



Agenda política

Habilitando o cidadão para a transparência Análise de portais estaduais do executivo e legislativo

217

Enabling the citizen for transparency Analysis of state portals of the executive and legislative power

Paulo Ferracioli¹
Felipe Herman²

¹ Doutorando em Ciência Política pela UFPR. Mestre em Comunicação pela mesma instituição. Membro do PONTE (Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia). Bolsista Capes. ferracioli.paulo@gmail.com

² Doutorando em Ciência Política pela UFPR. Mestre em Ciência Política pela mesma instituição. Membro do PONTE (Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia) fellipeherman@gmail.com

Resumo: Em razão dos incentivos legais, todas as unidades da federação brasileira possuem portais da transparência, em cada um de seus poderes. O mero cumprimento dos requisitos legais, contudo, não significa necessariamente que o cidadão terá fácil acesso e entendimento dos dados ali disponíveis. A intenção dessa investigação é se centrar em um aspecto crucial da transparência: a habilitação do cidadão para compreensão da informação. Para tanto, serão analisados portais da transparência do poder Legislativo e do Executivo de seis estados brasileiros, representados por três estados com maior e três estados com menor Produto Interno Bruto (PIB). Desta maneira, são propostas duas hipóteses a serem testadas, sendo a primeira hipótese : estados com maior PIB apresentam melhor avaliação na habilitação do cidadão para compreensão da informação. A segunda hipótese é: portais dos Legislativos são melhores avaliados do que os do Executivo, em razão do papel atuante na esfera digital dos Parlamentos. Para testar as hipóteses foi efetuada uma navegação orientada em cada um dos portais analisados, de modo a conferir a presença de itens que promovam a compreensão da informação pelo cidadão. Os resultados apontaram que os portais de transparência dos Executivos estaduais apresentaram melhor desempenho do que os mantidos pelo Legislativo. Na comparação entre os estados, houve vantagem para os que possuem maior PIB, em especial nos sites do Legislativo.

Palavras-chave: E-transparência; Legislativo; Executivo.

218

Abstract: Due to legal incentives, all units of the Brazilian federation have portals of transparency, in each one of their Powers. The mere fulfillment of legal requirements, however, does not necessarily mean that the citizen will have easy access and understanding of the data available there. The intention of this research is to focus on a crucial aspect of transparency: enabling citizens to understand information. In order to do so, we will analyze transparency portals of the Legislative and Executive branches of six Brazilian states, represented by three states with higher and three states with lower Gross Domestic Product (GDP). In this way, two hypotheses are proposed to be tested, being the first hypothesis: states with higher GDP present better evaluation in the citizen's qualification to understand the information. The second hypothesis is: legislative portals are better evaluated than those of the Executive, because of the active role in the digital sphere of parliaments. In order to test the hypotheses, a guided navigation was carried out in each one of the analyzed portals, in order to check the presence of items that promote the citizen's understanding of the information. The results showed that the transparency portals of the Executives Power performed better than those maintained by the Legislative. In the comparison between the states, there was an advantage for those with higher GDP, especially in the Legislative sites.

Key words: E-transparency; Legislative Power; Executive Power.

1. Introdução

As reflexões a respeito da importância da transparência dos dados dos governos não constituem tema recente, mas é após a segunda metade do século XX que o tema da transparência passou a ser incorporado na agenda de pesquisas, para se criar mecanismos capazes de aprimorar a democracia (MARQUES, 2016). Fatores que contribuíram para tal agenda podem ser atribuídos ao aumento de mecanismos, que proporcionaram maior participação democrática dos cidadãos, a comunicação de massa, que passa a discutir e dar nova visibilidade ao conceito de publicidade, por exemplo, através da exposição de escândalos políticos e da necessidade de maior transparência, ou através de uma maior integração econômica e cultural entre os países (MARQUES, 2016). Desta forma, pode-se dizer que a transparência consiste em uma das reivindicações fundamentais nas sociedades democráticas (ALMADA, 2017).

Por meio da transparência, é possível que sejam reduzidas as assimetrias de informação entre os cidadãos e seus representantes (STIGLITZ, 1999). Desta forma, quanto maior a responsabilidade de uma instituição, maior a necessidade de transparência, e quanto mais clara e disponível sejam as informações, para uma maior quantidade de indivíduos, mais transparente será a instituição (STIGLITZ, 1999; GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação (TIC's), por meio do desenvolvimento de ferramentas na Internet, tais como *websites* e redes sociais digitais, são proporcionadas novas maneiras de se ampliar a transparência dos dados públicos, pois é possível tornar disponíveis grandes quantidades de dados a baixo custo (MEIJER, 2009).

Nesse contexto de divulgação ampla de dados por meio dos governos estatais, é importante que a população destinatária saiba utilizar as ferramentas que estão disponíveis e que consigam transformar essa amplitude de dados em informação.

