo Alberto', 'Perguntas Frequentes', 'Glossário', and 'Fale Conosco'. A large banner image shows several yellow school buses with 'ESCOLAR' and 'GOVERNO DE SÃO PAULO' written on them. Below the banner is a grid of blue buttons with white text, each with a question mark icon in the top right corner. The buttons are arranged in three columns: 'Receitas', 'Despesas', and 'Servidores Públicos'. The first column includes 'Planejamento e Orçamento', 'Convênios', 'Benefícios Fiscais', 'Cadastro Estadual de Entidades', and 'PPPs - Parcerias Público-Privadas'. The second column includes 'Balancos e Contas', 'Transferência de Receitas', 'Web Service', and 'Contratos de Serviços Especializados'. The third column includes 'Licitações e Contratos', 'Tributos', 'Organizações Sociais', and 'Contratos de Serviços Terceirizados'. Below the grid is a row of icons for various institutions: 'Corregedoria Geral da Administração', 'TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL', 'Conselho de Transparência', 'Comissão Geral de Ética', 'Biblioteca Virtual', 'Licitações Sustentáveis', 'Guia de Transparência', and 'Administração Pública'. At the bottom, there is a dark blue footer with three white boxes: 'Enviar dúvidas sobre este Portal' (with email and phone numbers), 'Ouvidoria' (Canal de reclamação), and 'Denúncia Online' (Canal de denúncia de possível irregularidade). To the right of the footer are the logos of the 'CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO' and the 'GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO'.

Figura 5 - Página inicial do portal de transparência do Estado de São Paulo

O portal da transparência do Estado de São Paulo, unidade da federação com maior participação no PIB nacional e representante da região sudeste neste trabalho, se organiza principalmente por meio de blocos distribuídos em linhas e colunas, postados na parte mais central da página. Acima, um menu de links com destaque menor e, abaixo, *banners* com *link* para órgãos com atuação associada à transparência governamental.

Os conteúdos disponíveis nesta área central são justamente receita, despesa, servidores públicos, balanços e contas, licitações e contratos, transferências de receitas, convênios e outros. No menu superior estão relacionados, principalmente, as perguntas frequentes, o glossário e o fale conosco.

**Tabela 6 - Percentuais obtidos pelo portal de transparência do Estado de São Paulo**

São Paulo tem o único portal dos cinco estudados que obteve percentual superior a 50% em todas as quatro categorias. No quesito acessibilidade e navegabilidade, com 75% de atendimento aos requisitos testados, sua única falta foi não incluir dentre as suas funcionalidades um busca própria. Conta, porém, com mapa do site, resposta dentre os primeiros resultados nos principais sites de pesquisa como *Google*, *Yahoo*, *Bing* e *Duck Duck Go*, além de link na página inicial do site do governo estadual.

Também assegura 75% dentre os elementos voltados para as informações básicas ao cidadão. Mais uma vez, apenas um elemento não foi computado: a existência de uma área com informações sobre o portal e sobre como ele funciona. Até existe uma página criada para o primeiro conteúdo, no entanto, o único texto presente é de um aviso de que aquela página ficaria fora do ar a partir de 5 de julho de 2014 e até o final das eleições. Ao final do período de navegação nos sites para este trabalho, não houve alteração.

Na terceira categoria, do controle social sobre a administração, o site paulista passa novamente os 50%, aferindo 68,75% dos itens avaliados. Destaca-se por conter o detalhamento sobre convênios e contratos, o acesso ao gasto total da gestão por ano e por natureza da despesa, além dos repasses aos municípios. Mesmo tendo criado um espaço com dados sobre a relação e salários de servidores e, ainda, as tabelas de remuneração, não permite o conhecimento sobre o quanto é gastos com os cargos em comissão.

O pior percentual percebido pelo portal de São Paulo está na quarta categoria. Fica acima dos 50%, mas com apenas 62,8% dos indicadores utilizados. Ressalta-se a existência na barra inferior do site, fixa em toda a navegação do site, de espaços específicos para reclamações e sugestões, dúvidas e também denúncias. Contudo, não se aprofunda na interação, por não proporcionar ambiente de fórum ou mesmo mapas interativos com informações dos municípios.

