



JÉSSICA VILELA GOMES

**PORTAIS ELETRÔNICOS E A PROMOÇÃO DA
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL NAS CAPITAIS
DOS ESTADOS BRASILEIROS**

LAVRAS – MG

2017

JÉSSICA VILELA GOMES

**PORTAIS ELETRÔNICOS E A PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
MUNICIPAL NAS CAPITAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Monografia apresentada à Universidade Federal
de Lavras, como parte das exigências do Curso
de Administração Pública, para a obtenção do
título de Bacharel.

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

LAVRAS – MG

2017

À memória de minha avó Lúcia pelo amor e comprometimento em meus estudos, ao meu avô Lázaro por ser o meu maior exemplo de vida e por sempre batalhar por seus objetivos. Aos meus tios e meus pais pelo exemplo de trabalho e ética.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Dany Flávio Tonelli pela orientação, apoio e confiança.

À Universidade Federal de Lavras, especialmente ao Departamento de Administração e Economia e ao corpo docente de Administração Pública por todo apoio, por todo zelo, mesmo sabendo que por mais recente que era a nossa área, juntos poderíamos somar esforços e fazer a diferença.

Ao coordenador de curso, professor Dr. Dênis Renato de Oliveira, cuja atuação foi de extrema relevância, com certeza sem sua coordenação a graduação não seria a mesma e não teria o mesmo desempenho e visibilidade que o curso vem atingindo.

À minha família que teve um papel de extrema relevância em minha formação e transmissão de valores.

Ao Campo de Públicas da qual tenho muito orgulho de fazer parte e que caminemos sempre juntos voltados para a constituição de uma força de trabalho pautada em valores éticos, objetivando sempre o interesse coletivo e o desenvolvimento da sociedade.

MUITO OBRIGADA!

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a compreender e analisar como as capitais dos estados brasileiros têm promovido transparência pública por meio de seus portais eletrônicos. Nesse sentido, analisa-se como o governo tem trabalhado para tornar a gestão pública mais transparente, através da divulgação eletrônica de suas ações. O objeto desse estudo são os sites das prefeituras municipais, bem como os canais e fluxos de informações que o alimentam. É um estudo documental com metodologia qualitativa. No que tange ao modelo de análise, foram investigadas quatro dimensões: funcionalidade, transparência, interação e estrutura tecnológica presentes nos sites. Os resultados da pesquisa identificaram defasagens no processo de disseminação das informações e constataram que a transparência ainda se apresenta como um desafio na gestão pública, ainda que tenham êxitos em alguns sites, que demonstraram ações inovadoras de informação e interação. Dentre as principais contribuições do estudo destacam-se as seguintes: a adoção de um modelo de fácil compreensão que permitiu analisar quatro dimensões no que tange à transparência pública, uma crítica das deficiências verificadas nos sites analisados e uma reflexão do entendimento das principais dimensões que foram analisadas. Os resultados mostram que a relação governo - sociedade ainda está em construção, considerando a análise dos portais das capitais dos estados brasileiros. O avanço na promoção da transparência pública depende de mudanças fundamentais na cultura política do país e se apresenta como um dos principais desafios da gestão pública. Algumas limitações foram observadas, como o próprio objeto de estudo, sendo o governo eletrônico assunto dinâmico e multidisciplinar, contempla áreas tão abrangentes que seria impossível, em um único estudo, analisar de maneira eficaz todas as suas interfaces.

Palavras-chave: Transparência. Sites Eletrônicos Municipais. Democracia.

ABSTRACT

This research proposes to understand and analyze how the capitals of Brazilian states have promoted public transparency through their electronic portals. In this sense, it is analyzed how the government has worked to make public management more transparent, through the electronic disclosure of its actions. The purpose of this study is the sites of municipal prefectures, as well as the channels and information flows that feed it. It is a documentary study with qualitative methodology. Regarding the analysis model, four dimensions were investigated: functionality, transparency, interaction and technological structure present in the sites. The results of the research identified lags in the process of dissemination of information and found that transparency still presents itself as a challenge in public management, although they have successes in some sites that have demonstrated innovative actions of information and interaction. Among the main contributions of the study are the following: the adoption of an easy-to-understand model that allowed to analyze four dimensions regarding public transparency, a critique of the deficiencies verified in the analyzed sites and a reflection of the understanding of the main dimensions that were Analyzed. The results show that the government - society relationship is still under construction, considering the analysis of the portals of the capitals of the Brazilian states. Progress in promoting public transparency depends on fundamental changes in the country's political culture and is one of the main challenges of public management. Some limitations were observed, as the object of study itself, being the electronic government a dynamic and multidisciplinary subject, contemplates areas so comprehensive that it would be impossible, in a single study, to analyze effectively all its interfaces.

Keywords: Transparency. Electronic Websites. Democracy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 – Dispositivos normativos (Transparência)	13
Tabela 3.1 – Estados brasileiros e suas respectivas capitais - Brasil - 2017	20
Tabela 4.1 – Dimensões de análise - transparência	24
Tabela 4.2 – Aspectos de suporte para a promoção da transparência	25

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Relação dos incisos constitucionais no que tange à transparência pública e as três dimensões de suporte à transparência	14
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Contexto Histórico da Transparência	10
2.2	<i>Accountability</i> e a Promoção da Cidadania	15
2.3	Lei de Responsabilidade Fiscal	17
2.4	Portais Eletrônicos	18
3	METODOLOGIA	19
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	23
4.1	Implicações Práticas e Teóricas da Análise dos Portais Eletrônicos	33
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
	REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

Para se entender a relevância da transparência pública e o impacto da mesma na esfera pública atrelada à promoção de cidadania, faz-se necessário compreender o conceito de transparência e seus desdobramentos, bem como os mecanismos de acesso à informação existentes em nosso país. Nesse contexto, a transparência pública governamental aproxima os cidadãos do Estado e das ações que este promove. Para estudar esse assunto é relevante o princípio da publicidade das ações de governo e suas manifestações em instituições democráticas contemporâneas, bem como o que diz respeito na constituição brasileira no que tange ao acesso às informações públicas. A transparência é essencial à democracia, compreendendo o acesso a dados governamentais abertos como centro das questões de participação e transformação política da esfera pública. (SILVA, 2010) afirma que a percepção de que as transformações sociais se baseiam na observação dos fenômenos de uma nova esfera pública advém da descentralização proporcionada pelas tecnologias da informação e da comunicação e pela arquitetura comunicacional em rede. Vistas dessa forma, as tecnologias exercem relevante papel na construção dos espaços de discussão dos assuntos de interesse público, onde a informação ganha o potencial de se transformar em poder. Isso se reflete em diversas áreas da sociedade e, conseqüentemente, nos processos políticos, ou seja, refere-se de um período de ressignificação dos processos de decisão coletiva, bem como das instituições e dos atores envolvidos nesse processo.

Nesse sentido, esse trabalho busca analisar como as capitais dos estados brasileiros têm promovido transparência pública por meio de seus portais eletrônicos. O objetivo é realizar um diagnóstico de caráter qualitativo da transparência pública municipal com base nos portais eletrônicos das capitais dos estados do Brasil.