Diante do exposto, o objetivo dessa investigação é verificar se os portais de Transparência existentes cumprem a função de habilitar o cidadão para compreensão da informação, isto é, que os portais ultrapassem o mero fornecimento de informações financeiras ou contábeis. Pretende-se, portanto, centrar-se em um aspecto crucial da transparência, que é a habilitação do cidadão para compreensão da informação.

2. Transparência digital

As definições existentes na literatura brasileira e internacional sobre democracia digital estão situadas na ideia de novas ferramentas digitais “para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política” (GOMES, 2011, p. 9). Em síntese, todas se fundamentam no uso de tecnologias da informação e comunicação para reforçar processos democráticos (COLEMAN, NORRIS, 2005).

Ainda que haja ampla literatura sobre iniciativas *top-down* de democracia digital, ou seja, que se debruçam sobre projetos desenvolvidos pelos entes governamentais e ofertados para a população, as iniciativas *bottom-up* ainda recebem menos atenção, que são justamente aquelas que provêm da sociedade civil e desempenham um papel na democracia digital. O foco das pesquisas sobre e-participação, por exemplo, reflete essa ênfase no papel dos sistemas desenvolvidos pelos agentes estatais (MEDAGLIA, 2011).

Os cidadãos, ao invés de serem usuários de serviços fornecidos pelo Estado para participação ou transparência, podem desempenhar um papel crucial e iniciar também processos que contribuam para a democracia digital, colaborando com as iniciativas *top-down*. Pesquisas focadas nesses atores tendem a se expandir, trazendo foco das investigações sobre e-democracia para iniciativas fora do eixo estatal (MEDAGLIA, 2011).

A informação é recurso valioso na democracia, porque permite aos cidadãos exercer influência sobre os governos e até mesmo planejar suas vidas da maneira que melhor lhes satisfaça (FUNG, 2013). Alguns princípios são essenciais para a transparência, como a *availability* das informações, ou seja, as informações vitais para os cidadãos devem estar disponíveis para sua consulta, bem como a proporcionalidade, de modo que os dados devem ser publicados na extensão de sua interferência para o público.

Mais relevante para o presente estudo, no entanto, no âmbito da transparência, é seu caráter de acessibilidade, que consiste em fornecer informações de maneira que o público geral possa compreendê-las. Não basta que elas estejam

meramente disponíveis, mas que os cidadãos saibam utilizá-las como meio para formação de suas decisões.

Gomes, Almada e Amorim (2015) apontam que a transparência ocorre quando há controle cognitivo externo de um ato, ou seja, quando há:

uma adequada compreensão de um comportamento ou do seu resultado por meio de volumes apropriados de dados, informações e conhecimento. Há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo (p. 7).

Portanto, a transparência só será completa se houvesse dados suficientes para que o olhar externo consiga compreender a ação praticada.

As pesquisas que se dedicaram a levantar a literatura existente na área da transparência perceberam que em países com maior maturidade democrática é que são encontradas as iniciativas de transparência que mais chamam atenção dos pesquisadores para a compreensão desse objeto (AMORIM et al, 2015). E foram nos anos mais recentes que os mecanismos de abertura do Estado para o cidadão se intensificaram, com o correspondente aumento nas pesquisas que se dedicam a esses objetos.

A transparência do governo ocorre por meio de quatro canais primários: divulgação de informação de forma proativa pelo governo; liberação de materiais solicitados pelo governo; reuniões públicas; vazamentos de informações (PIOTROWSKI, 2007). Portanto, a transparência ocorre quando um agente, nesse caso o governo, libera informações referentes a seu processo decisório, ao seu funcionamento e aos resultados sobre os efeitos políticos de suas decisões. Este fator permite aos cidadãos tomar conhecimento sobre decisões que afetam suas vidas e se tais decisões estão de acordo com a norma (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013).

Desta forma, o acesso às informações dos governos pode promover uma responsabilidade democrática, pois à medida que os cidadãos possuem acesso à transparência governamental e a liberdade de informação, torna-se mais fácil

responsabilizar os funcionários eleitos e nomeados por suas ações (PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007).

Portanto, pode-se dizer que a transparência é a disponibilidade de informações sobre um ator, seja ele uma organização ou um governo, que permite aos agentes externos, no caso os cidadãos, monitorar o funcionamento ou desempenho de uma determinada instituição (GRIMMELIKHUIJSEN et. al., 2013). Neste sentido, pode-se esperar que quanto mais acesso à informação estes cidadãos possuam, mais qualificada seja sua participação na esfera política, portanto, quanto mais democráticos sejam os governos, maior será o nível de transparência (ALMADA, 2017).

A transparência pode ser compreendida a partir de uma visão moderna: ela permite que a população tenha mais informação e isso contribuiria para a racionalização da sociedade (MEIJER, 2009). Mas não é possível ignorar que há oponentes dessa visão, que consideram que a transparência por meio das novas tecnologias acarreta efeitos perversos para as relações sociais. Os modos tradicionais de contato direto, em que há interação contextualizada, seriam vistos como mais adequados para a transmissão das informações. Há, ainda, uma tendência pós-moderna de se compreender a transparência, muito enfocada na percepção defendida por Michel Foucault, de que a transparência altera as relações de poder, permeando a esfera pública (MEIJER, 2009).