Na busca pelas receitas financeiras paulistas, o site oferece diferentes formas de pesquisa: pré-formatada, livre, temporal, atualização mensal, além de gráficos e relatórios. Selecionando a atualização mensal, optou-se pelos dados anuais ao invés dos dados mensais. A partir daí, o caminho foi clicar em Transferências Correntes, Transferências intergovernamentais e, na planilha exibida, localizou-se o item FPE: Cota-parte Fundo Participação dos Estados, com o valor de R\$

396.295.178,93.

Em função disso, São Paulo se tornou o único ambiente digital dentre os cinco elencados para este trabalho no qual o valor de receita do FPE declarado foi exatamente o montante informado pela transparência do governo federal, incluindo os centavos e sem aproximações. O portal estudado da região sudeste, todavia, apresentou lentidão durante a navegação e chegou a falhar no carregamento dos dados quando se testou esta mesma busca por meio da consulta temporal oferecida.

O portal da transparência de São Paulo não obteve 100% de atingimento dos requisitos para nenhuma das quatro categorias do questionário. Isso, porém, não impediu que ele fosse o único a cumprir, dentro das definições desse estudo, a quantidade de elementos necessários para ser classificado como uma ferramenta web acessível e navegável, que presta informações básicas ao cidadão, permite o controle social sobre a administração e ainda possui canais de interação social. O percentual geral, tendo em conta todos os itens do questionário, chegou a 68,75%, o que corresponde a dizer que atendeu a 22 das 32 questões do questionário. Em acréscimo, é o único portal sobre o qual se pode dizer que, ao consultar a receita estadual, foi possível confirmar o recebimento de um repasse federal, com o exato valor de transferência do recurso registrado pelo portal da transparência da União.

Ao alcançar esses resultados, já é possível passar a esboçar um ponto de partida para que a tecnologia, a internet, seja para os governos uma ferramenta de prestação de serviços mais dirigidos ao povo, personalizados e com maior qualidade, mas que também possibilite criar e desenvolver novas interações sociais e políticas, que engendrem novas formas de participação democrática (FREY, 2002).

## **7. CONCLUSÃO**

Este estudo buscou verificar, com duas abordagens complementares, como se comportam os portais de transparência de governos dos cinco estados com maior participação no PIB nacional por região no país na prestação de contas de suas gestões e se estão preparados para se estabelecerem em alguma medida como canais de interação e participação do cidadão.

A aplicação do questionário permitiu uma visão geral, abordando aspectos estruturais e de disponibilidade dos dados. A navegação em busca dos valores do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) possibilitou uma experiência de navegação específica que cooperou para fazer uma breve verificação da relação entre os valores de despesa informados pelo

governo federal e os da receita dos estados investigados.

Na análise conjunta do desempenho dos portais de transparência pesquisados, as duas primeiras categorias, acessibilidade e navegabilidade e informações básicas ao cidadão, contaram com um melhor percentual de atingimento dos requisitos esperados das ferramentas digitais. Isso indica que os espaços se apresentam melhor nos quesitos que se relacionam com o primeiro contato e experiências iniciais do usuário com o endereço eletrônico, o que inclui a visibilidade da página virtual e os recursos que auxiliam o visitante nos primeiros acessos e na sua mobilidade ao navegar no site.

A verificação do terceiro grau, que trata das possibilidades da sociedade de exercer o controle sobre a administração, resultou na constatação do baixo desempenho quando o assunto é a real disponibilidade dos dados de despesas, receitas, contratos, licitações, convênios e repasses de verbas, dentre outros. O questionário utilizado não indica a dificuldade enfrentada para localização, quando existente, dos itens, mas todo o esforço de pesquisa resultou na observação do acesso ainda abaixo do desejável às informações que formam a principal razão técnica de existência desses portais e o mais próximo do que se denomina *accountability*. Verificou-se, ainda, que em diversas oportunidades, o usuário é encaminhado a outros sites e sistemas, como os das secretarias da Fazenda, de controladorias ou corregedorias. Uma transferência para o mundo virtual das estruturas burocráticas do mundo real, convencionalmente denominada de *e-burocracia* (LEMOS et al., 2004)

O pior resultado foi ainda nos elementos relativos à interação e estímulo à participação dos indivíduos na vida política pública. As funcionalidades buscadas nesta categoria deveriam permitir ao cidadão ter um papel mais relevante e mesmo efetivo nas mudanças sociais ou na construção de políticas públicas.