Para realizar esse objetivo geral, inicialmente pretende-se analisar e discorrer sobre a importância da transparência e da comunicação como ferramentas para cidadania. Tal pesquisa procura analisar o processo de inovação tecnológica na transparência dos gastos públicos e a absorção destas para melhor atender os cidadãos e proporcionar maior comodidade a eles, detalhando claramente os investimentos públicos e os planos de governo, ou seja, tornar os sites governamentais mais acessíveis e transparentes, transformando assim a relação entre sociedade e governo, aumentando a satisfação dos cidadãos e transformando a gestão para uma forma mais justa, objetiva e clara de disponibilizar informações.

Nesse aspecto, as atividades governamentais estão intrinsecamente ligadas ao bem-estar dos cidadãos. Os gastos financiados pelo contribuinte deveriam, portanto, assegurar benefícios

aos indivíduos. O presente trabalho se justifica mediante a necessidade de analisar o papel da transparência, o conceito de *accountability* e sua relação com a cidadania, sendo este um mecanismo com propósito de contribuir para o aumento do exercício do papel cidadão da população. O exercício da cidadania fiscal é crucial e se faz de extrema relevância que a sociedade civil reconheça e exija o acesso pela população a informações sobre os gastos públicos. A população deve fiscalizar e controlar o poder público, bem como a aplicação de seus recursos. Para que a cidadania fiscal possa ser exercida, é indispensável que o cidadão tenha conhecimento dos gastos governamentais, não só para que possa de certa forma interferir em sua determinação, no campo político, mas para que se sinta estimulado a participar da política de sua comunidade, e ademais, para que tenha conhecimento do quanto lhe custa manter o Estado e os serviços públicos que este oferece em troca.

O trabalho se inicia na seção que aborda constitucionalmente os aspectos da transparência, por conseguinte a transparência em seu estado da arte, bem como o princípio de extrema relevância no que tange à gestão pública: o princípio da publicidade. Posteriormente discutem-se os conceitos de *accountability* e sua relação com a democracia. Na seção seguinte discorre-se pelo tema da cidadania, Lei de Responsabilidade Fiscal, relevância dos Portais Eletrônicos bem como os Portais Eletrônicos Municipais das Capitais dos estados do Brasil. Adiante se têm os aspectos metodológicos desta pesquisa, apresentando o tipo de pesquisa e a descrição da metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho, os procedimentos adotados nas etapas no que se referem ao diagnóstico. Logo, se tem a apresentação e análise dos dados: são apresentados os dados e a análise dos mesmos, bem como os resultados alcançados, relacionando-os à revisão bibliográfica. Ao final da estrutura desta pesquisa, têm-se as conclusões e considerações finais, que dizem respeito aos dados encontrados, compreendendo o fechamento do trabalho e as recomendações para pesquisas futuras.

REFERENCIAL TEÓRICO

A disponibilização das informações públicas exerce grande relevância no contexto atual, devendo-se levar em consideração a transparência dos gastos públicos e a absorção destes para melhor atender os cidadãos e proporcionar maior comodidade a eles, detalhando claramente os investimentos públicos e os planos de governo, ou seja, tornar os sites governamentais mais acessíveis e transparentes, transformando assim a relação entre sociedade e governo, aumentando a satisfação dos cidadãos e mudando a gestão para uma forma mais justa, objetiva e clara de disponibilizar informações.

Nesse contexto, ter acesso às informações completas e verídicas é de suma importância para que o cidadão consiga exercer seus direitos. O direito a informação é previsto no artigo 5º, inciso XXXIII do Capítulo I da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, p. 14).

O direito à informação foi regulamentado pela Lei Nº 12.527 de Acesso a Informações Públicas, em 18 de novembro de 2011. Nesse sentido, para garantir o direito à informação de cada cidadão, se faz necessário que as prefeituras municipais e entidades do poder público criem o Portal da Transparência na internet, onde se disponibilizam endereços e telefones, prestação de contas de receitas e despesas como gastos com pessoal, obras públicas, fornecedores, entre outro. Em seguida, aborda-se um breve contexto histórico do conceito da Transparência Pública.

2.1 Contexto Histórico da Transparência

Desde os séculos XVII e XVIII os clássicos da política como Hobbes e Rousseau sugeriram a importância de se criar um Estado que mediasse os interesses dos cidadãos, para que os interesses individuais não ficassem acima do desejo dos demais. Este Estado seria representativo, composto por pessoas eleitas pelos próprios cidadãos. E como estes eleitos representam a vontade da população, nos dias atuais faz-se necessário que um dos princípios do Estado seja a Transparência.

Transparência é o fluxo crescente de informações econômicas, políticas e sociais, apresentando os seguintes atributos: 1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; 2) relevância da informação apresentada; 3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade

em sua apresentação (VISHWANATH; KAUFMANN, 1999) apud (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013)

Mediante o significado atribuído a transparência por (VISHWANATH; KAUFMANN, 1999), pode-se entender que transparência é uma ferramenta para cidadania e facilita a compreensão da gestão pública, proporcionando uma compreensão da administração dos recursos públicos e a participação nos processos decisórios da administração destes recursos.

Neste sentido, a transparência não se resume em ser apenas uma obrigação de publicar atos do Estado em um meio de comunicação estabelecido em lei. Mas muito mais que isso, com a transparência o cidadão poderá ter a oportunidade de tomar conhecimento das decisões de seus representantes e consequentemente agir de forma mais consciente nos seus atos políticos, diminuindo o espaço de atuação da corrupção. A abertura por parte dos governos para a transparência e participação da sociedade depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas não sendo restrita a uma questão apenas de caráter tecnológico (PINHO, 2008).

Buscando minimizar essas deficiências, o Programa Brasil Transparente, lançado em janeiro de 2013, tem como objetivo auxiliar estados e municípios a implementar os mecanismos de acesso à informação ao cidadão previstos pela Lei de Acesso à Informação (LAI) (FEDERAL; FEDERAL, 2013).

Em nossa Constituição Federal de 1988, o artigo 37 elenca os princípios inerentes à Administração Pública, que se dão pela: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dentre eles, um que possui extrema relevância nesse trabalho é o princípio da publicidade. Todavia, todos os princípios devem ser seguidos rigorosamente pelos gestores públicos, caso contrário, o indivíduo pode expor-se à responsabilidade disciplinar civil ou criminal dependendo da especificidade do caso. (BRASIL, 1988). O Governo não deve se limitar apenas na transparência, é necessário tornar claro e compreensível ao público, fazendo com que a publicidade cumpra o papel essencial de informar o público, com isso, é necessário que a comunicação seja feita de forma direta, clara, objetiva e de linguagem de fácil compreensão.

O objetivo crucial desse princípio busca promover a transparência das atividades públicas, no qual os administrados possam ter conhecimento/acesso ao que os administradores estão planejando. Já a finalidade desse princípio se baseia na visibilidade da gestão pública como fator de legitimidade, proporcionando fiscalização, controle, democratização e acima de tudo, aproximação entre Estado e sociedade, fazendo corresponder políticas oficiais e atendendo as

demandas advindas da população, e também instrumento de verificação de princípios como legalidade, moralidade, proporcionalidade. Em suma, é a ampliação da transparência, tornando uma gestão pública em que toda a sociedade participe e detenha conhecimento dos atos inerentes à Administração Pública (BRASIL, 1988).

A seguir, apresenta-se a tabela contendo os dispositivos normativos no que tange à transparência pública desde a Constituição Federal de 1988 até a atualidade.

Tabela 2.1 – Dispositivos normativos (Transparência)

Normas	Descrição
Constituição Federal (1988)	Art. 5º, inciso XIV “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” Art. 37, § 3º, inciso II “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” e no Art. 216, § 2º “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”
Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data
Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Decreto nº 5.482, de 30 de Junho de 2005	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores - internet.
Portaria Interministerial nº 140, de 16 de Março de 2006	Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores - internet, e dá outras providências
Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012	Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

Fonte: (BRASIL, 1988)

Nesse contexto, é extremamente necessário que a transparência tenha suporte de outros mecanismos como funcionalidade, interação e estrutura tecnológica. A Constituição Brasileira em seu Art. 2º relata que o direito de acesso à informação será “proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei no 12.527, de 2011.” (BRASIL, 1988). No Art. 3º para os efeitos deste Decreto, considera-se alguns incisos que neste trabalho serão atrelados às quatro dimensões analisadas neste estudo para a promoção da transparência:

Quadro 2.1 – Relação dos incisos constitucionais no que tange à transparência pública e as três dimensões de suporte à transparência

Funcionalidade	Interação	Estrutura Tecnológica
III - documento - unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; VI - tratamento da informação - conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VII - disponibilidade - qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados VIII - autenticidade - qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; X - primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;	I - informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; IV - informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo; V - informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem; XI - informação atualizada - informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam;	I - informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - dados processados - dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação; IX - integridade - qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Fonte: (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, para que a transparência de fato seja efetivada, faz-se necessário um mecanismo denominado *accountability*, que será conceituada na próxima sessão.

2.2 *Accountability* e a Promoção da Cidadania

A *accountability* é um mecanismo atrelado à transparência governamental que envolve duas partes: a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos governamentais e ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos. A cultura patrimonialista brasileira está visceralmente ligada a outro traço cultural: a ausência de *accountability* na relação entre os governantes e a sociedade (AKUTSU; PINHO, 2001).

A *accountability* somente pode ser garantida pelo exercício da cidadania ativa, “não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada” (CAMPOS, 1990, p. 35). O controle social e os controles formais estão, portanto, estreitamente vinculados entre si. Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externos e internos dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões políticas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*.

Nas concepções de (CASSIMIRO et al., 2014) apud (BARNARD, 2001), a *accountability* tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea. É um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado. O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos. O controle social pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzindo a distância entre ações do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos.

Em distintos contextos, os direitos civis, políticos e sociais retratados por Marshall (1967) podem ter valores ideológicos diferenciados, como facilmente visualizados no caso brasileiro. Assim, nas concepções de Peirano (1986) o modelo "clássico" de cidadania social, embora desejável, pode não ser exatamente aquele que vem sendo gestado pelos movimentos sociais no Brasil, levando em consideração, entre outros fatores, o padrão de carência e de desigualdade experimentado pela nação. A cidadania "regulada", na concepção de Santos (1979), não é, portanto, apenas concepção e prática do aparelho estatal, mas também maneira de visão da clientela do mesmo.

No contexto brasileiro, é de suma importância que o processo de mudanças sociais aconteça envolvendo toda a população os indivíduos sintam-se parte inerente deste processo. É crucial que a população se envolva nas questões políticas e através de mecanismos de transparência cobre por resultados advindos do Governo. Caldeira (1984), afirma que a ideia de cidadania parte do pressuposto de conteúdos mais diversificados, já que as possibilidades de criação de novas identidades e de novos conteúdos são contínuas e os caminhos da assunção de direitos variam em função de distintas razões e experiências, chegando a vias mais conservadoras ou progressistas de ação reivindicativa, dependendo do caso.

De acordo com as concepções de José Murilo de Carvalho (2008), no que tange ao avanço da cidadania no Brasil, o autor afirma que, diferentemente da Inglaterra, no Brasil os direitos conquistados pela população se deram de forma invertida. Nesse contexto, desdobra-se a cidadania em três dimensões: direitos civis, que podem ser visto como direito à propriedade, à igualdade e crucialmente à liberdade, por exemplo. Direitos políticos, que podem ser exemplificados como o direito à participação na seara governamental e direitos sociais que se dão como direitos que perpassam pela educação, saúde, salário e à aposentadoria.

De acordo com as concepções de Carvalho (2008), no caso brasileiro, o atrelamento dessas três dimensões políticas foi inexistente. A princípio foram concedidos os direitos sociais, implantados em período em que os direitos políticos eram dados de forma suspensa e de redução dos direitos civis por um ditador. Posteriormente vieram os direitos políticos; a maior dinamização do direito do voto deu-se em outro período da ditadura. Infelizmente, ainda hoje muitos direitos civis, as bases da sequência de Marshall continuam inacessíveis à maioria da população. No contexto brasileiro, sempre houve o anseio por uma figura política de caráter messiânico. Além da cultura política estatista, a inversão favoreceu também uma visão corporativista. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância. A doação dos direitos sociais, ao invés da conquista dos mesmos, fazia os direitos serem percebidos pela população como um "favor" devido à falta de exercício dos direitos pela população.

Nesse aspecto, talvez essas sejam as razões pela qual a cidadania no Brasil é tão complexa de ser implantada e atingida por toda a população. Não obstante, se faz de extrema importância que o Estado dê transparência às suas ações e a população as acompanhe e exija seus direitos. Um mecanismo de extrema relevância para a efetivação da transparência pública é a Lei De Responsabilidade Fiscal, que será discutida logo a seguir.

2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, foi elaborada com intuito de regulamentar a Constituição Federal de 1988, na parte do Título VI – Da Tributação e do Orçamento-em específico o artigo 163 que dispõe:

Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 1988).

O objetivo da LRF é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios. A responsabilidade na gestão fiscal presume a ação planejada e transparente, fatores estes capazes de minimizar os desvios causadores de desequilíbrios nas contas públicas (BRASIL; UNIÃO, 2000).

Com a LRF a maneira como se planeja, controla e executa ações na gestão financeira nas três esferas de governo se tornou mais complexa, pois, além de planejar as ações e alocação dos recursos faz-se necessário controlar as ações de modo a cumprir o programado, evitando gastos fora do orçamento (FURTADO, 2002).

O Portal da Transparência é o veículo para órgãos do governo divulgar suas ações financeiras para a população e cumprirem com a LRF. Não obstante, faz-se necessário e imprescindível o uso de uma linguagem mais simplificada dos dados informados, facilitando a compreensão dos usuários do Portal da Transparência.

Com a globalização, os governos do mundo inteiro estão sendo desafiados por grandes mudanças sociais, econômicas e políticas, que requerem novos modelos de gerenciamento, novos instrumentos, procedimentos e formas de ação para permitir que os administradores públicos consigam tratar as mudanças da sociedade globalizada de forma inovadora e tecnológica. Sendo assim, um elemento relevante nesse contexto são os Portais Eletrônicos.

2.4 Portais Eletrônicos

O governo federal vem implementando projetos com ênfase em iniciativas voltadas para o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) envolvendo a administração pública e a sociedade civil. Nesse sentido, o governo eletrônico (e-gov) visa transformar a relação entre os governos e cidadãos crucialmente no que tange à agilidade e transparência dos recursos. Não obstante, deve-se prover uma mudança de atitude e ações do prestador de serviços, com o foco real nas necessidades dos cidadãos. O e-gov também objetiva implementar valores democráticos, como a participação, representatividade e o controle advindo da sociedade sobre os agentes públicos, promovendo maior eficiência e maior efetividade governamental.

De acordo com as concepções de (AGUNE; CARLOS, 2005) (OSBORNE; PLASTRIK, 1997), as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) vêm crescendo de forma exponencial no setor público, proporcionando maior comunicação e interação do governo com a sociedade de forma geral. Nesse contexto, a transparência na gestão dos recursos públicos amplia sua relevância social e pode ser considerada como elemento de extrema relevância da democracia. A transparência e a participação social dependem da força política do país, neste aspecto, este deve estimular a divulgação de informações relevantes que contribuam para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Partindo do pressuposto que a sociedade é a principal interessada na utilização dos recursos públicos, as discussões e debates relacionados às soluções das dificuldades enfrentadas pela administração pública contemporânea merecem enfoque, levando em consideração o direito dos cidadãos por maior visibilidade e transparência na gestão pública contemporânea.

Nesse aspecto, é de extrema relevância que as cidades deem transparência à suas ações para que o cidadão possa ter conhecimento da aplicação dos recursos públicos no município em que habita. Nesse sentido, é crucial a existência de canais de fácil comunicação como é o caso dos portais eletrônicos das prefeituras municipais com o propósito de divulgar, o mais amplamente possível, os atos de registros contábeis, financeiros, programas sociais, entre outros, que tornem a comunicação mais interativa e proporcione maior cooperação entre gestores e cidadãos.

METODOLOGIA

Para fundamentação deste presente trabalho, foram feitas pesquisas teóricas no estado da arte e leituras bibliográficas sobre transparência na governança pública, já que se faz necessário compreender o conceito de *accountability* e seus desdobramentos, bem como os mecanismos de transparência e acesso à informação existentes em nosso país. No que tange ao delineamento do estudo, esta pesquisa se classifica como uma pesquisa documental. A transparência pública aqui estudada foi observada por meio dos Portais eletrônicos das prefeituras municipais das capitais dos estados do Brasil. Nesse sentido, esse trabalho busca analisar como as capitais dos estados brasileiros têm promovido transparência pública por meio de seus portais eletrônicos municipais. O objetivo geral é realizar um diagnóstico de caráter qualitativo da transparência pública municipal por meio dos portais eletrônicos das capitais dos estados do Brasil. O Brasil possui 26 estados e um Distrito Federal onde se localiza a capital do país, como pode ser visto abaixo de acordo com dados interpretados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1934).

Tabela 3.1 – Estados brasileiros e suas respectivas capitais - Brasil - 2017

Normas	Descrição
Acre	Rio Branco
Alagoas	Maceió
Amapá	Macapá
Amazonas	Manaus
Bahia	Salvador
Ceará	Fortaleza
Espírito Santo	Vitória
Goiás	Goiânia
Maranhão	São Luís
Mato Grosso	Cuiabá
Mato Grosso do Sul	Campo Grande
Minas Gerais	Belo Horizonte
Pará	Belém
Paraíba	João Pessoa
Paraná	Curitiba
Pernambuco	Recife
Piauí	Teresina
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Rio Grande do Norte	Natal
Rio Grande do Sul	Porto Alegre
Rondônia	Porto Velho
Roraima	Boa Vista
Santa Catarina	Florianópolis
São Paulo	São Paulo
Sergipe	Aracaju
Tocantins	Palmas

Fonte: Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017)

Inicialmente, foi definido o critério para escolha dos portais de transparência a serem estudados, contemplando a classificação das informações a serem avaliadas, sob a qual foi construída a metodologia de avaliação desses portais eletrônicos. O critério de escolha dos portais eletrônicos investigados se deu por conveniência, considerando o fato das capitais dos estados brasileiros serem municípios de grande porte e que possuem sítios onde se pode obter maior número de informações relativas aos temas investigados. Em seguida, foi feita a revisão da legislação brasileira sobre Transparência, identificando os itens cuja avaliação é necessária para aferir característica e parâmetros de eficiência desses portais eletrônicos. Como supracitado, quanto ao método adotado nesta pesquisa, a investigação pode ser classificada como documental. Nesse aspecto, busca-se verificar como governos em estados com níveis de desenvolvimento econômico e de posicionamentos ideológicos diferentes estruturam e articulam os seus portais.

No que tange ao modelo de análise, foram investigadas quatro dimensões: **transparência, funcionalidade, interação e estrutura tecnológica**, de acordo com o embasamento nos estudos de (MELO; GOMES, 2016). A primeira dimensão analisada neste estudo se dá pela **transparência**, pois é um princípio da boa governança e pela necessidade que os portais têm de atender à legislação vigente. A segunda dimensão analisada neste estudo se dá pela **funcionalidade** e traz itens específicos que um portal público deve apresentar. Já a **interação** foi analisada pela necessidade de atendimento às demandas dos cidadãos, tendo em vista a necessidade de haver meios para promover a participação social. Por fim, a **estrutura tecnológica** é uma dimensão de análise extremamente relevante, pois avalia o portal como um todo, principalmente seus recursos tecnológicos (MELO; GOMES, 2016). As dimensões transparência e interação foram adaptadas dos modelos de Raupp e Pinho (2011). Na dimensão **transparência** analisou-se a prestação de contas, bem como Diário Oficial do Município, Finanças Públicas, Receita e Despesa, Consulta de Processos e Recursos Fiscais, Consulta à Legislação Tributária e informações cruciais no que tange ao funcionamento da prefeitura e gestão do município. Na dimensão **interação**, foi feita análise do perfil em redes sociais e acesso por aparelhos móveis, bem como mecanismos que buscam envolver a prefeitura com a sociedade. E, por fim, a dimensão **estrutura tecnológica** foi adaptada dos modelos de Prado (2004), que foram identificados relevantes para a pesquisa o item localização do website oficial, sendo analisada a maturidade, comunicabilidade, confiabilidade, multiplicidade de acesso, acessibilidade, disponibilidade, facilidade de uso e transparência como categorias da dimensão estrutura tecnológica dos sites (MELO; GOMES, 2016).

Os dados coletados nesta pesquisa são primários, utilizando a observação e testes dos serviços disponibilizados no portal. O recorte temporal é transversal, a coleta aconteceu no período de 17 de maio ao dia 07 do mês junho de 2017, esse período é um retrato, pois, no contexto da internet, podem ocorrer mudanças nos itens de verificação, e a avaliação de portais precisa levar em conta a dinâmica da internet (MELO; GOMES, 2016). Escolheu-se como recorte da pesquisa a investigação em três níveis de navegação nos portais eletrônicos, assim como o estudo de Simão e Rodrigues (2005). Primeiramente na página inicial do site, posteriormente nos menus, ou seja, nas abas de opções, que são listas de informações e serviços e em terceiro nas ferramentas de busca nos portais que possuem este recurso (MELO; GOMES, 2016). Em suma, o instrumento de coleta de dados é um formulário contemplando diferentes dimensões de análise: (a) transparência, (b) funcionalidade, (c) interação e (d) estrutura tec-

nológica. As dimensões de análise supracitadas consistem na verificação da presença de itens específicos de portais de prefeituras municipais com base em questões respondidas com sim, não ou parcialmente.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Através das visitas aos portais eletrônicos, pode-se conhecer a realidade de diferentes estados e questões que permeiam o desenvolvimento daquela localidade. Algumas considerações válidas merecem enfoque, por isso, o portal de cada cidade foi analisado através de suas especificidades. Partindo do pressuposto que o propósito inicial do site deveria englobar a ideia de desenvolver um governo que realizasse uma aproximação entre o cidadão e o governo por meio do uso das TICs com o objetivo de melhorar os serviços e a informação oferecidos, aumentando a eficácia da gestão pública e incrementando a transparência do setor público, essa pesquisa foi constituída da visita aos portais selecionados, que ocorreu entre 17 de maio a 07 de junho de 2017. Nesse sentido, foi preenchido o questionário com as questões inerentes à Transparência, Funcionalidade, Interação e Estrutura Tecnológica. Os resultados e análise dos portais dos governos dos estados selecionados aqui se apresentam de uma maneira sintética e consolidada, além dos resultados da investigação, seguindo o modelo de análise construído e apresentado em suas dimensões.

Ao ser realizada a pesquisa nos sites e respondida as questões inerentes às 4 dimensões de análise (transparência funcionalidade, interação e estrutura tecnológica), constatou-se em termos percentuais:

Tabela 4.1 – Dimensões de análise - transparência

Dimensões	Descrição	Questionamento	Sim	Não	Parcialmente
Transparência	É um princípio da governança, ela consiste na possibilidade do cidadão ou usuário dos portais de tomar conhecimento e fiscalizar os atos públicos. Essa dimensão foi adaptada com base nos trabalhos de Raupp e Pinho (2011) e Ribeiro et al. (2011)	O cidadão tem acesso a notícias; informações gerais; legislação; Ferramenta de busca; Download de documentos, Textos e relatórios; Links para setores; Links para outros sites; Vídeos explicativos; Vídeos das sessões; Seção de atos públicos; Divulgação de planos e ações?	22%	23%	55%
		O site disponibiliza políticas de segurança e privacidade? Ou seja, no site há a existência de mecanismos de segurança?	23%	26%	51%
		O site oferece o que o cidadão esperava, motivando-o a voltar, ou seja, as informações ali contidas são claras, transparentes e despertam interesse do cidadão?	17%	26%	57%

Fonte: Autora (2017)

Tabela 4.2 – Aspectos de suporte para a promoção da transparência

Dimensões	Descrição	Questionamento	Sim	Não	Parcialmente
Funcionalidade	Traz itens específicos que um portal público deve apresentar, como busca rápida, acesso a documentos e operação de serviços disponibilizados no site.	O endereço do portal pode ser encontrado em pesquisa pelas palavras chave “Prefeitura Municipal” (nome da cidade) em sites de busca na internet?	100%	0%	0%
		É possível fazer submissão e emissão de documentos eletrônicos via portal?	57%	17%	26%
		Fica clara a divisão de serviços voltados para cada tipo de usuário? A divisão dos perfis de usuários nos portais torna a procura e utilização do serviço mais fácil e rápida?	32%	38%	30%
Interação	Foi feita análise dos e-mails recebidos e blog para debate; perfil em redes sociais e acesso por aparelhos móveis. Essa interação pode gerar ganhos ao portal e criar uma corresponsabilidade no cidadão	Há possibilidade do usuário do portal cooperar, dar sugestões, mostrar suas insatisfações, tirar dúvidas?	17%	30%	53%
		O site apresenta Endereço de e-mail; Perfil em Redes Sociais; Telefones; Formulários eletrônicos; Monitoramento das ações dos usuários; Ouvidoria; Fóruns para Discussão; Chats individuais ou coletivos; Chat Online/ Atendimento; Enquetes; Acesso por celular/Tablet; Fóruns para discussão ?	19%	23%	58%
		O site apresenta claramente os serviços oferecidos, ou seja, o site cumpre com esses serviços oferecidos e permite acompanhar os processos em andamento?	11%	26%	63%

Estrutura Tecnológica	Se baseia na estrutura geral do portal. Foi adaptada dos modelos de Prado (2004), que foram identificados relevantes para a pesquisa o item localização do website oficial e a presença de mapa do site, sendo analisada a maturidade, comunicabilidade, confiabilidade, multiplicidade de acesso, acessibilidade, disponibilidade, facilidade de uso e transparência como categorias da dimensão estrutura tecnológica dos sites estudados.	O site abrange informação, interação e transação; comunicabilidade se há contato e ajuda; disponibilidade e prontidão dos serviços; multiplicidade de acesso, ou seja, diferentes tipos de acesso; confiabilidade: se o cidadão possui privacidade e se há atualização do conteúdo; facilidade no uso: se o site apresenta linguagem de fácil compreensão e navegabilidade.	11%	28%	61%
		O site apresenta problemas de indisponibilidade? Nesse sentido, avalia-se se os links dos sites funcionam corretamente.	28%	16%	46%
		As transações exigem senha, ou seja, o site disponibiliza política de segurança e privacidade?	23%	34%	43%

Fonte: Autora (2017)

Site da Prefeitura Municipal de Rio Branco (endereço do site: <www.riobranco.ac.gov.br>). O site da Prefeitura de Rio Branco, no Acre, se mostrou bastante desenvolvido, um fato relevante que merece destaque é a disponibilização de resultados de exames online realizados pelo Sistema Único de Saúde, com o número da requisição do pedido, o paciente consegue acessar seu resultado de exame através da Secretaria Municipal de Saúde. Outro ponto que também merece destaque é a grande disponibilização de notícias do município, facilidade em localizar o Plano Diretor, e a publicação das ações que a prefeitura está realizando no dia que o usuário visualiza o site. Um ponto também relevante é a divulgação dos concursos públicos e seus respectivos editais encontrados facilmente ao se navegar pelo site. No menu de serviços online, encaminha-se o leitor para uma outra guia, contendo emissão de contracheque, nota fiscal eletrônica, Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC's), porém, esse centro de atendimento ao cidadão não acontece online, apenas consta endereço, telefone e horário de funcionamento desses centros de atendimento. O menu de serviços on-line exige senha para acesso à área do contribuinte, porém, o cidadão pode criar sua senha e login no primeiro acesso. Em relação às licenças cedidas pela prefeitura, o acesso é prático e rápido, como por exemplo, licença Ambiental de Operação para postos de combustíveis, licença para Construção de muro de divisa e notas fiscais. Em relação aos documentos públicos, os Decretos Municipais estavam atualizados somente até o ano de 2015.

O site disponibiliza a história da cidade em um contexto de evolução bastante interessante. Na estrutura do site também contempla o link “fale com o prefeito”, no entanto, ao ser clicado, não carrega nenhuma página ou informação. No que diz respeito a pesquisas de qualidade e satisfação, em cada secretaria ou setor da prefeitura tem a disponibilização de 5 estrelas onde o cidadão pode votar de maneira rápida e sem login o número de estrelas que atribui àquela secretaria ou setor. Na aba secretarias, estão dispostas todas secretarias e a equipe que compõe a mesma de forma não completa, pois na maioria dos casos consta apenas o diretor ou o secretário com seus contatos e localização. Outro ponto também que chamou atenção foi a Secretaria Adjunta de Juventude e a aba com o título de “Com você no dia a dia” onde o cidadão pode acompanhar as ações da prefeitura.

O Site da Prefeitura Municipal de Maceió (endereço do site:<www.maceio.al.gov.br>) é bem atrativo, voltado bastante para a questão cultural e turismo, telefones úteis em períodos de chuva (prefeitura lidando com as adversidades climáticas), logo no início do site o cidadão pode consultar os beneficiários do programa bolsa família e outras políticas públicas.

Percebe-se que a prefeitura ressalta e valoriza a cultura local, no entanto, não tem pesquisas de satisfação no menu principal, mas no link “Portal da Transparência” encontra-se a seguinte enquete: “Você encontrou o que procurava?” com as opções sim ou não. Também apresenta o questionamento “Qual é a sua avaliação sobre este portal?” onde o cidadão poderia optar por ótima, boa, regular ou ruim. Também se encontrava no site o número de votantes nessa enquete. No que tange à emissão de documentos, facilmente se localizava a emissão de Certidões, emissão de Guias e emissão de Taxas.

Já o **Site da Prefeitura Municipal de Macapá** (endereço do site: <macapa.ap.gov.br>) , em termos de estrutura, os outros sites se mostraram mais articuladas. O site da prefeitura de Macapá concentrou-se muito na divulgação de notícias da cidade, os links poderiam estar mais em evidência. Faltou também dar enfoque nas redes sociais, já que funcionam como um importante mecanismo de ligação entre a sociedade e a prefeitura. Em relação às considerações do **Site da Prefeitura Municipal de Manaus** (endereço eletrônico: <www.manaus.am.gov.br>), constatou-se forte presença de redes sociais e divulgações no twitter. No entanto, ao se abrir o site, tem-se uma aba sobre liquidação de iptu de forma exagerada que dificultava operação nas demais informações e funções do site, o cidadão já começa a achar dificuldade , visto que nem todos acessam para se informar de iptu. O **Site da Prefeitura Municipal de Salvador** (<www.manaus.am.gov.br>) possui um layout mais simplório, sem muitas inovações tecnológicas, o site possui uma aba intitulada de áreas de interesse onde o usuário pode clicar direto na sessão que deseja pesquisar, o site poderia ser mais atrativo para o cidadão, principalmente por que se trata de uma cidade turística. O site apresenta aplicativos como o “aplicativo mosquito zero” mas ao se clicar no link para se obter mais informações, o link não era possível ser acessado. No **Site da Prefeitura Municipal de Fortaleza** (<www.fortaleza.ce.gov.br>) logo ao ser acessado, já tocava músicas regionais, links de fácil acesso, no site apresentava a agenda da cidade, no entanto, ao ser clicado, a agenda estava incompleta de informações, em relação aos demais sites. O site é dividido por canais, mas as informações se dão de forma confusa. **Prefeitura Municipal de Vitória** (<www.vitoria.es.gov.br>) O site possui alguns pontos bastante inovadores, como agendamento online de consultas pelo Sistema Único de Saúde, o que facilita a vida do cidadão, fazendo com que o mesmo não precise ir até o local , reduzindo filas transtornos. Um ponto que também merece ênfase é o link “Vitória em dados”, que de modo quantitativo expõe os indicadores de Desenvolvimento da cidade que foram retratados em pesquisas de avaliação com seus devidos posicionamentos. Uma defasagem é que esse le-

vantamento vai até somente o ano de 2014. Ou seja, constata-se que por mais que seja um bom mecanismo para que o usuário tenha conhecimento, as informações ali contidas estão desatualizadas. Percebe-se que a prefeitura tenta inovar em alguns quesitos, mas não há continuidade dessa inovação, bem como o censo presente no site é do ano de 2010/2011. Nesse sentido, o cidadão consegue visualizar o número de habitantes somente até o ano de 2010. Tem-se população residente, por sexo, cor ou raça, bairro, e vários dados de amostra, não obstante, como supracitado, somente o ano de 2010. As atividades econômicas também são expostas por região administrativa e setor econômico, porém, as informações contidas são somente até o ano de 2011.

Prefeitura Municipal de Goiânia (<www.goiania.go.gov.br>) logo ao fazer o acesso, o usuário não vai diretamente ao site. Abre-se uma aba de opção de “entrar no site” ou já selecionar opções como obtenção de alvará, secretaria de finanças e serviços rápidos que o cidadão geralmente busca. Um ponto relevante também é referente à Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia, que de forma bem articulada aponta a quantidade de pacientes que estão aguardando vagas de UTI e as vagas liberadas nas últimas 24 horas. Tudo isso o cidadão pode ter acesso no site.

Prefeitura Municipal de São Luís (<www.saoluis.ma.gov.br>) um dos pontos que a princípio chamou atenção foi o aplicativo de ônibus circulares da cidade. No entanto, em muitos dos links presentes no site, como “Gestão estratégica orientada para resultados” ao ser clicado apresentava erro no sistema. Outra defasagem também é a falta de pesquisas de satisfação e canais de interação com a sociedade.

Prefeitura Municipal de Cuiabá (<www.cuiaba.mt.gov.br>) Cuiabá 360° apresenta de forma bem interessante os pontos turísticos mais atrativos da cidade. Facilmente o usuário poderá acessar as informações sobre as infrações de trânsito cometidas e outras informações que também não são encontradas em outros sites. **Prefeitura Municipal de Campo Grande** (<www.capital.ms.gov.br>) ao se buscar por prefeitura de Campo Grande no Google visualiza-se somente o link do site, na maioria dos sites das prefeituras aqui pesquisadas, o usuário já identifica também o link de acesso dos principais conteúdos que encontra naquele site, como emissão de guias e outros serviços contidos, facilitando a visualização e busca do usuário.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (<prefeitura.pbh.gov.br>) ao se buscar por prefeitura de Belo Horizonte no Google, assim como o caso de Campo Grande, visualiza-se somente o link do site, ou seja, não se identifica também abaixo do link, o link de acesso dos

principais conteúdos que encontra naquele site. Com layout simples e objetivo, o site apresenta a aba de “SERVIÇOS ON-LINE” onde você pode solicitar serviços, consultar informações e acompanhar sua execução. Você também pode se informar sobre as taxas e documentos necessários para a sua solicitação, e ainda conhecer os prazos para execução dos serviços prestados pela prefeitura.

Prefeitura Municipal de João Pessoa (<www.joaopessoa.pb.gov.br>) De forma bem clara, o site expõe alguns pontos que destacam dos sites analisados, como consultas de multas. No âmbito educacional, apresenta os cursos a distância presentes na cidade. O site apresenta também link para cidadão apontar suas demandas e acompanhar as mesmas.

Prefeitura Municipal de Curitiba (<www.curitiba.pr.gov.br>) De forma bastante inovadora, o site apresenta o link investidor onde o usuário é encaminhado para a “Agência Curitiba” que é outro site dentro do da prefeitura, voltado para o incentivo ao empreendedorismo com a finalidade de fomentar a atividade econômica de Curitiba, por meio do desenvolvimento da infraestrutura, da base empresarial, da tecnologia e da inovação, com enfoque nas parcerias público-privadas. A Agência Curitiba trabalha no assessoramento a investidores e empresas com interesse em instalar ou ampliar suas atividades no Município, oferecendo informações técnicas, sociais, econômicas e ambientais.

No site consta que a cidade de Curitiba foi classificada pela Controladoria Geral da União e pelo Ministério Público Federal como Transparência Máxima, atribuindo-lhe nota 10 e acordo com a escala Brasil Transparente.

De acordo com o site, como parte de uma iniciativa muito maior de transparência e cidadania participativa, o Portal de Dados Abertos e Curitiba é uma ação da Prefeitura Municipal de Curitiba de disponibilização de documentos, informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade, garantindo à mesma, acesso aos dados primários, de forma que possam ser reutilizados produzindo novas informações e aplicações digitais para a sociedade.

Nesta primeira versão do Portal de Dados Abertos, são disponibilizadas bases de dados dos diversos órgãos do Governo Municipal de Curitiba para download. Todo mês, novas bases serão disponibilizadas em formato aberto para uso e edição irrestrita de seus usuários, sem a necessitar de assinatura de termo ou de identificação pessoal, com ou sem finalidade comercial.

Caso haja interesse por qualquer base que não esteja já disponível e que pelas legislações nacional e municipal possa ser disponibilizada, pode ser solicitada através do e-mail: <dadosabertos@sit.curitiba.pr.gov.br>.

Prefeitura Municipal de Recife (<www2.recife.pe.gov.br>) incentiva o cidadão a participar de muitos concursos, como o concurso “Eu amo a minha rua” de valorização das demandas da população para melhorias das ruas de Recife. Outro também bastante interessante é o “Em vez de balão, que tal soltar a criatividade?” onde o cidadão pode opinar e demonstrar seus anseios para o desenvolvimento da cidade. Um ponto interessante também observado foi a diversidade de informações presentes no site, como é o caso da divulgação do primeiro Hospital Veterinário público do Norte e Nordeste e o Serviço de Credenciamento de Estacionamento Especial para idosos, pessoas com deficiência e gestantes realizado através do próprio site. Parte superior do formulário Idosos, pessoas com deficiência e gestantes que moram no Recife contam com os serviços de pré-credenciamento e agendamento de atendimento para a emissão da Credencial de Estacionamento Especial. Isso significa que, para essas pessoas, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife (CTTU) oferece agendamento prévio.

Prefeitura Municipal de Teresina (<www.teresina.pi.gov.br>) Percebe-se a necessidade de dar enfoque em políticas públicas em outros sites, não obstante, o caso de Teresina se mostrou diferenciado, expondo informações sobre as políticas públicas que permeiam aquela localidade e são cruciais no seu desenvolvimento, como é o caso do “Minha Casa, Minha Vida”. Ainda assim, há a necessidade das prefeituras exporem mais as informações inerentes às políticas de desenvolvimento do município. A Prefeitura Municipal de Teresina, através da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social – SEMTCAS, em articulação com o Conselho Municipal dos Direitos da População LGBT apresenta à sociedade teresinense, aos gestores públicos e aos segmentos organizados da população LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, o Plano Municipal da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT e Enfrentamento da Discriminação. Este Plano apresentado no site fundamenta-se nas orientações e diretrizes contidas no Plano Nacional de Promoção da Cidadania LGBT e reflete o esforço conjunto do poder público e da sociedade civil organizada, na busca de políticas públicas que venham a atender às necessidades e direitos da população LGBT, demonstrando o compromisso do Poder Público em firmar, como eixo fundamental, a consolidação plena da democracia e o enfrentamento as violências frente a população LGBT por meio de diretrizes e eixos estratégicos muito bem articulados no site. Com a finalidade de implementar ações go-

vernamentais, promovendo as articulações entre órgãos municipais, no site consta todo o plano dessa política, bem como seu monitoramento e avaliação.

Algumas defasagens também foram apontadas no site, como é o caso do link Teresina Participativa, que ao ser clicado apresenta erro, não permitindo que o cidadão tenha acesso ao mesmo. No link ‘artigos’, também não há dados para visualização.

Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (<www.rio.rj.gov.br>) De forma bem interativa, o site apresenta o link ‘carioca digital’, onde o cidadão pode consultar suas multas, recorrer em defesa prévia, verificar o boletim escolar do seu filho, calendário escolar, cardápio e o IDEB da escola, acompanhar IPTU, solicitar licenças de estabelecimentos e outros serviços. O site apresenta um portal único onde você pode acessar todos os serviços online oferecidos pela prefeitura do Rio de Janeiro, basta fazer um cadastro. Com os perfis bem estabelecidos, o usuário consegue identificar facilmente o serviço que deseja realizar. Há também a possibilidade de baixar o ‘Zap Carioca’, onde o cidadão pode se informar de reboque de veículos, liberação de seu alvará, agenda cultural da cidade e muitas outras informações.

Prefeitura Municipal de Porto Velho (<www.portovelho.ro.gov.br>) site apresenta o ‘Tô Dentro PVH’ (prefeitura de Porto Velho) mas ao se acessar o link não se obtém informações do que de fato é a ação. No link ‘perguntas frequentes’ não se obtém informação alguma ao ser clicado. Não explica com clareza, não tem ações concretas.

Prefeitura Municipal de Boa Vista (<www.boavista.rr.gov.br>) apresenta canal do cidadão onde você envia a sua sugestão e pode sugerir ideias para fazer de Boa Vista uma cidade melhor, identificando com nome e email. Um ponto interessante também é a ênfase em grupos distintos que compõe a sociedade como é o caso do levantamento do perfil dos ciclistas em Boa Vista por faixa etária, renda e outros fatores.

Prefeitura Municipal de São Paulo (<www.capital.sp.gov.br>) com vídeos bastante interativos, o site apresenta o link ‘São Paulo em Tempo Real’ com informações inerentes ao tempo, aeroportos, transporte público, busca de itinerários e informações relevantes do trânsito paulista. Outro ponto interessante também foi o link de solicitação de serviços, como é o caso de solicitar poda de árvores, retirada de entulho, troca de lâmpadas, conserto de calçadas, tapaburacos e outros serviços da prefeitura, tudo através de um pequeno portal disponível no site.

Prefeitura de Aracaju (<www.aracaju.se.gov.br>) no site consta proposta de revisão do Plano Diretor, no entanto, ao ser clicado, o link apresentava erro, demonstrando página não encontrada. Um ponto interessante é a divulgação das Feiras Livres, visando o benefício da

população e feirantes, os locais e dias das Feiras Livres foram divulgados no site. Outro fator que chamou atenção é que através da Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania, tem-se um Plano de moradia muito bem articulado no site, como consulta de cadastros, auxílio moradia e ouvidoria da habitação.

4.1 Implicações Práticas e Teóricas da Análise dos Portais Eletrônicos

A transparência na legislação brasileira é considerada um princípio da gestão pública responsável, contemplando a Lei de Responsabilidade Fiscal, intrinsecamente ligada ao princípio constitucional da publicidade. A literatura acadêmico-científica mostra que a transparência associa-se a conceitos como *accountability*, que nas concepções de (CASSIMIRO et al., 2014) apud (BARNARD, 2001), como exposto nesse trabalho, tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea, tendo em vista a relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos. Como nas abordagens das fontes consultadas, atreladas ao resultado dessa pesquisa, a partir da análise desenvolvida intui-se que a transparência pressupõe três dimensões como suporte: funcionalidade, interação e estrutura tecnológica. Cada elemento complementa e interage com os outros para que a transparência seja plena. Quanto à publicidade das informações, a abertura por parte dos governos para a transparência e participação da sociedade depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas, não sendo restrita a uma questão apenas de caráter tecnológico, conforme as concepções apresentadas por Pinho (2008), expostas no referencial teórico.

Este estudo tratou-se de estratégias de divulgação dos atos públicos destacando o uso dos Portais Eletrônicos como fonte de promoção da transparência, inovando no sentido de analisar outras dimensões que dão suporte para que a mesma ocorra. No sentido de orientar o fornecimento de informações úteis foram analisados o princípio da publicidade e a relação entre transparência e promoção da cidadania. No que concerne aos resultados alcançados, é notável como o Brasil ainda caminha para alcançar maior proximidade entre sociedade e Estado. Nesse sentido, é importante que o cidadão se sinta parte inerente da coprodução do bem comum, é necessária uma maior interação entre a esfera municipal e os anseios da população para que assim os objetivos da administração pública se alinhem às necessidades e ao desenvolvimento da sociedade. Como nos estudos apontados por Silva (2010) afirma-se que a percepção de que as transformações sociais se baseiam na observação dos fenômenos de uma nova esfera pública

advém da descentralização proporcionada pelas tecnologias da informação e da comunicação e pela arquitetura comunicacional em rede.

Nesse contexto, ter acesso às informações completas consistentes é de suma importância para que o cidadão consiga exercer seus direitos. O direito a informação como exposto nesse trabalho é previsto no artigo 5º, inciso XXXIII do Capítulo I da Constituição Federal de 1988. Não obstante, para a promoção da transparência das atividades públicas, no qual os administrados possam ter conhecimento/acesso ao que os administradores estão planejando, é necessário mecanismos como a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que busca estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios.

Com a crescente globalização, os governos do mundo inteiro estão sendo desafiados por grandes mudanças sociais, econômicas e políticas, que requerem novos modelos de gerenciamento, novos instrumentos, procedimentos e formas de ação para permitir que os administradores públicos consigam tratar as mudanças da sociedade globalizada de forma inovadora e tecnológica. Através dos resultados alcançados nesta pesquisa, nota-se que a transparência e a participação social dependem da força política do país, neste aspecto, este deve estimular a divulgação de informações relevantes que contribuam para o atendimento das necessidades dos cidadãos, visto que na tabela analisada contemplando as questões inerentes à transparência, parte significativa dos portais não apresentavam os requisitos concernentes às dimensões que dão suporte à transparência, ou apresentavam de forma parcialmente, salvo alguns casos que apresentavam interações bastante inovadoras. Nesse sentido, é crucial a existência de canais de fácil comunicação das prefeituras municipais com o propósito de divulgar, o mais amplamente possível, os atos de registros contábeis, financeiros, programas sociais, entre outros, que tornem a comunicação mais interativa e proporcione maior cooperação entre gestores e cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi realizar um diagnóstico de caráter qualitativo da transparência pública municipal por meio dos portais eletrônicos das prefeituras das capitais dos estados do Brasil. Através da aplicação desse modelo, relevantes pontos foram destacados, como a intrínseca necessidade de disponibilizar mais serviços nos sites, a importância da existência dos aspectos relacionados à privacidade e também à segurança; uso de recursos que possam motivar e estimular os usuários a utilizarem o site com maior frequência.

As principais contribuições deste estudo para a área acadêmica estão relacionadas com o desenvolvimento de um modelo que permite analisar os serviços de sites de governo eletrônico e que agrega aspectos considerados por importantes estudos realizados nesta área, tendo em conta o ponto de vista da transparência pública. Algumas limitações foram observadas, como o próprio objeto de estudo, sendo o governo eletrônico assunto dinâmico e multidisciplinar, contempla áreas tão abrangentes que seria impossível, em um único estudo, analisar de maneira eficaz todas as suas interfaces. Logo, o estudo em questão teve seu enfoque nos serviços prestados aos usuários, não obstante, outros elementos devem ser estudados em pesquisas futuras. Nesse contexto, há a sugestão de se desenvolverem pesquisas que tenham foco em outros elementos contidos no e-gov como serviços, satisfação, âmbito empresarial e qualidade.

Os resultados mostram que a relação governo-sociedade ainda está em construção na sociedade brasileira. No entanto, seu avanço depende de mudanças fundamentais na cultura política do país. Partindo do pressuposto que os serviços públicos na internet devem proporcionar redução de gastos com infraestrutura e funcionalismo, redução de perdas por espera já que o serviço estará ao alcance do usuário, disponível sempre que for solicitado, é importante que o cidadão se sinta parte inerente da coprodução do bem comum, é necessária uma maior interação entre a esfera municipal e os anseios da população para que assim os objetivos da administração pública se alinhem às necessidades e ao desenvolvimento da sociedade.

REFERÊNCIAS

- AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, p. 302–315, 2005.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Governo, accountability e sociedade da informação no brasil: Uma investigação preliminar. **Anais do ENANPAD**, 2001.
- BARNARD, F. M. **Democratic legitimacy: plural values and political power**. [S.l.]: McGill-Queen's Press-MQUP, 2001. v. 34.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF: Senado, 1988.
- BRASIL, C. d.; UNIÃO, C.-G. da. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**, 2000.
- CALDEIRA, T. P. R. **A Política dos Outros. O Quotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CAMPOS, A. M. Ccountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, fev/mar 1990.
- CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: Um estudo sobre o portal transparência Goiás. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 2, p. 393–417, maio/agosto 2013. Brasília.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CASSIMIRO, E. S. et al. Acesso à informação e a administração pública: O caso de uma universidade pública federal de ensino superior. **ENANPAD**, 2014. Acesso em 13 de maio de 2017.
- FEDERAL, G.; FEDERAL, S.-G. **Controladoria Geral da União**. 2013. Acesso em 05 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/noticia10613.asp>>.
- FURTADO, L. R. F. Um novo conceito em análise de obras públicas com relação à lei de responsabilidade fiscal. **SEAERJ**, Rio de Janeiro, setembro 2002.
- IBGE, E. D. M. B. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE**. 1934. Acesso em 05 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MELO, E.; GOMES, A. Proposta de avaliação de portais públicos: Aplicação em portais da justiça estadual no brasil. **Universitas: Gestão e TI**, v. 6, n. 1, p. 109–122, jan/jun 2016.
- OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government**. [S.l.]: ERIC, 1997.
- PEIRANO, M. Sem lenço, sem documento: reflexões sobre cidadania no brasil. **Sociedade e Estado**, v. 1, n. 1, p. 49–64, 1986.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, 2008.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

RAUPP F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em santa catarina. **Cadernos EBAPE.br**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. inicial-final, 2011.

SANTOS, W. G. d. Cidadania e justiça social. **Rio de Janeiro: Campus**, 1979.

SILVA, D. B. **Transparência na Esfera Pública Interconectada**. Dissertação (Mestrado) — Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010.

VISHWANATH, T.; KAUFMANN, D. **Towards Transparency in Finance and Governance**. 1999. Acesso em 14 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978>.