É preciso ter em mente que, nas sociedades complexas contemporâneas, a transparência é cada vez mais mediada, para permitir que o controle social ocorra mesmo em grande escala. Essa mediação, contudo, ao ser feita pelos meios de comunicação de massa, pode levar a um processo de uma mão só: os cidadãos podem observar seus representantes, mas os agentes públicos não sabem se estão realmente sendo observados (MEIJER, 2009). A Internet, no entanto, fornece meios para maior interação entre os administradores e os administrados, oportunizando que seja sanado esse aspecto unidirecional da transparência digital. Ela permite que se desenvolvam formas mais aprimoradas de efetivar a transparência, especialmente através das redes sociais digitais, que aproximaram ainda mais os cidadãos das informações (BONSON et al, 2012).

A disponibilização de dados governamentais por meio de ferramentas digitais marca o surgimento da transparência digital (e-transparência), que é aquela produzida ou empregada por meios digitais (MEIJER, 2009; HEALD, 2006). Ela proporciona diversas possibilidades, tais como expansão de informações que podem amplificar as discussões e deliberações públicas, aumento da eficiência estatal, controle da corrupção, fortalecimento da *accountability* política, etc. (ALMADA, 2017).

Assim, reforça-se a necessidade de que as publicações oficiais do governo sejam abertas para a população agora também através dos meios digitais, ou seja, o ponto principal para a transparência governamental é a disponibilização de dados e informações para os cidadãos por meio de canais *online* de fácil acesso. Mais do que isso, é básico para o bom funcionamento de uma democracia a existência de um público bem informado, e para que isso ocorra, é exigido que as informações do governo sejam abertas e acessíveis na Internet (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007).

As dificuldades na implementação da transparência representam tema que já foi considerado pela literatura e representam empecilhos para a total disponibilização dos dados. Há o interesse pessoal dos envolvidos com a administração pública, que podem temer repercussões desagradáveis de uma determinada situação, bem como todo um contexto organizacional e cultural que influencia o nível de transparência de cada órgão e a facilidade ou não para a divulgação de informações (MARQUES, 2016).

A transparência fomentada pelas iniciativas digitais também pode vir acompanhada de outra dificuldade: a natureza descontextualizada das informações. O Estado fornece as informações em planilhas, mas os dados aparecem secos, sem qualquer informação de contexto (MEIJER, 2009).

A seguir, serão apresentadas as estratégias metodológicas que conduziram a coleta e análise dos dados capazes de responder ao objetivo proposto por esse artigo.

3. Estratégias metodológicas

A pesquisa tem como objetivo verificar se os portais de Transparência existentes cumprem a função de habilitar o cidadão para compreensão da informação, isto é, se os portais ultrapassam o mero fornecimento de informações, financeiras ou

contábeis, e habilitam o cidadão a compreender as informações disponibilizadas, tais como o funcionamento, formas de contato e legislação das instituições analisadas.

Para identificar se os portais habilitam o cidadão para o controle social foram escolhidos os portais de transparência de seis estados brasileiros, sendo que para cada um foram analisados os portais do Poder Executivo e do Poder Legislativo, totalizando doze portais a serem analisados.

Ao analisar os portais de transparência de duas diferentes esferas de poder estadual, Legislativo e Executivo, pretende-se identificar se existem diferenças entre as duas esferas no que tange a habilitação do usuário para a compreensão da informação, dado que ambos os poderes são os principais fornecedores de informações públicas para a sociedade (AMORIM, 2012).

Os estados a serem analisados foram escolhidos com base no desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) estadual, disponibilizado pelo IBGE. Ressalta-se que esta lógica é adotada em pesquisas de transparência digital, que tem como objetivo identificar a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência (PINHO, 2008; CARREIRO; ALMADA, 2013). Assim, foram selecionados três estados que representam os maiores PIB estaduais: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais; e três estados com o menor desempenho do PIB: Acre, Amapá e Roraima. A escolha teve como motivação o pressuposto de que estados com melhor desempenho econômico possuem a possibilidade de desenvolver melhores portais, enquanto que os estados com menores recursos econômicos desenvolvam portais apenas para o cumprimento legal.

Desta forma, os portais de transparência do Legislativo são os seguintes:

Quadro 1 – Portais de Transparência do Legislativo Estadual

ESTADO	PORTAL LEGISLATIVO
ACRE	http://www.al.ac.leg.br/transparencia/
AMAPÁ	http://www.al.ap.gov.br/transparencia/
MINAS GERAIS	https://www.almg.gov.br/sobre/transparencia/
RIO DE JANEIRO	https://transparencia.alerj.rj.gov.br/
RORAIMA	https://transparencia.al.rr.leg.br/
SÃO PAULO	https://www.al.sp.gov.br/transparencia/

Fonte: Os autores (2019).

Abaixo, estão listados os portais de transparência do Executivo:

Quadro 2 – Portais de Transparência do Executivo Estadual

ESTADO	PORTAL EXECUTIVO
ACRE	http://www.transparencia.ac.gov.br/
AMAPÁ	http://www.transparencia.ap.gov.br/
MINAS GERAIS	http://www.transparencia.mg.gov.br/
RIO DE JANEIRO	http://www.transparencia.rj.gov.br
RORAIMA	http://www.transparencia.rr.gov.br/
SÃO PAULO	http://www.transparencia.sp.gov.br/

Fonte: Os autores (2019).

Para avaliar os portais foi utilizada a metodologia desenvolvida inicialmente por Amorim e Almada (2016) e aprimorada por Almada (2017), a qual permite efetuar a análise da transparência em portais governamentais, tanto sob o aspecto da eficácia digital, quanto da transparência digital. O item referente a habilitação para o controle social localiza-se no eixo da transparência digital e refere-se a preocupação do Estado em não somente disponibilizar a informação, mas também propiciar alternativas para a educação do cidadão, de forma que permita entender os dados disponibilizados, bem como o funcionamento de determinada Instituição, oferecendo informações ao cidadão, estimulando a cidadania e a possibilidade de ganhos democráticos (ALMADA et al, 2018).

A habilitação para a compreensão da informação é dividida em seis categorias: Educação para o controle social; Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato; Ouvidoria; Informações sobre os meios de participação; Informações sobre o funcionamento do governo; Legislações do governo (ALMADA, 2017).

Para cada uma das seis categorias apresentadas foram observados os itens descritos no quadro abaixo:

Quadro 3 – Itens Avaliados para Habilitação para a Compreensão da Informação

Educação para o controle social	<p>Muito bom – quando há informações que apresentam, orientam e instruem o usuário quanto ao uso do portal; e quando há informações sobre os meios de controle social.</p> <p>Regular – quando o portal apresenta um dos itens descritos acima.</p> <p>Não existe – quando não há nenhuma.</p>
Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato	<p>Muito bom – quando há (1) lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; (2) há indicação do local de atendimento presencial ou formas de contato por telefone, por meios eletrônicos, redes sociais ou plataformas web; (3) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias.</p> <p>Bom – quando há (1) lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; (2) há indicação do local de atendimento presencial ou formas de contato por telefone, por meios eletrônicos, redes sociais ou plataformas web.</p> <p>Regular – quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima e (3) as informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias.</p> <p>Frac - quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima, mas não cumpre o item (3).</p> <p>Não existe – quando não há lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; não há indicação do local de atendimento presencial ou dos meios de contato por telefone, meios eletrônicos, redes sociais ou plataforma web.</p>
Ouvidoria	<p>Muito bom – quando há (1) uma ouvidoria que acolhe as demandas para o governo e ouvidorias específicas para atender a temas críticos (saúde, educação etc.); (2) há informações sobre a estrutura e o funcionamento da (s) ouvidoria(s); (3) o serviço fornecido pela ouvidoria contempla, além de sugestões, elogios e reclamações, espaço para acolhimento de denúncias; (4) há informações sobre o tratamento dado a demandas encaminhadas, meios de acompanhamento dos processos.</p> <p>Bom – quando o portal oferece três dos itens descritos acima.</p> <p>Regular – quando o portal oferece dois dos itens descritos acima.</p> <p>Frac – quando o portal oferece pelo menos um item dos descritos acima.</p> <p>Não existe – quando não há ouvidoria.</p>
Informações sobre	<p>Muito bom – (1) quando há informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão; (2) quando há agenda com a programação dos meios de participação; (3) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – (1) quando há informações sobre o funcionamento e os meios de</p>

os meios de participação	<p>participação do cidadão; (2) quando há agenda com a programação dos meios de participação.</p> <p>Regular – quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima e (3) as informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques)</p> <p>Fraco - quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima, mas não cumpre o item (3).</p> <p>Regular – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.</p> <p>Não existe – quando não há informações.</p>
Informações sobre o funcionamento do governo	<p>Muito bom – quando há informações que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos e aplicativos que expliquem como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, bem como o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular, etc. e estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando há informações que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos e aplicativos que expliquem como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, bem como o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular, etc.</p> <p>Regular – quando há informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos que esclareçam, pelo menos, como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, ou o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc.</p> <p>Fraco – quando há apenas informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo dispersas na seção de notícias.</p> <p>Não existe – quando não há informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo.</p>
Legislações do governo	<p>Muito bom – (1) quando o governo publica, diariamente, na forma de diário oficial eletrônico, atos administrativos, decretos e leis; (2) quando mantém os arquivos da legislação do país há pelo menos cinco anos; (3) quando permite que os cidadãos acompanhem as atualizações da legislação por meios de mecanismos eletrônicos; (4) quando é possível fazer <i>download</i> e encaminhar os arquivos por e-mail; (5) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – (1) quando o governo publica, diariamente, na forma de diário oficial eletrônico, atos administrativos, decretos e leis; (2) quando mantém os arquivos da legislação do país há pelo menos cinco anos; (3) quando permite que os cidadãos acompanhem as atualizações da legislação por meios de mecanismos eletrônicos; (4) quando é possível fazer <i>download</i> e encaminhar os arquivos por e-mail;</p> <p>Regular – quando o portal oferece ao menos os itens (1) e (3) dos itens descritos acima.</p> <p>Fraco – quando o portal oferece pelo menos o item (1) ou o item (3) descritos acima.</p> <p>Não existe – quando o governo não publica seus atos administrativos, decretos e leis no portal.</p>

FONTE: ALMADA, 2017, p. 172.

Para que seja possível quantificar e comparar os diferentes portais, a navegação em cada um deles recebeu uma nota de acordo com a presença dos seis

itens avaliados. Cada um dos itens acima descritos poderia receber uma pontuação que varia de 0 a 1, que equivalia de inexistente a muito bom. A escala de pontuação atribuída a cada item avaliado foi a seguinte: muito bom (1,0 ponto); bom (0,75 pontos); regular (0,50 pontos); fraco (0,25 pontos); não existe (0 ponto). Para o item Educação para o controle social, que continha apenas três escalas, a pontuação foi distribuída da seguinte maneira: muito bom (1,0 ponto); regular (0,50 pontos); não existe (0 ponto). A pontuação final atribuída para cada portal representa o somatório das seis categorias, sendo que a nota máxima que cada portal poderia atingir era de seis pontos e a nota mínima de zero ponto.

Por fim, cabe apresentar as duas hipóteses de pesquisa propostas, que terão a função de auxiliar a responder o problema de pesquisa proposto. Conforme já mencionado, estudos anteriormente realizados apontam que municípios ou estados com PIB mais elevado, por disporem de mais recursos, tendem a apresentar portais com maior qualidade das informações disponibilizadas (AMORIN, 2012; ALMADA; CARREIRO, 2013). Diante de tal evidência, desenha-se a primeira hipótese de pesquisa (H1) a ser testada:

H1: Estados com maior PIB apresentam melhor avaliação na habilitação do cidadão para compreensão da informação.

Conforme apresenta Leston-Bandeira (2009; 2016), o parlamento tem como funções-chaves a produção de legislação, fiscalização e representação, mas destaca-se também o papel atuante na esfera digital por parte dos Parlamentos, fazendo com que os mesmos passem a ser vistos como abertos e transparentes. Diante do exposto, apresenta-se a segunda hipótese de pesquisa:

H2: Os portais dos Legislativos serão melhores avaliados do que os do poder Executivo.

O próximo tópico tem como objetivo apresentar os resultados encontrados após a navegação e avaliação dos portais analisados.

4. Apresentação dos resultados

Os doze portais foram analisados pelos autores durante a primeira quinzena de abril/2018, sendo que lhe foram atribuídas notas conforme descrito no quadro 4.

A tabela abaixo apresenta inicialmente a pontuação obtida pelos portais de transparência do poder Legislativo.

Tabela 1 – Avaliação dos Portais de Transparência do Legislativo Estadual

	Educ. para o controle social	Info. que permitam ao cidadão identificar os resp. e aut. e entrar em contato	Ouvidoria	Inf. sobre os meios de participação	Inf.sobre o func. do governo	Leg. do governo	Total
ACRE	0	0,5	0	0	0	0	0,5
AMAPÁ	0	0	0	0	0	0,25	0,25
MINAS GERAIS	0	1	0,75	1	1	1	4,75
RIO DE JANEIRO	1	0,5	0	0	0	0,5	2
RORAIMA	0	0,25	0	0	0	0	0,25
SÃO PAULO	0	1	0,75	1	1	1	4,75
Total	1	3,25	1,50	2	2	2,75	-

Fonte: Os autores (2019).

Conforme os dados apresentados na tabela acima é possível verificar que os três estados com maior PIB foram melhores avaliados. Destaca-se que nenhum estado obteve a nota máxima possível, nota seis, bem como nenhum teve nota zero. Os estados com portais de transparência mais bem avaliados no quesito habilitação para o controle social foram: Minas Gerais e São Paulo, ambos com nota 4,75. Os dois estados com a menor nota recebida foram o Amapá e Roraima, com nota 0,25 cada um.

Entre as categorias analisadas, cabe destacar que o único portal que cumpriu com todos os itens para a Educação para o controle social foi o Rio de Janeiro,

enquanto que os demais cinco estados obtiveram nota zero no quesito. Portanto, a grande maioria dos portais não apresenta informações que orientem os usuários quanto ao uso do portal.

Outro ponto de destaque é que quatro dos portais analisados não disponibilizam Ouvidoria, que se trata de um serviço básico para o acolhimento de sugestões, críticas e reclamações por parte do cidadão. Somente os portais de transparência legislativos de São Paulo e de Minas Gerais obtiveram pontuação, mas mesmo assim, não contemplaram todas as possibilidades estabelecidas como fundamentais para habilitar o cidadão para o controle social.

Ao somar as pontuações recebidas em cada uma das seis categorias analisadas, valor indicado na última linha da tabela 1, percebe-se que a que teve o melhor desempenho, isto é, a qual mais estados cumprem foi a de Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato, com nota 3,25. Somente o estado do Amapá obteve nota zero neste item, ou seja, não disponibiliza no portal nenhuma informação referente às autoridades governamentais, lista com nomes, cargos, etc.

O segundo item que apresentou maior nota foi referente às informações sobre a Legislação dos Estados, com nota 2,75, porém dois estados tiveram nota zero no quesito. Destaca-se que São Paulo e Minas Gerais obtiveram a nota máxima possível.

Passa-se agora para a análise da Habilitação para a Compreensão da Informação nos portais de transparência do Executivo, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Avaliação dos Portais de Transparência do Executivo Estadual

	Educ. para o controle social	Info. que permitam ao cidadão identificar os resp. e aut. e entrar em contato	Ouvidoria	Inf. sobre os meios de participação	Inf.sobre o func. do governo	Leg. do governo	Total
ACRE	0,5	1	0	0	0	0	1,50
AMAPÁ	1	1	0	0	0,25	0	2,25
MINAS GERAIS	1	0,5	0,5	0	0	0	2,0
RIO DE JANEIRO	1	0,5	0	0,5	0	0,5	2,50
RORAIMA	1	0,5	0,25	0	0,25	0,25	2,25
SÃO PAULO	1	1	0,75	1	0,5	0,5	4,75
Total	5,50	4,50	1,50	1,50	1,0	1,25	-

Fonte: Os autores (2019).

231

Conforme os resultados apresentados na tabela acima é possível verificar que, de maneira geral, os portais da transparência do Executivo foram mais bem avaliados, no que tange a habilitação para a compreensão da informação. São Paulo novamente obteve a maior nota 4,75, sendo que em três categorias o portal obteve nota máxima. Enquanto que o portal da transparência do Executivo do Acre obteve a menor nota 1,50, sendo que em quatro categorias obteve nota zero. Destaca-se que nos portais do Executivo, o PIB estadual não foi fator determinante para que os Estados tivessem maiores diferenças de notas. Isso pode ser observado ao se conferir, por exemplo, que os estados de Amapá e Roraima tiveram nota superior àquela do estado de Minas Gerais, além de ser bem próxima da pontuação obtida pelo Rio de Janeiro, que possui um PIB muito superior.

Conforme apresenta a última linha da tabela acima, a categoria analisada que obteve a maior nota foi referente à Educação para o controle social, com nota 5,50, na qual somente o Acre não obteve nota máxima. Com isso, é possível destacar que no

nível do Poder Executivo os portais da transparência apresentam uma maior preocupação em orientar e instruir o usuário quanto ao uso do portal.

O segundo item melhor avaliado, com nota 4,50, foi referente à disponibilidade de Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato, sendo que nesta categoria todos os Estados pontuaram e três obtiveram nota máxima, Acre, Amapá e São Paulo.

A categoria com menor pontuação obtida foi referente às Informações sobre o funcionamento do governo, na qual nenhum dos portais analisados atingiu nota máxima, e três deles Acre, Minas Gerais e Rio de Janeiro, zeraram a pontuação.

Em síntese, é possível afirmar que os portais de transparência mantidos pelo Poder Executivo apresentaram notas mais altas do que os seus correspondentes no Poder Legislativo. A exceção foi São Paulo, que recebeu a mesma pontuação para as duas esferas de governo.

Destaca-se que houve uma diferença evidente na avaliação dos portais entre os estados analisados: as pontuações dos estados com maior PIB se distanciavam muito daquelas dos estados com menos recursos financeiros. No âmbito do Poder Legislativo, por exemplo, Roraima e Amapá apresentaram nota próximo de zero, enquanto seus correspondentes em São Paulo e Minas Gerais obtiveram nota perto da máxima. No que tange aos portais do Poder Executivo as diferenças são menores, mas ainda assim os portais apresentam menores notas, tendo em vista que São Paulo e Rio de Janeiro foram os mais bem avaliados.

5. Discussão dos resultados e considerações finais

Diante do exposto, retomam-se agora as hipóteses de pesquisa já apresentadas, com o intuito de aprofundar a discussão sobre os resultados encontrados.

A primeira hipótese de pesquisa (H1) era a seguinte: estados com maior PIB apresentam melhor avaliação na habilitação do cidadão para compreensão da informação. Conforme é possível verificar pelos dados apresentados, tal hipótese foi confirmada, isto é, os estados com maiores recursos financeiros apresentaram portais mais bem avaliados na Habilitação para a Compreensão da Informação.

Portanto, tal achado reforça resultados já encontrados em outras pesquisas, que indicam que portais dos estados ou municípios com maior poder econômico possuem maior qualidade nas informações disponibilizadas (AMORIN, 2012; ALMADA; CARREIRO, 2013). Neste sentido, percebe-se que os recursos econômicos também permitem que os estados construam portais mais bem preparados também para habilitar o cidadão a compreender as informações disponibilizadas.

As desigualdades típicas do Brasil, assim, são até mesmo ressaltadas pela transparência: os Estados mais ricos oferecem portais da transparência melhor estruturados para seus cidadãos. Já nos estados com menor desenvolvimento socioeconômico e nos quais seria até mesmo mais essencial fiscalizar os esparsos recursos disponíveis, há pouco espaço nos portais analisados para educar o público sobre a utilização da transparência.

Ainda que tenha ocorrido a confirmação dessa hipótese, é preciso levar em consideração que a correlação entre PIB e melhor avaliação da transparência foi muito mais preponderante no Poder Legislativo, tendo em vista que a distância entre os grupos de estados foi muito mais significativa. Isso indica que em poderes diferentes o PIB apresentou papel mais ou menos atuante, o que explica a necessidade de se olhar para cada um dos Poderes, o que aconteceu na H2 desse artigo.

A segunda hipótese de pesquisa apresentava que os portais de transparência do Legislativo seriam melhores avaliados do que os do poder Executivo. No entanto, a H2 foi negada pelos dados, isto é, nesse aspecto da habilitação do cidadão para compreensão da informação, o Legislativo não foi melhor avaliado que o Executivo. Embora o poder Legislativo tenha como função a fiscalização, seus portais não tiveram melhor avaliação.

Isso parece contrariar uma tendência percebida nos estudos voltados ao Legislativo federal que demonstram que nesse poder florescem inúmeras iniciativas no âmbito da participação digital (o exemplo do portal E-democracia já foi objeto de diversos estudos pela literatura brasileira). Ao deslocar o ângulo democrático da participação para a transparência, os Legislativos estaduais não se apresentaram como atores eficientes em guiar o público para o melhor consumo das informações a serem disponibilizadas.

Ao se individualizar a análise, porém, percebe-se que o Rio de Janeiro teve seu portal legislativo melhor avaliado que o do Executivo, enquanto que São Paulo obteve a mesma nota em ambos os portais. São indícios que demonstram a particularidade de cada ente da federação e que merecem ser melhor explorados em futura investigação.

Alguns pontos descobertos ao longo da investigação também merecem ser destacados. A análise dos portais do Legislativo demonstrou o enorme fosso entre os estados de maior e menor desenvolvimento, mas demonstrou que mesmo entre os três estados mais ricos há um intervalo razoável de distância. Minas Gerais e São Paulo obtiveram a mesma nota, ao passo que o estado do Rio de Janeiro foi avaliado com nota dois pontos menor.

Essa grande distância pode suscitar reflexões interessantes. Seriam os recursos financeiros o grande preditor da qualidade da transparência do portal ou há outra variável que acompanha o aspecto monetário e que deve ser avaliada? No caso do Rio de Janeiro, a crise econômico-institucional que assolou o estado teve alguma influência no aperfeiçoamento de sua ferramenta?

234

No âmbito do Poder Executivo, as baixas avaliações possuem maior relevância porque é esse Poder que controla a maior fatia do orçamento e que executa a maioria das atribuições que competem ao Estado. A execução de obras públicas e o fornecimento de serviços essenciais como saúde e educação compõem o núcleo dessa esfera. No entanto, sem um espaço digital adequado para que a população compreenda como pode fazer o controle, não haverá fiscalização adequada de nenhuma dessas atividades.

Considerando que o presente artigo teve como objetivo verificar se os portais de Transparência existentes cumprem a função de habilitar o cidadão para compreensão da informação, as respostas não parecem ser muito positivas. Isto é, tanto no Executivo e no Legislativo houve casos de portais que não ultrapassaram o mero fornecimento de informações financeiras ou contábeis.

Isso porque alguns itens que foram avaliados são de uma simplicidade evidente, como a indicação de telefone e endereço do órgão para que se pudesse entrar em contato. Alguns dos componentes do corpus, contudo, sequer satisfizeram

essa básica condição que poderia parecer até trivial no momento de elaboração de um website.

Não se esquece aqui que esse artigo se debruçou apenas sobre um aspecto relacionado à transparência dos portais, que foi a habilitação do público para compreensão. Esse tema, no entanto, é de extrema importância para a construção de um público que saiba utilizar as ferramentas disponíveis.

A mera existência da legislação e seu cumprimento pelos entes federativos não implicará em ganhos democráticos se não vir acompanhada de um público que saiba usar as ferramentas. A utilização desses institutos por vezes fica restrita a um grupo de indivíduos específico, como jornalistas e servidores públicos que já têm familiaridade com os institutos.

Quebrar barreiras existentes entre a população e o Estado e demonstrar que a transparência é acessível a qualquer cidadão demanda esforço por parte da administração pública, que vários entes parecem ter negligenciado, conforme os resultados dessa análise demonstraram. A ausência de informações básicas demonstra que os sites só parecem existir por determinação legal, sendo que bastaria cumprir apenas e tão somente aquelas itens previstos expressamente na legislação.

235

Um dos aspectos cruciais da pesquisa foi expandir o olhar das investigações sobre transparência que tendem a privilegiar as iniciativas do governo federal. Ainda que esses sistemas tenham mais destaque e alcance, há um papel importante das iniciativas estaduais que não pode ser negligenciado pelos pesquisadores.

Pesquisas futuras podem ampliar o escopo do estudo e considerar os vinte e seis estados mais o distrito federal para capturar o cenário completo dos portais de transparência nesse nível da federação. Uma comparação entre capitais e municípios de menor tamanho também indicaria de que maneira a transparência vem se consolidando por todos os entes, em especial por aqueles que detêm menor expertise.

Ainda, parece interessante investir em entrevistas semi-estruturadas com os responsáveis pela manutenção desses portais, com o intuito de descobrir se há um esforço em aproximar a população dessa iniciativa e como isso é posto em prática. Esse olhar qualitativo para os responsáveis pela manutenção cotidiana dos portais é

capaz de apontar impasses internos às estruturas burocráticas dos órgãos que a mera análise dos sítios eletrônicos não pode fornecer.

Por fim, direcionar o olhar para o cidadão em geral pode demonstrar de que maneira as políticas de transparência vêm repercutindo entre a população. A aplicação de *survey*, por exemplo, poderia apontar se os elementos que supostamente deveriam auxiliar o usuário a compreender as possibilidades estão cumprindo seu objetivo.

Referências

ALMADA, M. P. (2017) *Avaliação da etransparência em portais de governos nacionais: Uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido*. Tese de doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea. Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ALMADA, M. P.; CARREIRO, R. (2013) “A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros.” *Comunicologia (Brasília)*, v. 6, p. 3-23.

ALMADA, M. P.; CARREIRO, R.; BARROS, S.; GOMES, W. (2018) “DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: ênfases, estilos e preferências do Poder Executivo Federal”. In: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. *Anais do XXVII Encontro Anual da Compós*, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG.

AMORIM, P. K. D. F. (2012) *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese de doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea. Universidade Federal da Bahia, Salvador.

AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. (2014) “E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais”. In: 38º Encontro Anual da Anpocs, 2014, Caxambu - MG. *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*.

AMORIM, P. et al. (2015) “Exploratory study for the systematization of researches on transparency and the internet”. In: *4th Global Conference on Transparency Research*, 2015, Lugano. Conference Papers, p. 1-19.

BONSON, E. et al. (2012) “Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities”. *Government Information Quarterly*, v.29, p.123-132.

COLEMAN, S.; NORRIS, D. (2005) *A new agenda for e-democracy*. Oxford Internet Institute, Forum Discussion Paper No. 4, January.

FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K. D.; RAWLINS, B. L. (2007) “Transparency in government communication”. *Journal of Public Affairs*, v. 7, n. 1, p. 23–37.

FUNG, A. (2013) "Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency". *Politics & Society*, v 41, n 2, p 183–212.

GOMES, W. (2011) "Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho". In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina.

GOMES, W.; AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. (2015) "Novos desafios para a ideia de transparência pública". In: VI CONGRESSO BRASILEIRO DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA. *Anais*.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; *et. al.* (2013) "The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment". *Public Administration Review*, v. 73, n. 4, p. 575–586.

HEALD, D. (2006) "Transparency as an Instrumental Value". In: *Transparency: The Key to Better Governance?* British Academy, p. 58–73.

LESTON-BANDEIRA, C. (2009) "Parliamentary functions portrayed on European parliaments websites". *Revista de Sociologia Política*, v. 17, n. 34, p. 13-27.

237 _____ . (2016) "Why symbolic representation frames parliamentary public engagement". *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 18, n. 2, 498–516.

MARQUES, F. P. J. A. (2016) "Internet e transparência política". In: MENDONÇA, R. F.; *et. al.* *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____. (2010) "'Muro baixo, o povo pula': iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais". *Opinião Pública*, vol 16, nº 1, p. 117-142.

MEDAGLIA, R. (2011) "eParticipation Research: A Longitudinal Overview". In: Tambouris E., Macintosh A., de Bruijn H. (eds). *Electronic Participation*. ePart Lecture Notes in Computer Science, vol 6847. Springer, Berlin, Heidelberg.

MEIJER, A. (2009) "Understanding modern transparency". *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255–269.

PINHO, J. A. G. (2008) "Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia". *Revista de Adm. Pública*, v.42, n.3, p.471–493.

PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. (2007) "Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government". *The American Review of Public Administration*, v.37, n.3, p.306–323.

PIOTROWSKI, S. (2007) *Transparency in the path of administrative reform*. New York: State University of New York Press.

STIGLITZ, J. E. (1999) "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life". *Globalizing rights: Oxford Amnesty lectures*, p.1-31.

Recebido em 3 de março de 2019
Aprovado em 10 de Maio de 2019
<https://doi.org/10.31990/agenda.2019.1.9>