O ideal buscado era que todos os portais respondessem a mais da metade dos itens por categoria do questionário e que permitissem fazer uma correlação de valores entre despesas e receitas com o governo federal, com resultados ainda mais baixos. Individualmente, os sites conseguiram atingir uma ou outra meta, mas de modo geral, encontram-se abaixo ou num percentual limítrofe. O que demonstra que ainda falta um caminho a percorrer para que estes espaços digitais se tornem um ambiente com “informação instrumental necessária para que a cidadania usufrua dos serviços do Estado, possa exercer cobrança e pressão sobre governos...” e “tenha controle cognitivo sobre o estado dos negócios públicos” (GOMES, 2005, p. 14).

Entende-se que falta uma visão do cidadão como real usuário do serviço e não a construção de sites que reflitam a estrutura dos órgãos públicos ou representem apenas uma resposta às leis que

exigem a transparência das finanças governamentais. A própria experiência de ser um usuário em busca de uma informação específica constatou como em diversos momentos acaba sendo relevante para uma busca mais ágil conhecimentos de rubricas como os diferentes tipos de transferências que ocorrem na descrição das receitas estaduais. Este estudo não pretendeu propor uma organização de conteúdo ou um novo design aos sites verificados, mas como visitante de tais espaços que deveriam facilitar o exercício da democracia, percebe-se que não são orientados aos usuários e a simplificar a fiscalização cidadã das contas públicas. Há de existir uma forma mais intuitiva de disponibilizar os valores recebidos pelo estado e como foi gasto cada um desses centavos, mostrando os benefícios dos investimentos ou mesmo a comprovação de necessidade e uso de cada item adquirido, o que não ocorre plenamente nos sites analisados.

Outra oportunidade de evolução que se vislumbra ocorre no plano da integração de informações entre as esferas de governo, notadamente federal e estadual, mas sem excluir as municipais aqui não verificadas. Se o governo federal destina parte de sua arrecadação aos estados, o cidadão deve poder verificar o recebimento, saber qual destino regional foi dado ao montante. Se parte do FPE vai para o fundo da educação, o Fundeb, e este tem como obrigação ser usado na melhoria de escolas e na remuneração dos professores, deveria ser fácil identificar o registro destas transferências e a obtenção de fotos, por exemplo, da reforma das salas de aulas de uma escola em um determinado município. Esse é um esforço financeiro e de pessoal extremamente válido para os governos.

Como este trabalho trata de governança de tecnologia da informação, também se pode instigar que o ministério e as secretarias de planejamento estaduais, incluindo seus departamentos de tecnologia e de comunicação, e suas empresas públicas de TI, como é o caso do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), vinculado ao Ministério da Fazenda, reúnam-se para estabelecer diretrizes e padrões para sistemas e sites, considerando esta relação indissociável entre as esferas de governo e que compartilhem suas experiências de atendimento ao cidadão. Uma articulação complexa mas que se torna fundamental se o país compreende o amadurecimento de sua democracia, de que o povo está no centro do poder e não as instituições ou os agentes políticos.

Do ponto de vista da articulação tecnológica, o Serpro pode assumir essa liderança, não só pelo conhecimento no campo de atuação, mas também por ter sido parceiro da Controladoria-Geral da União (CGU) no desenvolvimento do Portal da Transparência do Governo Federal e ser o responsável pelo desenvolvimento e manutenção dos sistemas de administração financeira e orçamentário da União, geridos pela Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão. Além disso, também é a empresa pública por trás do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem), cuja função é otimizar e dar uniformidade à execução contábil, financeira e orçamentária, provendo maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, focado nestas duas outras esferas. Uma solução que pode ser evoluída e ter seu uso ampliado no país, integrando União, Estados e Municípios em relação às nomenclaturas e identificação dos valores transitados, abastecendo os portais de transparência de cada administração, que ainda precisam ser redesenhados, para realmente ter o cidadão como âncora da sua criação.



## REFERÊNCIAS

- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, p. 723 a 746, 2003.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, v. 55, p. 56, 2002.
- BARBER, Benjamin R. The new telecommunications technology: endless frontier or the end of democracy?. *Constellations*, v. 4, n. 2, p. 208-228, 1997.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. 1998.
- BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 8. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BORGES, Jussara; NASCIMENTO, Joalice; SILVA, Helena Pereira da. Análise das informações disponibilizadas no portal de serviços e informações do Governo Federal. *Diálogo Científico*, 2005.
- BUCHSTEIN, Hubertus. (1997). Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. *Constellations*, 4 (2), p. 248-263.
- BUCY, E. P.; GREGSON, K. S. (2000). Media participation: A legitimizing mechanism of mass democracy. *New Media & Society*, 3 (3), p. 357–380.
- CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael; POSSAMAI, Ana Júlia. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. *Governança de TI—Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre, WS Editor..(2010b),“Os, v. 20, 2010.
- COLEMAN, Stephen. Can the new media invigorate democracy?. *The Political Quarterly*, v. 70, n. 1, p. 16-22, 1999.
- EPPLER, M. J. (2001). A generic framework for information quality in knowledge-intensive processes. In *Proc. sixth international conference on information quality* (pp. 329-346).
- FIABANE, Danielle Fabian. *Controle social: um novo frame nos movimentos sociais*. 2011.
- FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, p. 141-163, 2002.
- GOMES, Wilson. (2004). *Transformações da Política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus.
- GOMES, Wilson. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras*, São Leopoldo, v. VIII, n. 3, p. 214-222.

GOMES, Wilson. (2005b) Internet e participação política em sociedades democráticas. Revista Famecos: mídia, cultura e tecnologia. Faculdade de Comunicação Social, PUCRS. N°27 (ago. 2005), Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005 – quadrimestral. ISSN 1415-0549.

GOMES, Wilson. (2007). Uma agenda de pesquisa sobre Democracia Digital. Texto apresentado na IV Jornadas de Comunicação e Democracia entre grupos de pesquisa da UFBA e UFMG, Belo Horizonte.

GOMES, Wilson. (2007b). Democracia digital: Que democracia? In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política. UFMG, Belo Horizonte, 05 a 07/12/2007.

GUIDI, Leda (2001). E-Democracia em Bologna: a rede cívica Iperbole, e como construir uma comunidade participativa on-line. In: Informática Pública; Vol.3, Nr.1, Maio 2001, pp. 49-70.

GROSSWILER, Paul. Historical hopes, media fears, and the electronic town meeting concept: Where technology meets democracy or demagogy?. Journal of Communication Inquiry, v. 22, n. 2, p. 133-151, 1998.

JARDIM, José Maria. Governo eletrônico no Brasil: o portal rede governo. Arquivística. net–www.arquivistica.net, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 28-37, 2007.

JUZZO, L. M. L. C. Critérios para avaliação da qualidade das informações sobre saúde disponíveis online. Anais do IX CBIS, 2004.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares. Em Direção a uma Administração Pública Brasileira Contemporânea com Enfoque Sistêmico. Desenvolvimento em Questão, v. 12, n. 25, p. 41-80, 2014.

LEITE, Ana Paula TT et al. Portais da Internet. Rev. adm. pública, v. 34, n. 1, p. 279-289, 2000.

LEMOS, André, MAMEDE, J., et. alli. Cidade, Tecnologia e Interface. Análise de Interfaces de Portais Governamentais Brasileiros. Uma proposta metodológica. in Revista Fronteiras. Estudo Midiático, Volume VI, número 2, pp: 117-136, São Leopoldo, 2004.

LEMOS, André; LÉVY, Pierre. O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

MAIA, Rousiley. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 46-72, 2002.

MILANI, Carlos R. S.. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 42, n. 3, June 2008.

NAZARIO, Debora Cabral; SILVA, Paulo Fernando da; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo

Federal. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, n. 6, 2012.

OLIVEIRA, João Batista Ferri de. Governo Eletrônico: Uma Visão Sobre a Importância do Tema. In: Informática Pública. Ano 11 (1) 07–13, 2009.

PENTEADO, Cláudio Luis de Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel; ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar. Democracia, Sociedade Civil Organizada e internet: estratégias de articulação online da Rede Nossa São Paulo. Sociologias, v. 16, n. 36, p. 206-235, 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

RAUPP, Fabiano Maury; PERFOLL, Ana Paula. Construindo a Transparência em Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros: uma Investigação nos Portais Eletrônicos. Revista de Administração e Contabilidade da FAT, v. 5, n. 2, p. 04-20, 2013.

SALES, T.. Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12.527/2011. Direito Público, América do Norte, 13 12 2013.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. Opinião Pública, Campinas, v. XI, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Democracia online: pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA. 2009.

STANLEY, J. W.; WEARE, C. (2004). "The effects of Internet use on political participation: Evidence from an agency online discussion forum, Administration & Society", volume 36, number 5, pp. 503–527.

VIANA, C. C. ; TAMER, C. M. V. S. ; SOUZA, W. A. R. ; LIMA, M. S. . Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação de contas públicas municipais. Revista Ambiente Contábil, v. 5, p. 152-178, 2013.

## ANEXO I - QUESTIONÁRIO

Nome do Estado do Portal Analisado:

Website do Portal Analisado:

### 01 – Acessibilidade e navegabilidade

01. Os principais sites de busca da Web brasileira (Google e Yahoo) incluem, entre as suas primeiras ocorrências, a URL correspondente ao web site do Portal da Transparência?

Sim  Não

02. É possível encontrar o link do portal da transparência na página principal do site do Governo do Estado respectivo?

Sim  Não

03. O site possui o chamado “mapa do site”, para que o usuário possa conhecer a estrutura do portal e visualizar os conteúdos de suas principais áreas e subseções?

Sim  Não

04. O site possui algum motor de busca próprio, para que o usuário tenha mais facilidade para encontrar o conteúdo que deseja?

Sim  Não

### 02 – Prestação de informações básicas ao cidadão

05. O site disponibiliza informações sobre o que é o portal e como funciona?

Sim  Não

06. O site disponibiliza o telefone para contato do órgão responsável pelo portal?

Sim  Não

07. O site disponibiliza a ferramenta de “Perguntas Frequentes” para que seja possível saber os principais questionamentos dos cidadãos?

Sim  Não

08. As informações do Portal estão atualizadas (até janeiro de 2015)?

Sim  Não

### 03 - Controle social sobre a administração

09. É possível verificar, na íntegra, os contratos realizados pelo Estado?

Sim  Não

10. É possível verificar, na íntegra, os convênios realizados pelo Estado?

Sim  Não

11. É possível ter acesso aos valores transferidos pelo Estado aos Municípios respectivos?

Sim  Não

12. É possível ter acesso aos valores totais gastos pelo Estado por ano?

Sim  Não

13. É possível ter acesso aos valores gastos pelo Estado, por ano, pela natureza da despesa:

Saúde?

Segurança?

Educação?

Transporte?  
Pessoal?  
Meio Ambiente?  
Outros?  
Sim ( ) ( ) Não

14. É possível o acompanhamento online das obras realizadas, através de câmeras de vídeo instaladas?

( ) Sim ( ) Não

15. É possível ter acesso aos valores pagos aos servidores públicos do Estado?

( ) Sim ( ) Não

16. É possível ter acesso aos valores pagos aos cargos em comissão do Estado?

( ) Sim ( ) Não

17. É possível ter acesso aos Indicadores Fiscais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

( ) Sim ( ) Não

18. É possível acompanhar os processos de licitação em andamento?

( ) Sim ( ) Não

19. É possível ter acesso aos processos de licitação que já terminaram?

( ) Sim ( ) Não

20. É possível saber quanto cada credor recebe do Estado?

( ) Sim ( ) Não

21. É possível saber quanto cada escola estadual recebe do Estado?

( ) Sim ( ) Não

22. É possível saber quanto cada hospital recebe do Estado?

( ) Sim ( ) Não

23. É possível saber quanto cada órgão recebe do Estado?

( ) Sim ( ) Não

24. É possível ter acesso a todas as obras que estão sendo realizadas pelo Estado em cada Município?

( ) Sim ( ) Não

#### **04 – Interatividade e participação**

25. O site disponibiliza fóruns para debates?

( ) Sim ( ) Não

26. O site disponibiliza mapas interativos, para que o cidadão tenha acesso a todas as informações de um determinado município?

( ) Sim ( ) Não

27. O site disponibiliza alguma ferramenta de contato do cidadão para com a Administração, como o “Fale Conosco” ou outra equivalente?

( ) Sim ( ) Não

28. O Estado disponibiliza informações em algum portal de rede social?

( ) Sim ( ) Não

29. É possível o cidadão receber informações do Portal da Transparência por e-mail?

( ) Sim ( ) Não

30. O site disponibiliza algum e-mail para contato?

Sim  Não

31. O site disponibiliza de algum “glossário” para que o cidadão possa entender os significados de termos técnicos?

Sim  Não

32. O site disponibiliza espaço para denúncias, reclamações sobre a divergência das informações fornecidas e a realidade?

Sim  Não

**ANEXO II - RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO**