

# DIREITO À INFORMAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO: uma avaliação das ferramentas dispostas nos portais de governos estaduais

Paloma Maria Santos\*  
Aires José Rover\*\*

## RESUMO

Os movimentos sociais que recentemente tomaram as ruas do Brasil demonstram que os cidadãos estão cada vez mais interessados e preocupados com aquilo que ocorre no domínio público e estão dispostos a se articular e a lutar pela implementação de melhorias no país. Todavia, a falta de canais que deem voz à sociedade é um fato. Pensando nisso, o presente artigo busca investigar se os portais do poder executivo estadual dispõem ferramentas que viabilizam a participação dos cidadãos nos debates e nas decisões governamentais. Tal análise se deu por meio da utilização do instrumento de pesquisa validado teórica e empiricamente. A partir dos dados coletados foi possível perceber que os portais pouco utilizam suas potencialidades para dispor aos cidadãos ferramentas em prol do avanço na construção e no aperfeiçoamento da democracia e revela-se, ainda, que os portais dos estados com maiores IDHs são os que dispõem o maior número de ferramentas para o cidadão.

**Palavras-chave:** Participação. Movimentos sociais. Democracia eletrônica. IDH. Panorama nacional.

\* Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Pesquisadora Pós-doutoranda na Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa CNPq Governo eletrônico, inclusão digital e sociedade do conhecimento.  
E-mail: santos.paloma@gmail.com.

\*\* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Professor da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.  
E-mail: aires.rover@gmail.com.

## I INTRODUÇÃO

De origem grega, a palavra democracia (*demos*=povo e *kracia*=governo) significa o 'governo do povo'. É uma forma de governo onde a titularidade do poder pertence ao povo e o seu exercício pertence ao povo e aos governantes (SELL, 2006). Nela, o maior número possível de interessados participa livremente na tomada de decisão coletiva por meio de regras e procedimentos preestabelecidos (BOBBIO, 2002).

A depender do modelo de democracia vigente em um país, o cidadão pode assumir diferentes papéis frente ao processo de tomada de decisão e ao controle do exercício do Poder: na democracia direta, os cidadãos participam diretamente das decisões que lhes dizem respeito, sem a presença de intermediários; na

representativa, é delegado a um representante o poder para tomar decisões que favoreçam os interesses da coletividade; na participativa, o cidadão participa na vida política por meio de canais de discussão e decisão; e na deliberativa, a cidadania é estendida para além do processo eleitoral, sendo o debate público entre cidadãos livres e postos em condições iguais de participação o ideal no exercício do poder político.

No Brasil, vivemos o modelo de democracia representativa. Modelo este que há muito vêm sendo alvo de críticas em função do descompasso entre a ação dos representantes e a vontade dos representados. Norris (2001) afirma que esse descompasso é fruto da incapacidade do Estado em atender às crescentes demandas do cidadão moderno em relação à efetivação

dos ideais democráticos. Somam-se a isso os diversos casos de corrupção e a escassez de mecanismos que viabilizem a participação efetiva e o controle dos atos dos eleitos, que acabam por causar a apatia dos eleitores, elevando o nível de desconfiança e descrédito no poder público.

O reflexo deste descontentamento vem sendo observado com as grandes manifestações sociais ocorridas nos últimos anos. Nestes episódios, a internet, e em especial as redes sociais, criaram um oceano de possibilidades e surgiram como poderosas ferramentas para canalizar as insatisfações coletivas, servindo como agenda viva para a organização dos atos políticos que ganharam às ruas do Brasil. Ainda que não haja uma unicidade temática nos protestos, é certo que uma indignação paira sobre a forma de fazer política, de modo que não é mais possível ignorar ou fazer calar as novas conjunturas, instrumentos, dinâmicas e atores deste processo.

Partindo do pressuposto de que os canais ofertados pelo governo têm se mostrado insuficientes para canalizar todas as demandas da sociedade, o presente artigo busca investigar como os portais do poder executivo estadual estão estruturados para atender à população em termos da efetivação do exercício da cidadania e do controle social. Tal avaliação será feita por meio da averiguação da existência de ferramentas que viabilizem a participação cidadã nos debates e nas decisões governamentais bem como o controle do exercício do Poder (*accountability*).

O que se pretende com os resultados desta pesquisa é fornecer um panorama que permita aos governos estaduais tomar ciência da situação dos seus canais institucionais, considerando como parâmetro elementos ligados à comunicação, colaboração cidadã, transparência, abertura, acessibilidade, usabilidade, segurança e privacidade e, a partir disso, permitir que eles possam fazer as adequações que julgarem apropriadas, tendo em vista garantir o acesso à informação e o direito de participar e acompanhar a execução das políticas públicas.

## 2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL: simbiose entre a rua e as redes

A onda de protestos no Brasil teve início em 2013 e o estopim foi o aumento de R\$ 0,20

no preço da tarifa dos transportes públicos de São Paulo. A população, na ocasião, coordenada pelo Movimento Passe Livre (MPL), ocupou as ruas da cidade e tomou para si o controle da gestão do transporte público. A ação truculenta da polícia sobre os jovens que ali defendiam seus direitos gerou revolta em parte da população e deu origem a uma onda de indignação coletiva. A partir de então, o direito à mobilidade se entrelaçou fortemente com outras reivindicações econômicas e político-democráticas e os protestos se alastraram por todo o país.

Cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e outras tantas capitais e cidades de médio porte se viram tomadas pela população, em sua maioria jovens escolarizados e de classe média, que, insatisfeitos, foram às ruas lutar por seus direitos e exigir mais espaços para participação política (GOHN, 2014). Entre a multiplicidade de pautas, encontram-se a luta contra corrupção, a luta pela efetivação e ampliação dos direitos civis, pela melhoria das condições de vida nas cidades e no trabalho, a luta pela melhoria dos serviços públicos, o superfaturamento de obras públicas, o descontentamento em relação à democracia e as velhas formas de fazer política.

Ao analisar esses movimentos, tem-se a impressão de que, como diria Rolnik em Cidades Rebeldes (2013, p. 8), “um terremoto [...] perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos”.

As “jornadas de junho”, como ficaram conhecidas as manifestações sociais ocorridas neste período, deixaram desnordeada parte da mídia, da academia e das autoridades e ainda hoje apresenta reverberações inimagináveis.

A exemplo do que ocorreu em anos anteriores em Istambul, a Primavera Árabe, o Occupy Wall Street nos Estados Unidos e os Indignados na Espanha, os manifestantes que integraram os protestos que eclodiram no Brasil, foram convocados a protestar por meio da internet. Não se pode dizer, contudo, que esses movimentos sociais, coletivos e globais são essencialmente digitais. Eles começam na internet, mas só tornam-se visíveis e passam a existir de fato quando ganham as ruas (CASTELLS, 2012).

As redes, nesse contexto, se tornam ao mesmo tempo uma espécie de paradigma e de ator principal das mudanças em curso (PARENTE, 2010). As ruas e as redes, em um processo quase que simbiótico, convertem-se em hiperdispositivos (CARLON, 2004), na medida em que, associadas, expandem suas potencialidades e passam a interferir diretamente no desenrolar dos acontecimentos. Deve-se enfatizar, todavia, que as redes agenciam o coletivo, mas não definem os movimentos, uma vez que estes eclodem nas mídias sociais como sintonia de uma indignação que não é ali gestada, mas na experiência cotidiana da cidade (ALZAMORA; ARCE; UTSCH, 2014).

Nesse contexto, é inegável reconhecer o papel das TICs, em especial a internet, no suporte à promoção do engajamento cidadão. Entretanto, deve-se ter em mente que a tecnologia é apenas um meio viabilizador e não a solução em si. Embora a tecnologia esteja à disposição e sirva como meio, ela não poderá sanar as falhas da democracia moderna e nem mesmo reinventar o comprometimento cívico.

Em que pese o fato da democracia estar em crise, entende-se que ela é um “mal” necessário e o que se busca com as atuais manifestações são indícios de novas formas de organização política que façam uma ponte entre a democracia “analógica” e a geração digital, combinando a democracia representativa com as oportunidades virtuais criadas pela democracia eletrônica<sup>1</sup> (GOHN, 2014).

A geração digital, seja a nativa ou a migrante, está cada vez mais exigente e não se contenta em receber passivamente as informações. Ela investiga, busca a veracidade do que lê e ouve, confronta diversas fontes e quer interagir, opinar, fiscalizar, ter voz e vez. No contexto político-democrático, a geração digital tampouco quer delegar o poder cegamente a seu representante, uma vez que este, de fato, já não o representa. Pelo contrário, quer atuar em conjunto, ser parceira e parte de um processo de decisão.

Pesquisas apontam que este perfil de cidadão, que exige dos governantes uma infraestrutura que dê suporte a sua inserção no

processo de tomada de decisão, pode ser mais facilmente encontrado em regiões que possuem IDHs mais elevados, dada a facilidade de acesso ao conhecimento (PNUD, 2013). Tais regiões seriam capazes de propiciar melhores condições sociais e intelectuais de participação na condução do bem público.

Alguns autores (HAMEED, 2005; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007) igualmente mostraram que o IDH está positivamente relacionado à transparência da informação na administração pública, especialmente nas questões financeiras e fiscais, além de uma forte presença na internet. Inúmeras variáveis estão por trás desta relação positiva, como o nível educacional (TOLBERT; MOSSBERGER; MCNEAL, 2008), os serviços providos e a taxa de emprego (NAVARRO et al., 2011).

Navarro et al. (2011) enfatizam que regiões com mais baixo IDH e uma alta taxa de desemprego irão apresentar mais necessidades sociais e conseqüentemente haverá uma grande pressão nos governos por transparência. Todavia, podem estar em desvantagem com relação ao desenvolvimento do governo eletrônico e das oportunidades de participação, uma vez que são escassos os recursos humanos e financeiros para estruturação de canais de atendimento (PRADO LORENZO et al., 2012).

### **3 PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO**

A busca pela transparência na gestão pública é regra, condição necessária, ainda que não suficiente, para o estabelecimento de um regime democrático. Além de reforçar a atuação democrática dos governos, a transparência emerge da necessidade do atendimento aos princípios constitucionais que regem a organização e o funcionamento do Estado, bem como da urgência de modernização imposta ao modelo de gestão pública (AMORIM, 2012).

Ainda que a transparência pareça uma questão simples, de fluxo aberto de informação, ela não o é. A transparência requer condições sociais, culturais e econômicas para que se estabeleça e depende fundamentalmente do acesso à informações que estão sob posse das autoridades, que acreditamos dizerem a verdade – embora se saiba que esse pressuposto nem

<sup>1</sup> Segundo Santos (2014, p.107), a democracia eletrônica “reflete a utilização das TICs para aumentar a participação dos cidadãos nos debates e nas decisões governamentais, permitindo um governo aberto e transparente, além de buscar a *accountability* na gestão pública”.

sempre é verdadeiro (HOLZNER; HOLZNER, 2006).

A máquina pública, conforme observa Torres (2004), sofre constantemente com a corrupção e, de uma forma ou de outra, a transparência e a abertura de informações são componentes que podem ajudar a atacar esse problema, bem como aprimorar as ações estatais.

De acordo com a OECD (2009), o desenvolvimento transparente e participativo das políticas é apresentado na maioria das vezes como um meio para melhorar o desempenho da democracia, uma vez que pode fortalecer a transparência e a responsabilização dos governos, incentivando a participação pública e o desenvolvimento do senso cívico.

Ressalta-se, entretanto, que para a realização plena da transparência não basta o governo disponibilizar as informações concernentes ao que a lei obriga, senão também dispor de mecanismos que possibilitem ao cidadão exercer um efetivo controle social. Peixoto (2013) corrobora nesse sentido e afirma que a transparência, com a devida publicidade e ação política, pode levar a *accountability* que, num sentido amplo, remete à ideia de controle, responsabilidade, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que empreendidas (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Em um regime democrático, ser cidadão implica ter direitos e deveres. Ao mesmo tempo em que se pode participar da escolha dos representantes e influir nas suas decisões, deve-se atuar na vigilância e no controle de suas ações (ROCHA, 2012). Esse compartilhamento de poder entre os cidadãos e seus representantes, visando à tomada de decisão dirigida à construção do bem comum, caracteriza a participação (ROBERTS, 2004).

Para que o compartilhamento de poder se efetive na prática, o papel do governo precisa mudar de um controlador de informações para o de um facilitador proativo. Nesse contexto, é imperativo que as ferramentas de informação e comunicação postas à disposição dos cidadãos atendam às suas necessidades e expectativas. Também exige ver os cidadãos não apenas como receptores passivos de informação, mas como parceiros que estão envolvidos e dispostos a interagir com o governo através das TICs (UNESCO, 2012).

A aproximação entre o governo e os cidadãos, defendida desde os tempos da antiga Grécia, melhora a política pública, fortalece a democracia e, sobretudo, recupera a confiança, uma vez que os governos passam a atender às exigências de maior transparência e responsabilidade, às expectativas dos cidadãos de que seus pontos de vista sejam levados em consideração, além de conter o declínio do apoio público (OCDE, 2002).

## 4 METODOLOGIA

Em função o interesse em traçar um panorama nacional das ferramentas de informação e comunicação fornecidas pelo governo aos cidadãos por intermédio de seus portais institucionais, optou-se pela seleção de uma amostra não probabilística intencional (PEDHAZUR; SCHMELKIN, 1991; VELUDO-DE-OLIVEIRA, 2001), sendo os portais do poder executivo estadual eleitos como *corpus* da pesquisa.

Ainda que se tenha consciência de que os portais da esfera federal pudessem ser mais representativos, vindo a servir de modelo para os demais, e de que a esfera municipal seja considerada por alguns autores a mais próxima ao cidadão (AKUTSU; PINHO, 2002; AMORIM, 2012), optou-se pela esfera estadual tendo em vista sua relevância na economia do Brasil e o interesse em verificar a relação entre o IDH e o desempenho dos portais frente à disposição de ferramentas que permitam aumentar a participação dos cidadãos nos debates e nas decisões governamentais, bem como realizar a *accountability* na gestão pública. Supõe-se que regiões com o IDH mais elevado apresentem melhores condições sociais e intelectuais de participação na condução do bem público, de tal forma que os cidadãos que ali residem sejam mais propícios a exigir dos governantes uma infraestrutura que dê suporte a sua inserção no processo de tomada de decisão.

Deu-se preferência pelo poder executivo pelo fato de alguns autores afirmarem que é neste poder onde tais iniciativas podem ganhar mais força (EISENBERG, 2000; ANTTIROIKO, 2006).

Este artigo fez uso do instrumento de pesquisa desenvolvido por Santos (2014) em sua tese doutoral, tanto para coleta quanto para

a análise dos dados. O instrumento, validado teórica e empiricamente, é composto por 79 perguntas, agrupadas em duas dimensões de análise (participação e *accountability*). Ambas requerem suporte de ferramentas de informação e comunicação para que se efetivem na prática.

No caso da participação, as ferramentas de **informação** envolvem a disponibilização de conteúdos sobre a estrutura e o funcionamento da entidade, o que dá base para que o cidadão inicie um processo de aproximação com o governo. Munidos dessas informações, os atores podem interagir com o governo por meio de **ferramentas de comunicação**, quando houver o propósito de estabelecer um contato, e de **colaboração**, quando objetivar a criatividade, a informação compartilhada e a colaboração.

Já no caso da *accountability*, as informações requeridas para o exercício do controle são basicamente relativas às informações fiscais e administrativas concernentes à atividade da entidade (**transparência passiva** e **ativa**), bem como aos **dados** governamentais. De posse

destes, o cidadão pode, por meio de **mecanismos de controle** (ferramentas de comunicação), buscar uma aproximação tendo em vista a vigilância e o controle sobre a execução dos atos do governo, bem como encaminhar ações participativas.

Tais ferramentas de informação e comunicação devem obedecer a alguns **requisitos básicos** aplicáveis aos portais de governo de maneira geral, independentemente do escopo, quais sejam usabilidade e acessibilidade e segurança e privacidade.

Cada pergunta contida no instrumento de pesquisa utilizado como apoio estava vinculada a uma das variáveis que, segundo Santos (2014), são capazes de fomentar a democracia eletrônica em portais de governo.

O processo de verificação das 79 variáveis (Tabela 1) levou em consideração o critério para a coleta de dados proposto pela autora, também presente em Santos et al. (2013), Rover et al. (2012), Ribeiro et al. (2011) e Wong e Welch (2004), cujos estudos objetivaram igualmente coletar dados em portais.

**Tabela 1:** Variáveis investigadas nos portais

Dimensão Participação
<b>Indicador Informação</b>
O portal oferece informações gerais de contato (endereço, telefone, e-mail e horário de atendimento)?
O portal oferece informações de contato dos representantes (nome, e-mail, telefone)?
O portal oferece informações sobre as competências dos representantes?
O portal disponibiliza um organograma/estrutura organizacional da entidade?
O portal disponibiliza um calendário de eventos/reuniões?
O portal disponibiliza a legislação pertinente à atividade da entidade?
O portal disponibiliza informação sobre os projetos de lei em discussão?
O portal fornece um acervo dos chats, consultas e fóruns já realizados?
O portal fornece resultados das pesquisas de satisfação?
O portal fornece um acervo com as gravações das reuniões conduzidas na entidade?
O portal apresenta links para outras agências de governo?
O portal apresenta um FAQ (Perguntas mais frequentes)?
O portal disponibiliza podcast/webcast?
O portal faz uso de mapas interativos?
O portal disponibiliza uma ferramenta de busca?
O portal apresenta um mapa do site?
O portal fornece um glossário com termos técnicos?

<b>Indicador Comunicação</b>
O portal apresenta um Fale Conosco?
O portal fornece uma Newsletter?
O portal fornece alertas sobre alterações no calendário de eventos/reuniões?
O portal fornece alertas sobre atualizações em um tópico de interesse?
O portal apresenta pesquisas de satisfação?
O portal apresenta pesquisas de opinião?
<b>Indicador Colaboração</b>
O portal apresenta um blog?
O portal possui conexão com as redes sociais?
O portal apresenta um wiki?
O portal possui um fórum de discussão?
O portal apresenta um chat?
O portal faz uso de tags sociais?
O portal disponibiliza comunidades virtuais?
<b>Dimensão Accountability</b>
<b>Indicador Transparência ativa</b>
O portal disponibiliza o relatório da execução orçamentária?
O portal disponibiliza o relatório de gestão fiscal?
O portal disponibiliza os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias?
O portal disponibiliza as prestações de contas e parecer prévio do Tribunal de Contas?
O portal apresenta editais, licitações e contratos firmados com a entidade?
O portal apresenta relatórios de desempenho da entidade?
O portal fornece relatórios de anos anteriores?
O portal divulga ações e programas na área da saúde, educação, cultura, transporte e saneamento?
O portal divulga os direitos e deveres do cidadão quando na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária?
O portal fornece instruções sobre como participar na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária?
O portal fornece instruções sobre como apresentar projetos de lei de iniciativa popular?
O portal fornece informações sobre os conselhos estaduais, suas funções e contato?
O portal fornece informações sobre associações, sindicatos e ONGS, suas funções e contatos?
<b>Indicador Transparência passiva</b>
O portal fornece instruções sobre como solicitar acesso à informação?
O portal fornece informação sobre as exceções de acesso à informação?
O portal apresenta informação sobre mecanismos recursais em caso de um pedido de informação ser negado?
O portal informa o prazo máximo de resposta frente a um pedido de acesso à informação?
O portal divulga quem é a autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação?

<b>Indicador Dados abertos</b>
O portal apresenta um plano de divulgação das ações do movimento de dados abertos, esclarecendo motivação, benefícios e meios de acesso?
O portal apresenta um catálogo de dados abertos? Este catálogo está integrado ao Portal Brasileiro de Dados Abertos?
Os dados abertos estão disponíveis nos formatos JSON, XML, CSV, ODS ou RDF?
Os dados abertos disponíveis no portal podem ser baixados?
Os dados abertos estão disponíveis gratuitamente?
Os dados abertos disponíveis no portal possuem informações sobre seus dados e metadados (título, descrição, catálogo de origem (URL), órgão responsável, categorias do vocabulário controlado de governo eletrônico, recursos)?
Existe algum mecanismo para filtrar os dados abertos disponíveis no portal?
Os dados possuem licença aberta?
Os dados estão atualizados?
Existe no portal algum incentivo ao desenvolvimento de aplicações pela sociedade?
O portal fornece uma lista com os aplicativos desenvolvidos pela sociedade?
<b>Indicador Mecanismos de controle</b>
O portal promove de mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas?
O portal apresenta um canal de ouvidoria?
O portal apresenta um formulário para solicitação de informação? Este formulário exige que se descreva o motivo da solicitação?
O portal apresenta um SIC (Serviço de Informações ao Cidadão)?
O portal promove atividades educativas: cursos técnicos para formação de conselheiros, cursos de controle social à distância, eventos de sensibilização e capacitação presencial da população?
<b>Requisitos básicos</b>
<b>Indicador Usabilidade e acessibilidade</b>
É apresentada a data da última atualização feita no portal?
Os serviços disponíveis no portal estão estruturados de acordo com perfis, eventos ou grupos alvo?
O portal fornece dicas de navegação?
É possível visualizar o portal em outro idioma?
Há correspondência entre o nome dos arquivos disponíveis para download e seus conteúdos?
O portal oferece opções de redimensionamento de texto e alto contraste?
O portal fornece legenda para os conteúdos de vídeo?
O portal fornece texto explicativo para as imagens?
O portal fornece transcrição dos conteúdos de áudio?
<b>Indicador Segurança e privacidade</b>
O portal apresenta condições de uso e política de privacidade?
O portal identifica os responsáveis pela atualização do conteúdo?
O portal fornece um contato específico para tratativas sobre a política de segurança e privacidade?
O portal oferece navegação segura (https) quando requer a identificação do usuário?
O portal exige autenticação do usuário para acesso a áreas restritas?
É possível revisar os dados pessoais, em caso de registro?

Fonte: Baseado em Santos (2014)

Os autores adotaram a escala (0-1) para as questões cuja variável em análise satisfazia a condição dicotômica, ou seja, 0 representa a ausência da variável e 1 a presença; e uma escala parcial de medição para os casos em que a questão poderia ser atendida de forma incompleta, seja em função dos seus elementos constituintes, seja pela sua parcialidade de aplicação no portal (variando entre 0; 0,5 e 1). Assim, o máximo de pontos obtidos a partir da verificação das 79 variáveis foi de 79 pontos.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O período de avaliação dos 27 portais eleitos estendeu-se de 16/06/2016 a 21/07/2016. O portal do Governo de Sergipe (SE) estava indisponível durante este período e, por isso, foi

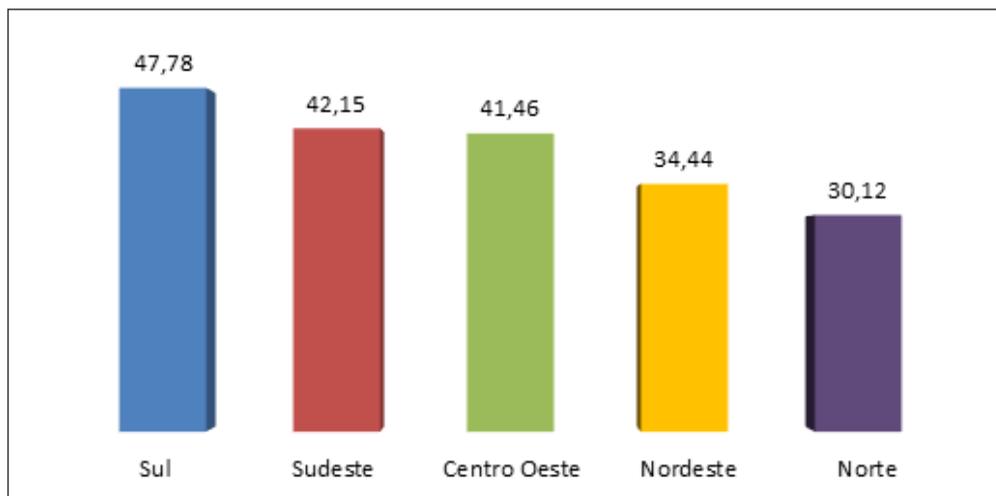
excluído das análises e discussões apresentadas a seguir.

Das 79 questões verificadas, 15 apresentaram resposta convergente para todos os portais. Nas demais, foi possível verificar o distanciamento que existe no que tange à aproximação e similaridade entre os portais.

### 4.1 Participação

A primeira dimensão de análise reuniu três grupos de ferramentas, quais sejam: informação, ferramentas de comunicação e ferramentas de colaboração. Considerando que a participação reunia um total de 30 questões [e variáveis] a serem verificadas nos portais, pode-se dizer que a média de atendimento das UFs para esta dimensão ficou aquém do esperado, permanecendo abaixo dos 40% (Figura 1).

Figura 1: Dimensão Participação



Fonte: Desenvolvido pelos autores

Em três dos portais avaliados (RS, PR e SP) a quantidade de variáveis encontradas superou os 50%. Em contraponto, também há os que sequer alcançaram os 20% (TO e AP).

Foi possível perceber que o comportamento dos portais para cada um dos grupos de variáveis é bastante singular, quando analisados individualmente. Apesar da região Sul ter ficado com a primeira colocação quando aferidas a existência de ferramentas de informação (52,94%) e de comunicação (50%), tal cenário não se repete

para as ferramentas de colaboração. Para este grupo, a região Sul alcançou a terceira posição, com 33,33%, sendo a precedida pelo Centro-Oeste, com 33,93%, e pelo Norte, com 33,67%.

Vale lembrar que as ferramentas de informação buscadas nos portais são as que permitem que o cidadão se situe dentro do universo da administração pública, sendo relativas às informações gerais de contato.

Nesse aspecto, surpreende o fato de 65,38% dos portais não disponibilizarem um e-mail geral

de contato e 57,69% o e-mail dos representantes (Governador e Vice-Governador), posto que esta é uma das formas de comunicação mais buscadas por aqueles que utilizam a internet.

Em alguns portais, informações como e-mail geral de contato, telefone e horário de atendimento da entidade estavam dispostas dentro de outras páginas, que não a principal: Ouvidoria (SC, MA, CE), Fale Conosco (DF, BA, AC), e-SIC (PI, AP).

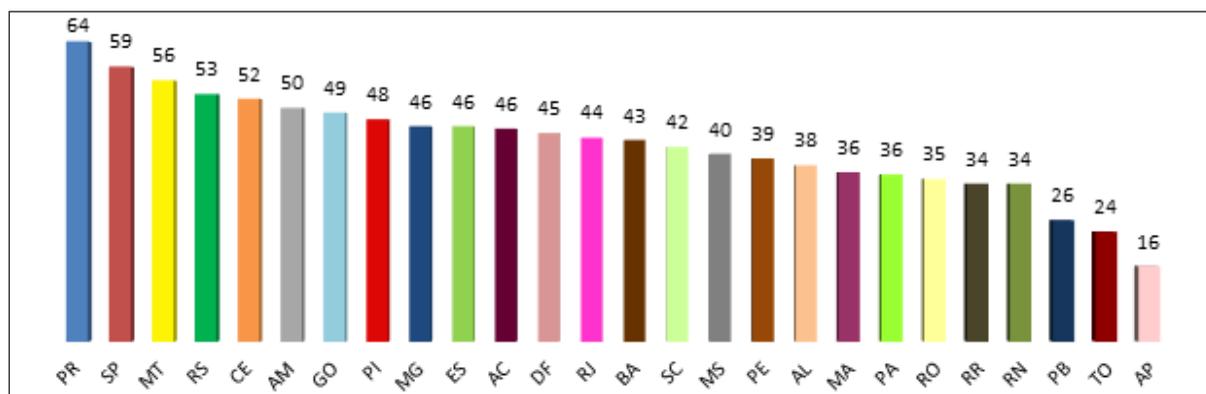
Pouco também se sabe a respeito do que cabe a cada um dos representantes. Em 80,76% dos casos, as informações sobre suas competências e atribuições não são divulgadas nos portais de governo. A falta de clareza neste quesito faz com que o cidadão não saiba exatamente o que cobrar do ente governamental e nem a quem se reportar em caso de dúvidas.

O glossário com termos técnicos utilizados não foi encontrado em nenhuma das páginas principais dos portais avaliados. Além de ser

uma excelente ferramenta de mapeamento do conhecimento, o glossário auxilia no entendimento de determinados assuntos e pode condicionar o cidadão a tomar parte de iniciativas promovidas pelo governo e a exercer o controle social. Cabe ressaltar, contudo, que em grande parte dos casos (73,07%), tal dicionário estava disponível apenas dentro da seção relativa à transparência fiscal.

No que tange a este grupo, o portal que apresentou o maior número de variáveis foi o PR, com 64% das 17 verificadas (Figura 2). Por serem consideradas de baixa complexidade e indispensáveis em qualquer portal de governo, esperava-se que as variáveis em questão já tivessem sido incorporadas pelos canais institucionais. O fato de não estarem disponíveis preocupa, uma vez que o cidadão, de posse de uma demanda específica, fica sem saber exatamente a quem se reportar.

Figura 2: Ferramentas de Informação



Fonte: Desenvolvido pelos autores

O grupo relativo às Ferramentas de Comunicação reuniu seis variáveis, as quais fazem uso de recursos que vêm a fortalecer o diálogo entre os diferentes agentes, dando ênfase ao armazenamento e à difusão de conhecimento.

O Fale Conosco viabiliza uma interação, ainda que limitada, entre o governo e o cidadão, e serve de apoio ao estabelecimento de um contato. Apesar de ser considerado um dos

canais de comunicação mais importantes de um portal governamental, o Fale Conosco não foi encontrado em seis dos portais avaliados: TO, MA, CE, AP, AM e AL.

Cabe ressaltar, contudo, que o MA, CE e o AP disponibilizam tal ferramenta apenas dentro de suas páginas da Transparência, enquanto que o AL, apesar de apresentar um link Contato, não possui um e-mail cadastrado ou formulário para contatar a instituição (Figura 3).

**Figura 3:** Formulário de contato AL

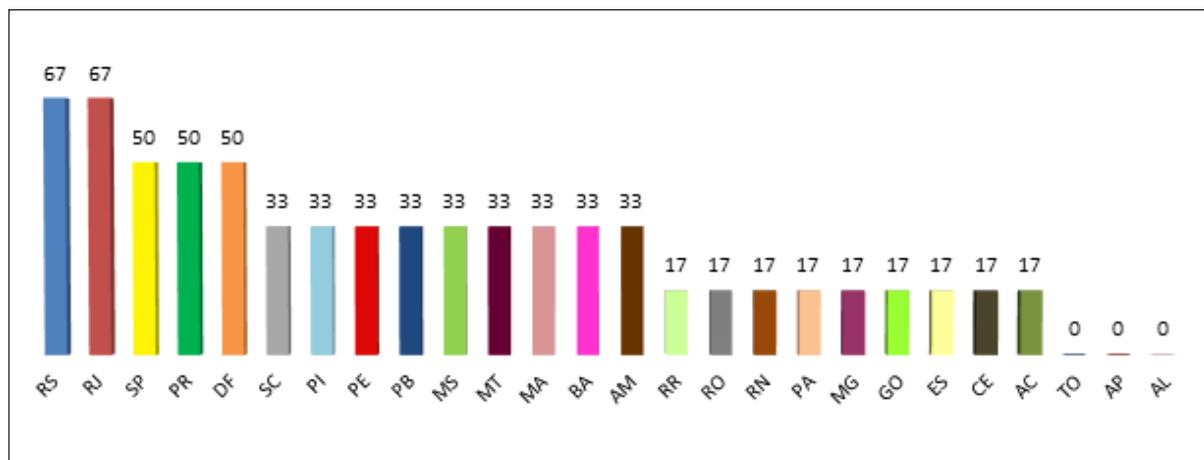


a participação cidadã na formulação da agenda pública. Enquanto a pesquisa de satisfação inexistiu em quaisquer dos portais avaliados, a de opinião estava presente apenas em dois deles: RJ (na página principal) e DF (dentro do e-SIC). Já a *newsletter*, prática voltada ao rápido compartilhamento de informação, foi apresentada por somente 30,76% dos portais.

Da mesma forma, foram buscadas nos portais pesquisas de satisfação e de opinião e a realidade aponta para uma falta de abertura e interesse das entidades em capturar as ideias advindas dos cidadãos, seja para melhorar a prestação dos serviços, fomentar a discussão de assuntos de interesse comum ou ainda viabilizar

A Figura 4 retrata os percentuais de atendimento dos portais às variáveis inerentes ao grupo Ferramentas de Comunicação. A indisponibilidade das variáveis aqui arroladas acaba por inviabilizar uma possível aproximação entre as partes e demonstra a falta de interesse das entidades em ouvir o que os cidadãos têm a dizer.

**Figura 4:** Ferramentas de Comunicação



Fonte: Desenvolvido pelos autores

Finalmente, o terceiro grupo vinculado à dimensão Participação buscou verificar a disponibilização de ferramentas de colaboração nos portais de governo.

A ferramenta *wiki*, que constitui uma ótima base de conhecimento e oferece suporte à comunicação, coordenação e cooperação no desenvolvimento de atividades conjuntas ou na resolução de um problema, passou despercebida pelos portais, visto que nenhum deles a oferta para o cidadão.

Já os blogs e os fóruns de discussão, que têm um grande potencial para promover o engajamento e a colaboração cidadã, viabilizando a geração e o intercâmbio de ideias e a

construção de relações que promovem a criação e o compartilhamento de conhecimento, fizeram-se presentes em 92,3% e 3,84% dos portais, respectivamente.

Interessante observar as funcionalidades disponíveis no Fórum de discussão encontrado no portal RS (Figura 5). A interface de acesso é bem intuitiva e o cidadão pode participar de uma discussão já aberta ou pode dar início a um novo debate, clicando no ícone NOVO TÓPICO. São considerados temas pertinentes todos aqueles que circundam o universo da administração pública, envolvendo finanças públicas, participação cidadã, gestão ou políticas de interesse comum.

Figura 5: Fórum de discussão do portal RS

**Transparência RS**

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Fórum**

O Fórum do Portal da Transparência é um espaço destinado aos usuários, para tratar sobre matéria relacionada com a Administração Pública.

O compartilhamento de informações e o esclarecimento sobre finanças públicas, transparência, participação, políticas públicas, gestão, destinação dos recursos e outros assuntos pertinentes poderão ser abordados aqui.

A participação de integrante do setor público estadual no Fórum poderá eventualmente acontecer, sempre que houver necessidade de algum esclarecimento visando a orientar positivamente a discussão.

Para criar um tópico novo clique em "Novo Tópico". **Caso queira participar da discussão em tópico já existente clique no título do tópico de seu interesse.**

**Novo Tópico**

**Parou por que????**

O site do Rio Grande do Sul é um dos melhores do Brasil, de acordo com o pessoal do Contas Abertas. Parabéns a nós por isso. Mas nada muda nesse site? Penso que podemos ser o melhor site. Basta para isso aperfeiçoar constantemente o site para torná-lo mais claro. Não podem informar os impostos arrecadados assim como o Impostômetro? Atualizada on line. O que significa ITCD? Só informam o que é IPVA mas isso todo mundo sabe. Este forum ainda funciona? Como saber?

Ricardo Silva - rs062360@via-rs.net  
Criado em: 1/7/2011 13:36:59

Respostas: 0

**TUDO DIFICIL**

Fonte: www.rs.gov.br.

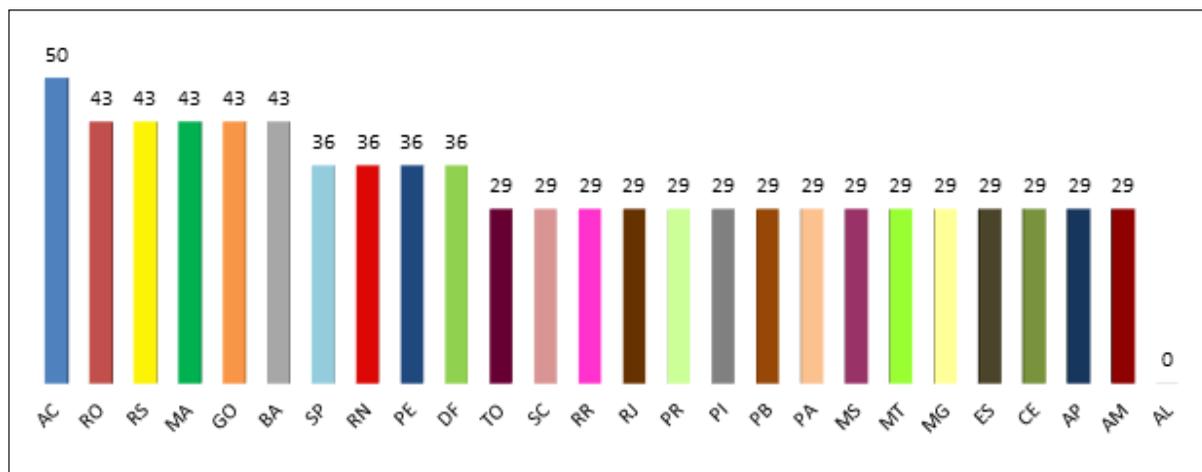
No que concerne à conexão com as redes sociais, apenas o portal AL não apresenta seu perfil, apesar de permitir que as notícias publicadas possam ser compartilhadas nas redes. O maior número de perfis governamentais foi encontrado no Twitter e no Facebook (24 cada), seguido do Youtube (16), Instagram (11) e do Flickr (6).

Já o *chat*, que além de ser uma excelente ferramenta para a socialização do conhecimento, fornece suporte à interação online, está presente em apenas quatro portais (PR, GO, BA, AC). Neste ponto, contudo, há que se fazer algumas ressalvas: apesar do portal RJ informar sobre a disponibilização de

atendimento online, este não obedece o formato de *chat*. Além disso, apesar do portal BA dispor um *chat* dentro do Portal do Turismo, este não funciona.

O portal com maior percentual obtido neste grupo foi o AC (Figura 6), com 50% de atendimento às variáveis investigadas, o que demonstra que ainda há muito que avançar na disposição de ferramentas que possibilitem estabelecer uma relação de cooperação com os cidadãos. Tal resultado levanta indícios que levam a crer que, para a administração pública, o cidadão é visto como um consumidor de serviços e não como um parceiro, parte de um processo de decisão política.

**Figura 6:** Ferramentas de Colaboração



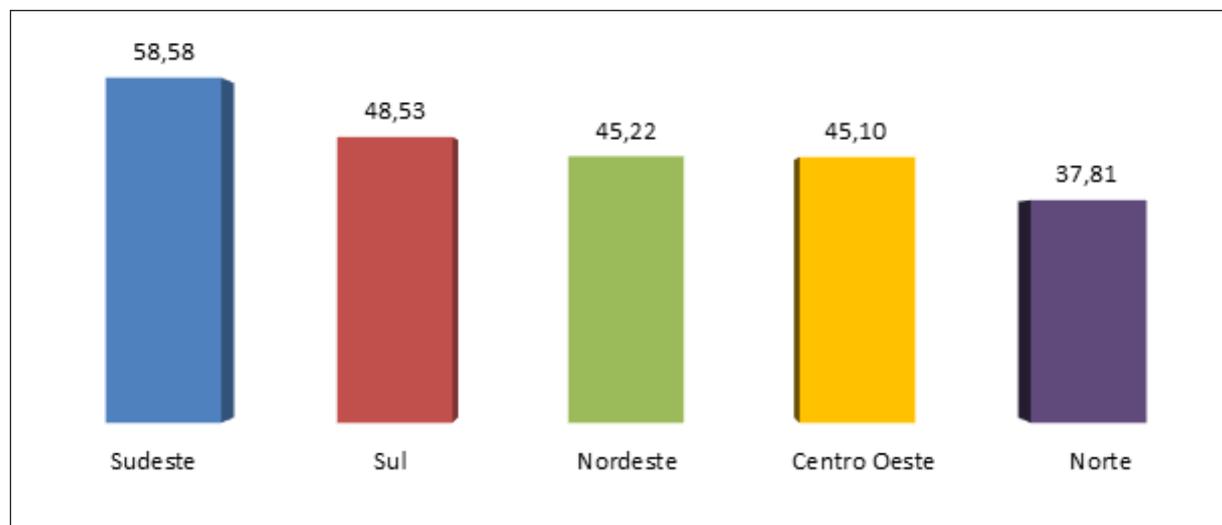
Fonte: Desenvolvido pelos autores

## 4.2 Accountability

A segunda dimensão de análise reuniu quatro grupos de ferramentas, quais sejam: transparência ativa, transparência passiva, abertura e mecanismos de controle.

A média de atendimento das ufs para a dimensão *accountability* (figura 7), ainda que tenha sido superior a anterior [participação], não alcançou os 50%, tendo sido verificadas 34 questões [e variáveis] em cada um dos portais. Em sete dos portais avaliados (sp, pe, rs, ro, mg, al e es) a quantidade de variáveis encontradas superou esta porcentagem.

**Figura 7-** Dimensão *Accountability*



Fonte: Desenvolvido pelos autores

A região Sudeste foi a que concentrou o maior número de variáveis tanto no grupo Transparência Ativa (65,70%) quanto no da Abertura (48,86%), tendo ficado com a segunda colocação nos Mecanismos de Controle (65%), estando atrás do Sul, com 86,67%, e em penúltimo no grupo da Transparência Passiva (55%), estando à frente apenas do Sul, com 33%.

As 13 variáveis que compõem o grupo Transparência Ativa foram traduzidas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei complementar nº 101/2000), alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, e correspondem a informações que permitam o acompanhamento da execução orçamentária das finanças públicas, envolvendo: relatório de execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio do Tribunal de Contas, relatórios de desempenho, editais, licitações e contratos firmados com a entidade.

Dos portais avaliados, apenas o portal BA não apresentou o relatório de execução orçamentária conforme disposto no art. 52 da LRF (BRASIL, 2000): balanço orçamentário mais o demonstrativo da execução das receitas e despesas. Ele apresenta receitas e despesas separadamente, mas não o balanço orçamentário.

Nesta questão, alguns problemas foram encontrados: o último relatório fornecido pelo portal AP data de 2013 e o portal RR apresenta o link para o referido relatório, todavia, os arquivos apresentaram erro. Funcionam se a extensão for alterada. Isso também ocorre para o caso dos relatórios de gestão fiscal, verificado na sequência.

O relatório de gestão fiscal, de periodicidade quadrimestral, estava disponível em todos os 26 portais das UFs, ainda que com seus elementos dispersos em distintos documentos: comparativo com os limites estabelecidos pela LRF dos montantes de despesa total com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito, além da indicação de medidas corretivas adotadas (ou a adotar) e

caso os limites sejam ultrapassados (BRASIL, 2000).

A prestação de contas, que foca primordialmente as metas financeiras e o devido parecer do Tribunal de Contas, foram apresentados por 34,61% dos portais. Em 57,69% deles, apesar de terem sido encontradas as prestações de contas, faltaram os pareceres. Já nos portais BA e PB nem o parecer nem a prestação de contas foram encontrados.

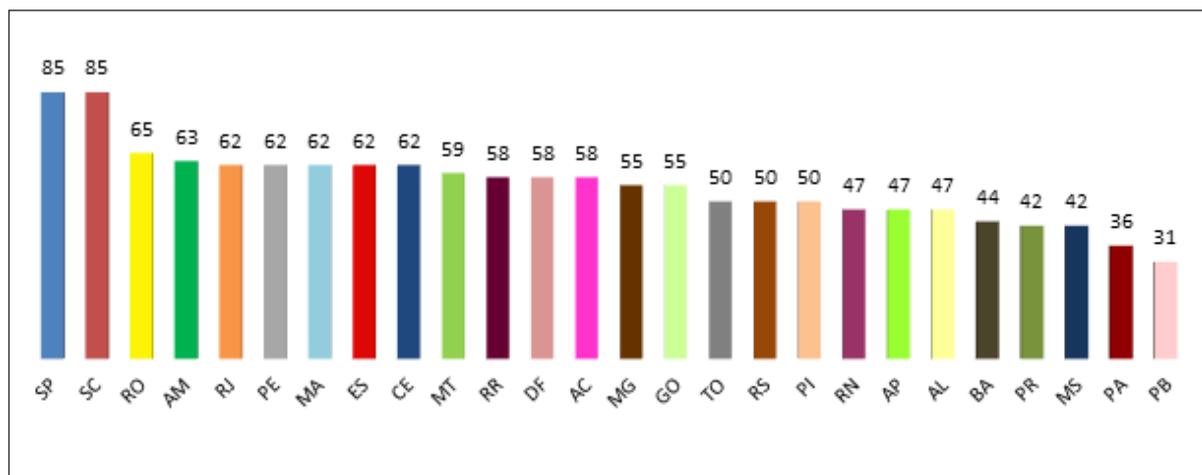
O relatório de desempenho, que traz o desempenho das atividades conduzidas pelas entidades, envolvendo também programas e metas não financeiras, foi encontrado em 73,07% dos portais avaliados. Nos portais RS, RN, MS e PR foram encontrados relatos apenas dos desempenhos financeiro, contábil e patrimonial e no portal PB o link continha erro.

Informações sobre os direitos e deveres do cidadão na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária assim como as instruções sobre o modo de participar desses processos, foram encontradas apenas em SP e SC.

Destaque deve ser dado ao PR quando o assunto é fornecimento de instruções sobre como apresentar projetos de lei de iniciativa popular. O portal apresenta um link que direciona para o portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados. Trata-se de um portal de interação cidadã que tem como objetivo promover debates, criar e compartilhar conhecimento no processo de elaboração de políticas públicas e projetos de lei de interesse estratégico nacional. Por meio do portal, é possível conhecer a diversidade e pluralidade de pensamentos dos cidadãos.

Em média, os portais alcançaram 55,17% de atendimento às variáveis inerentes ao indicador Transparência Ativa (Figura 8). Vale lembrar que a divulgação de informações de interesse público por iniciativa voluntária da administração pública, de forma clara e precisa, só traz benefícios para a organização, uma vez que minimiza o número de pedidos de informação e reduz o custo com a prestação de informações.

**Figura 8:** Transparência Ativa



Fonte: Desenvolvido pelos autores

O grupo relativo à Transparência Passiva reuniu cinco variáveis, traduzidas da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei Federal nº 12.527/2011) e ligadas mecanismos que dão suporte a obtenção de informação após um pedido formal de acesso.

No que concerne ao fornecimento de instruções sobre como solicitar acesso à

informação, dois portais (SC e AP) ainda não atendem a tal determinação. Cabe ressaltar, contudo, que apesar do AP não fornecer tais instruções, a LAI está disponível no portal.

Causa estranheza o fato do RJ não fazer uso das TICs como aliadas nesse processo, uma vez que apenas recebem os pedidos de informações dos cidadãos pessoalmente (Figura 9).

**Figura 9:** Solicitação de Informações Portal GOV\_RJ



Fonte: Desenvolvido pelos autores

Quanto à divulgação das exceções de acesso à informação, ainda que alguns portais o façam indiretamente, via Decreto estadual, o número aumenta um pouco, passando para dez, que, além dos dois anteriores, incluem TO, RS, RN, RJ, MT, MG, ES e BA. Para o caso do AP, em que pese o fato do portal apresentar o link, o mesmo não funciona. Aliás, há vários links que não funcionam no SIC desta entidade.

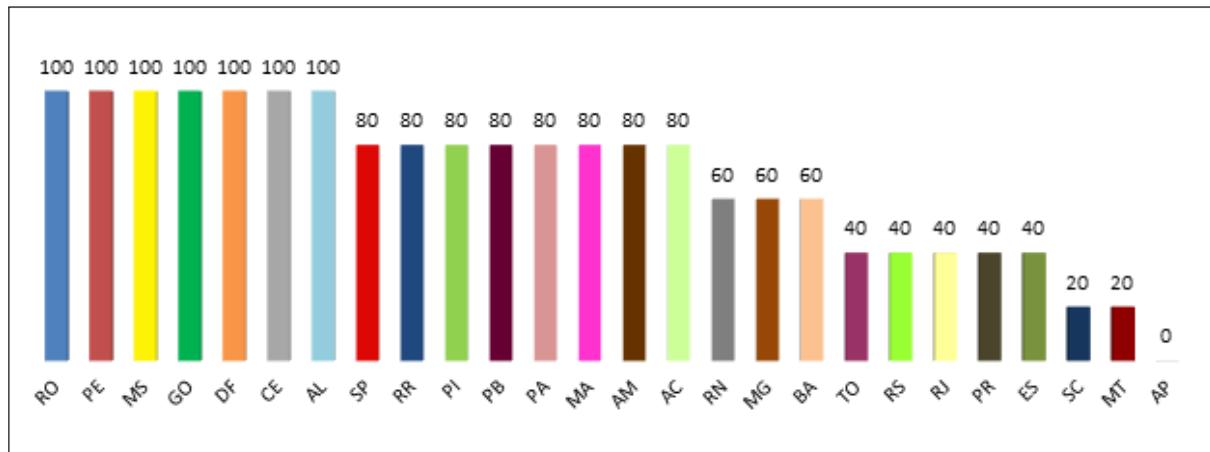
Informações sobre mecanismos recursais em caso de um pedido de informação ser negado foram encontradas em 65,38% dos portais avaliados. Estes portais, somados ao TO, RS, RJ e BA, correspondem aos 80,76% dos que dispuseram a informação sobre o prazo máximo de resposta frente a um pedido de acesso.

Ainda que a LAI estabeleça a exigência da divulgação do responsável pelo monitoramento da sua implementação apenas para o governo federal (BRASIL, 2011), entende-se que a designação de uma autoridade cria mecanismos que visam garantir a sua aplicação (BRASIL, 2013).

Dada a sua importância, diversos estados e municípios acabaram por criar a figura da 'Autoridade de Monitoramento' em suas leis e decretos locais (BRASIL, 2013). Nesses termos, 38,46% dos portais avaliados fornecem explicitamente tal indicação, sendo a Ouvidoria indicada como responsável para o SC, PE, PA, MS, ES, CE e BA.

Embora a LAI esteja presente no ordenamento jurídico brasileiro há mais de cinco anos, os procedimentos por ela estabelecidos, com o fim de garantir o acesso à informação, são atendidos de forma precária por alguns dos portais avaliados (Figura 10). Não se sabe, todavia, o fator causador dessa situação: se desconhecimento da legislação, se falta de estrutura interna para responder às demandas geradas ou simplesmente a falta de interesse em viabilizar acesso a informações que não foram divulgadas voluntariamente.

**Figura 10:** Transparência Passiva



**Fonte:** Desenvolvido pelos autores

O terceiro grupo vinculado à dimensão *Accountability* buscou verificar a existência de onze variáveis que traduzem a disposição das entidades governamentais em fornecer dados abertos que sejam passíveis de reutilização pela sociedade.

Em função da inexistência de qualquer das variáveis pertinentes a este indicador em 73,07% dos avaliados, a análise recaiu unicamente sobre sete portais: SP, RS, PE, MG, GO, AL e ES.

O plano de divulgação das ações do movimento de dados abertos está disposto em quatro deles (SP, RS, MG e AL). Com exceção do ES, todos os demais portais apresentam um catálogo de dados abertos, ainda que não integrado ao Portal Brasileiro. Os formatos encontrados foram os mais diversos: SP (PDF, DOC e HTML), RS (CSV, JSON, XML, ODS, PDF), PE e ES (CSV), MG (CSV, JSON, XML, RTF, DOC, Open Document, PDF), GO (CSV,

JSON) e AL (PDF, TXT, CSV, KML, GEOJSON, PNG).

Todos os dados abertos estão disponíveis gratuitamente nos portais e alguns (SP, MG, AL) possuem informações sobre seus dados e metadados.

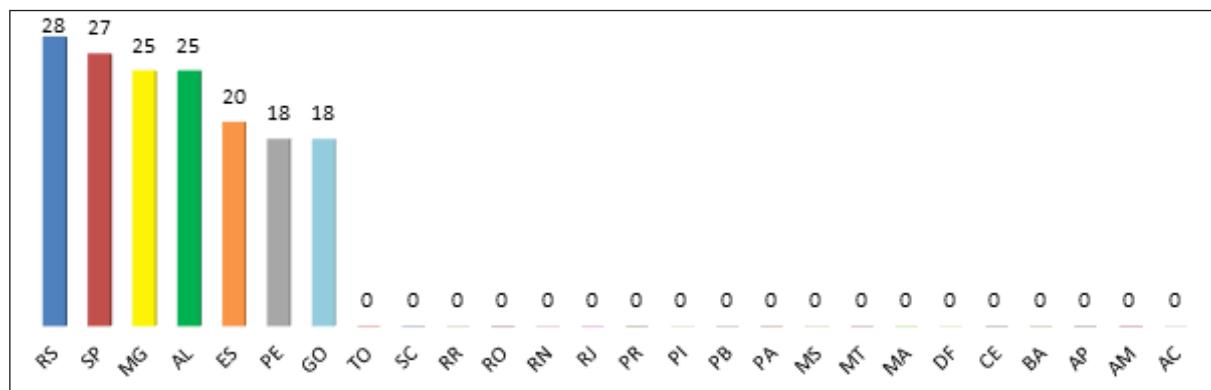
O uso de licença aberta está explícito para todos os dados apenas em PE, GO e ES. Para o caso do SP, há três conjuntos de dados sem especificação. Os demais fazem menção a *Creative Commons*. Já para o AL, há quatro conjuntos sem essa informação e para os demais, menciona-se CCBYSA (licença que permite compartilhar e adaptar o material desde que sejam dados os devidos créditos

ao autor, que seja indicado as mudanças realizadas e mantida a mesma licença no novo conteúdo gerado).

Nos portais SP e RS foram encontrados ainda incentivos ao desenvolvimento de aplicações pela sociedade bem como uma lista com os aplicativos desenvolvidos por esta.

Entende-se que a baixa porcentagem de variáveis encontradas nos portais (Figura 11) deve-se principalmente ao fato de que o movimento para a abertura de dados no setor público encontra-se num estágio inicial e, por requerer a articulação de diferentes atores, carece de estratégias e regulamentação para a sua efetiva implementação.

**Figura 11:** Abertura



Fonte: Desenvolvido pelos autores

Finalmente, o último grupo pertinente à dimensão *Accountability* congregou cinco variáveis que objetivaram investigar a existência de mecanismos que permitem a fiscalização e o controle da gestão pública por parte do cidadão.

Sete dos portais avaliados promovem audiências públicas e 17 mantêm um canal de Ouvidoria para registro de sugestões, elogios, reclamações e denúncias. Vale lembrar que a Ouvidoria é um dos mecanismos de controle mais conhecidos pelo cidadão e é uma das principais instâncias de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil.

Quando buscado o formulário para solicitar acesso à informação, nos moldes determinados pela LAI, viu-se que apenas um dos portais não o dispõe (AP). Nos demais casos, o formulário obedece ao disposto pela norma, tanto no que diz respeito ao formato quanto à

ausência da exigência de exposição do motivo da solicitação.

Cabe ressaltar, contudo, que o formulário contido no PA foi considerado um tanto extensivo em perguntas e que o cadastro estava apresentando problemas no momento da avaliação.

Quando avaliada a existência de um SIC, tem-se que apenas o RJ não apresenta, demonstrando falta de atenção ao estabelecido pela LAI.

Finalmente, quanto à promoção de atividades educativas para a população, estas foram encontradas em 26,92% dos portais. As ofertas identificadas foram desde curso de inclusão digital (AM), curso para profissionais de turismo (BA), controle social (GO e RS) e educação fiscal (RJ).

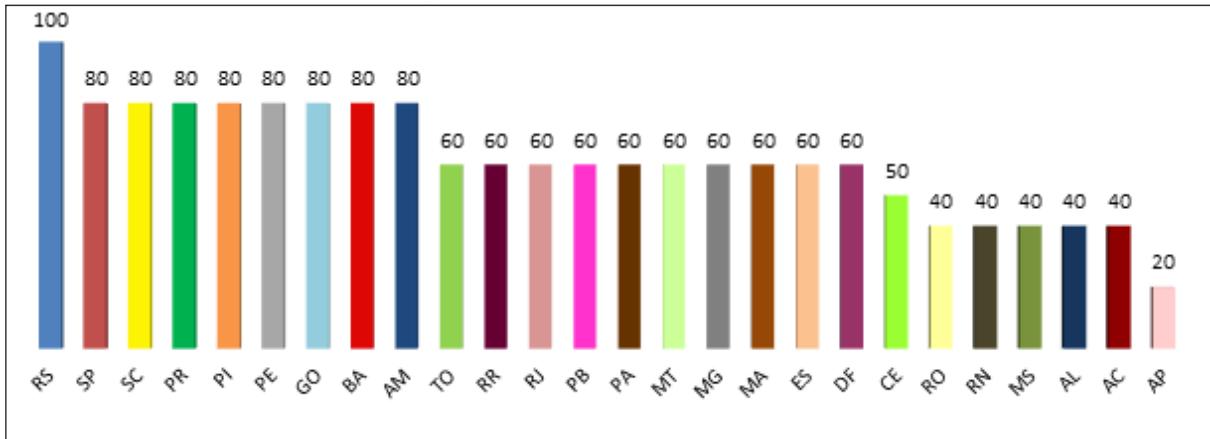
Em relação ao atendimento dos portais ao grupo Mecanismos de Controle, considera-se

que o desempenho foi regular (Figura 12), tendo em vista que os portais, em média, apresentaram 61,92% das variáveis investigadas.

Os mecanismos de controle são importantes ferramentas que condicionam

a fiscalização, o monitoramento e o controle cidadão sobre a execução dos atos dos agentes públicos, bem como o encaminhamento de ações participativas, auxiliando no combate à corrupção e no fortalecimento da cidadania.

Figura 12- Mecanismos de controle

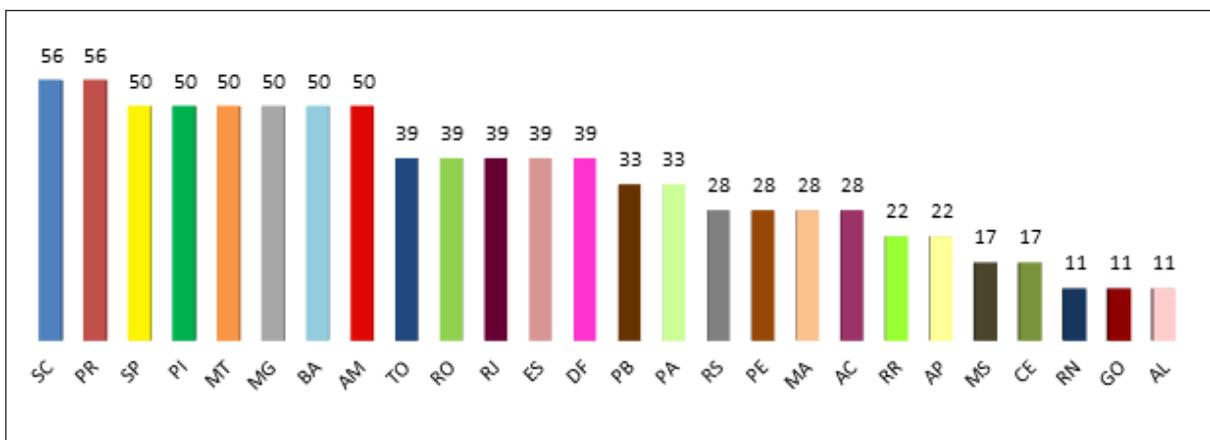


Fonte: Desenvolvido pelos autores

Conforme referido anteriormente, as ferramentas de informação e comunicação dispostas nos portais de governo devem obedecer a alguns requisitos básicos, quais sejam usabilidade e acessibilidade e segurança e privacidade. Na oportunidade, também foram aferidas 15 variáveis relativas a estes dois grupos, cujos resultados são apresentados a seguir.

No que tange ao primeiro grupo (Usabilidade e Acessibilidade), tem-se um desempenho médio aquém do esperado (34,4%), posto que as variáveis verificadas apresentam o mínimo de complexidade e constituem requisitos básicos para qualquer portal (Figura 13).

Figura 13: Usabilidade e Acessibilidade



Fonte: Desenvolvido pelos autores

A partir da análise dos dados, foi possível constatar que 88,46% dos portais estruturam seus serviços de acordo com perfis ou grupos-alvo. Em apenas 2 deles (SP e BA), é possível visualizar o portal em outro idioma que não o Português. Ambos disponibilizam a tradução do conteúdo para o Inglês e o Espanhol.

É de se admirar também a displicência dos portais quando o assunto é o fornecimento de dicas de navegação. Ainda que alguns deles disponham de tal opção dentro dos seus portais da transparência (38,46%), nenhum o faz para o portal como um todo.

Ao se verificar a conformidade entre o nome dos arquivos disponíveis para *download* e seus conteúdos, viu-se que em apenas 19,23% dos casos tal correspondência é sempre verdadeira.

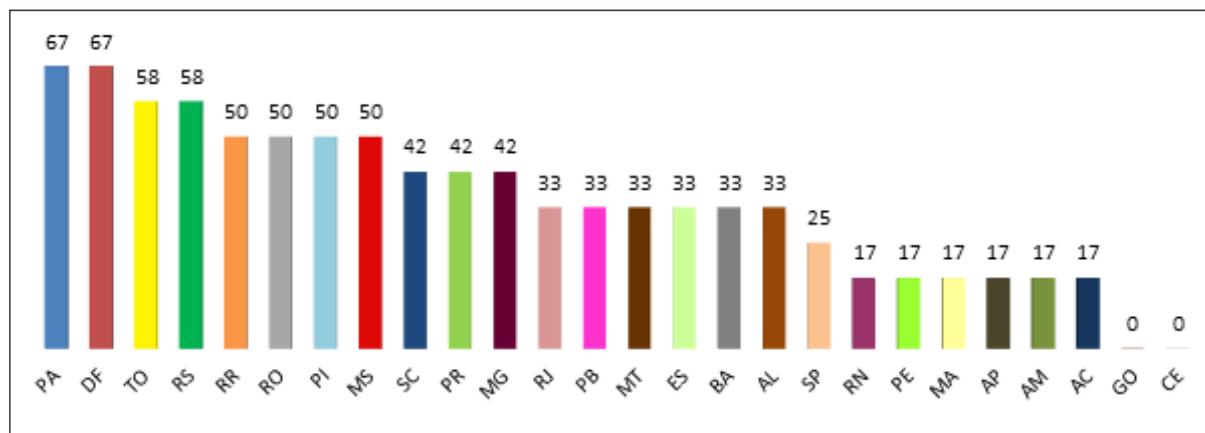
No que tange ao fornecimento de opções para o redimensionamento de texto e alto contraste, a porcentagem de atendimento é bastante diversa. Enquanto 50% fornecem opções para redimensionamento de texto, 42,3% o fazem para o alto contraste.

Finalmente, quanto à disposição de legenda para vídeos, textos para imagens e transcrição para áudio, viu-se que ainda há muito que avançar nesse sentido. Apenas o ES e o AM apresentam legendas para alguns dos vídeos dispostos no portal, 50% dos avaliados apresentam texto explicativo para as imagens e 23,07% fornecem transcrição para todos os conteúdos de áudio disponíveis.

É importante referir que não foram encontrados vídeos nos portais MS, MT, GO, AP e AL, imagens em RR e áudios em RR, RO, RN, PI, GO, ES, DF, CE, AP, AL e AC.

No que tange ao segundo grupo (Segurança e Privacidade), o cenário deixa a desejar, da mesma forma que para o caso anterior. Foram buscados 6 mecanismos que objetivam minimizar a vulnerabilidade dos dados pessoais fornecidos pelos cidadãos quando em interação com a administração pública e, como resultado, tem-se que nenhum dos 26 investigados os contemplam em sua totalidade (Figura 14).

Figura 14: Segurança e Privacidade



Fonte: Desenvolvido pelos autores

Impressiona o fato de apenas um (RS) dos portais avaliados dispor as condições de uso e nenhum abordar a política de privacidade, de modo que o cidadão fica sem saber quem é o proprietário da informação e quais são os seus direitos e deveres ao utilizar os serviços dos portais. É fundamental que o cidadão tenha clareza sobre tais mecanismos, de modo que possa

sentir-se confortável e seguro para fornecer dados pessoais e interagir com a administração pública.

Os responsáveis pela atualização do conteúdo estão devidamente identificados apenas na seção de Notícias de 61,53% dos portais, sendo que nenhum o faz para o portal como um todo.

Indisponível nos portais também está o contato específico para tratativas de segurança e

privacidade. Vale referir que os portais SP e AM apresentam um contato para a comunicação de erros.

Em relação ao uso de navegação segura quando requerida a identificação do usuário, quatro portais sempre o fazem: TO, PA, MG e DF. Para todos os casos o uso do *https* foi verificado nos formulários existentes dentro do canal Fale Conosco e do SIC.

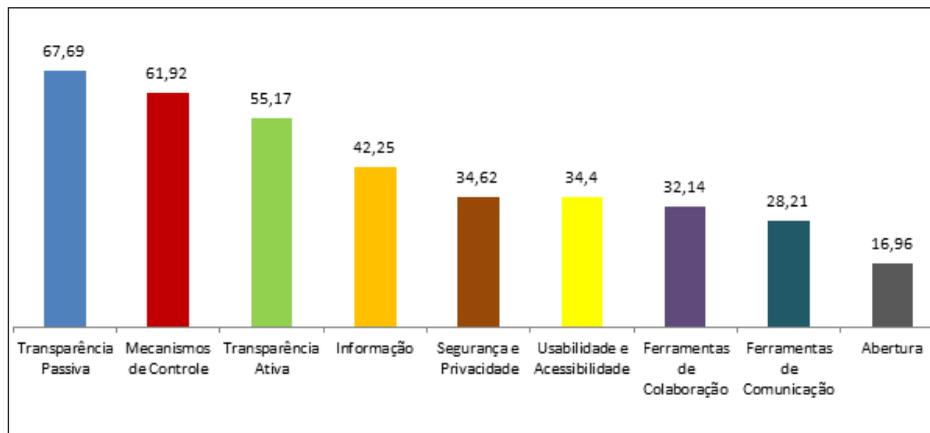
Finalmente, quando verificada a possibilidade de revisão dos dados pessoais, em caso de registro, tem-se que em 42,3% dos portais não é possível se registrar e em 19,23% deles não

é possível revisar o registro realizado. Salienta-se que nos portais TO, AM e AL foi verificado o registro dentro do SIC e nos portais SP e SC na *newsletter*.

### 4.3 Síntese geral

De modo geral, os portais avaliados apresentaram o maior número de variáveis vinculadas ao grupo Transparência Passiva (67,69%), sendo que, para seis dos nove grupos de questões, a porcentagem de atendimento foi inferior aos 50% (Figura 15).

**Figura 15:** Porcentagem global de atendimento por Grupo

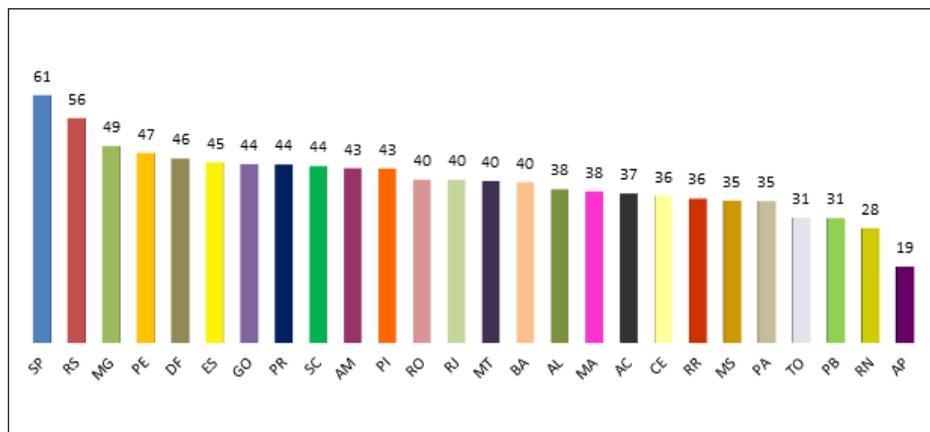


Fonte: Desenvolvido pelos autores

Em média, os portais apresentaram 40,27% das 79 variáveis investigadas. O portal SP ficou com a primeira colocação com 61%, seguido do

RS com 56% (Figura 16). Os demais somaram menos de 50%. Já o portal com o menor número de variáveis encontradas foi o AP, com 19%.

**Figura 16:** Porcentagem individual de atendimento por Grupo



Fonte: Desenvolvido pelos autores

Foi também o portal SP o que apresentou melhor desempenho quando computadas individualmente as variáveis do Grupo Transparência Ativa (junto do SC). Da mesma forma, o portal AP, que ficou na última posição global, manteve esta colocação nos grupos Informação, Ferramentas de Comunicação (junto do AL e TO), Transparência Passiva, Abertura (junto do TO, SC, RR, RN, RJ, PR, PI, PB, PA, MS, MT, MA, DF, BA, AM, AC e CE) e Mecanismos de Controle.

Supunha-se, a princípio, que os canais ofertados pelo governo são insuficientes para canalizar todas as demandas cidadãs, motivo pelo qual tem sido cada vez mais frequente o número de manifestações sociais em prol da abertura de espaços para participação política. Por meio da pesquisa realizada, foi possível constatar que tal suposição, quando aplicada no contexto dos portais de governo, é verdadeira, posto que poucas são as ferramentas de informação e comunicação fornecidas neste canal institucional.

Da mesma forma, ainda que não haja um consenso na literatura, levantou-se a hipótese de que as regiões com o IDH mais elevado apresentariam portais mais bem estruturados e com maior incidência das variáveis ligadas à promoção da democracia eletrônica.

Tal hipótese foi verificada a partir do cálculo do coeficiente de correlação de Pearson,  $r$ ,

que mede o grau de relacionamento linear entre um par de variáveis quantitativas, variando no intervalo de -1 até +1. Quanto mais próximos dos extremos, mais forte será a correlação entre os dados observados, enquanto que valores em torno de 0 acusam ausência de correlação (BUSSAB; MORETTIN, 2002).

Conforme Barbetta (2007), o coeficiente de correlação linear de Pearson é definido pela expressão dos valores padronizados, conforme Quadro 1.

**Quadro 1:** Cálculo do valor de  $r$

$$r = \frac{\sum(x'.y')}{n - 1}$$

onde:  
 $n$  = é o tamanho da amostra, isto é, o número de pares  $(x, y)$ ;  
 $\sum(x'.y')$  = é a soma dos produtos  $x'.y'$  dos pares de valores padronizados, isto é, para cada par  $(x'.y')$ , fazemos o produtos  $x'.y'$  e, depois, somamos os resultados desses produtos.

Fonte: Barbetta (2007, p. 255)

Para a análise da correlação dos dados coletados foi realizado o cálculo do  $r$  e do  $r^2$ , utilizando para os valores originais de  $x$  a pontuação obtida pelos portais no atendimento as 79 variáveis propostas e de  $y$  o IDH, conforme Tabela 2.

Os valores padronizados de  $x'$  e  $y'$  foram assim calculados:

**Tabela 2 -** Valores originais e padronizados de  $x$  e  $y$

Portal	Valores originais		Valores Padronizados		Produtos
SP	48,50	0,78	2,49	1,55	3,87
RS	44,00	0,75	1,82	0,81	1,47
MG	38,50	0,73	1,00	0,50	0,50
PE	37,17	0,67	0,80	-0,67	-0,53
DF	36,08	0,82	0,64	2,38	1,52
ES	35,33	0,74	0,53	0,68	0,36
GO	35,00	0,74	0,48	0,58	0,28
PR	34,92	0,75	0,46	0,87	0,40
SC	34,58	0,77	0,41	1,37	0,57
AM	34,17	0,67	0,35	-0,65	-0,23
PI	34,08	0,65	0,34	-1,21	-0,41

Portal	Valores originais		Valores Padronizados		Produtos
RO	31,92	0,69	0,01	-0,32	-0,00
RJ	31,92	0,76	0,01	1,11	0,02
MT	31,67	0,73	-0,02	0,38	-0,01
BA	31,50	0,66	-0,05	-0,93	0,04
AL	30,08	0,63	-0,26	-1,51	0,39
MA	29,67	0,64	-0,32	-1,35	0,43
AC	29,25	0,66	-0,38	-0,87	0,33
CE	28,83	0,68	-0,45	-0,48	0,22
RR	28,25	0,71	-0,53	0,02	-0,01
MS	27,83	0,73	-0,60	0,46	-0,28
PA	27,75	0,65	-0,61	-1,21	0,74
TO	24,50	0,70	-1,09	-0,14	0,16
PB	24,42	0,66	-1,11	-0,97	1,07
RN	22,42	0,68	-1,40	-0,44	0,62
AP	14,92	0,71	-2,53	0,04	-0,10
Soma	827,22	18,36	0,00	0,00	<b>11,41</b>
Média	31,82	0,71	0,00	0,00	
Desvio Padrão	6,69	0,05	1,00	1,00	

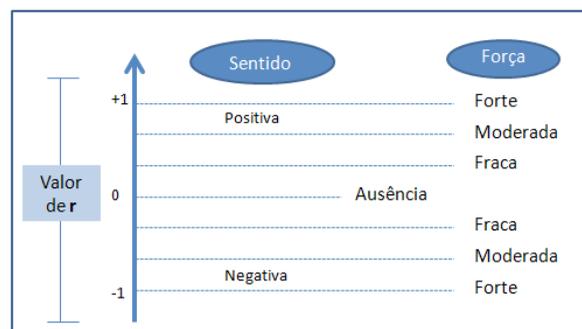
Fonte: Desenvolvido pelos autores

De posse da  $\Sigma$ , parte-se para o cálculo do valor de

De acordo com Barbetta (2007), quando os dados apresentam correlação positiva, os pares tendem a ter o mesmo sinal (+ ou -), especialmente para aqueles pontos longe da origem. Dos 26 pontos, 18 possuem sinais iguais enquanto que 8 possuem sinais diferentes, de modo que o resultado de  $r$  será positivo (0,4564).

Assim, considerando o sentido e a força em função do valor de  $r$ , apresentadas na Figura 17 abaixo, pode-se concluir que a correlação entre a quantidade de variáveis apresentadas pelos portais de governo e o IDH é moderada, considerando a força, e positiva, considerando o sentido. O que significa dizer que existe sim uma relação [moderada] entre as regiões com o IDH mais elevado e a existência de portais mais bem estruturados e com maior incidência das variáveis ligadas à promoção da democracia eletrônica.

Figura 17: Sentido e força da correlação em função do valor de  $r$



Fonte: Barbetta (2007, p. 258)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E TRABALHOS FUTUROS

O presente artigo buscou investigar como os portais do poder executivo estadual estão estruturados para atender à população em termos da efetivação do exercício da cidadania e do controle social. Para tal, analisou a existência de ferramentas capazes de viabilizar a participação cidadã nos debates e nas decisões governamentais bem como exercer o controle do exercício do Poder.

Fundamentada na ideia de que a maior incidência de manifestações sociais provém da insuficiência dos canais ofertados pelo governo para canalizar as demandas geradas pelo cidadão, buscou-se traçar um panorama nacional que permitisse à administração pública conhecer as forças e fraquezas dos seus portais institucionais, uma vez que eles são tidos como um dos canais mais importantes para a prestação de serviços públicos e para a interação entre o governo e o cidadão.

A partir da análise dos dados foi possível perceber que os portais do poder executivo estadual, de maneira geral, subutilizam suas potencialidades tecnológicas e de gestão para dispor aos cidadãos ferramentas em prol do avanço na construção e no aperfeiçoamento da democracia. Juntos, os portais das regiões Sul e do Sudeste obtiveram melhores desempenho frente às variáveis investigadas do que as do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O cálculo do coeficiente de correlação ( $r = 0,4564$ ) permitiu concluir que existe uma relação, ainda que moderada, entre as regiões com o IDH mais elevado e a existência de portais mais bem estruturados e com maior incidência das variáveis ligadas à promoção da democracia eletrônica, confirmando, assim, a hipótese principal que guiou as pesquisas aqui conduzidas.

Vale ressaltar que os portais avaliados ainda pecam na operacionalização de quesitos básicos como a usabilidade e a acessibilidade, a segurança e a privacidade, o que acaba por dificultar o acesso à informação e diminuir a confiança no ambiente online, levando, em

alguns casos, a inviabilizar a participação cidadã nos processos decisórios.

O grande número de variáveis encontradas nos portais relativas aos grupos da Transparência demonstra que há uma preocupação das entidades em dispor os dados relacionados à execução das finanças públicas, certamente em função da obrigação legal e do momento político vivenciado no Brasil. Todavia, percebe-se que não há qualquer cuidado na forma com que esses dados são publicados. Ainda que a disponibilização de informações tenha sido regular, a avaliação reflete que não há uma preocupação em simplificar aquilo que é oferecido, de modo que muitas coisas parecem estar 'jogadas' nas páginas, simplesmente para que se possa dizer que se preza pela transparência das ações empreendidas no setor público.

A complexidade do que é disposto nos portais acaba por afastar qualquer tipo de manifestação por parte do cidadão, seja ela positiva ou negativa. Sem entender como funciona e como se organizam e são executadas as ações direcionadas à condução do bem público, não há como participar. Essa constatação é reforçada pelo baixo número de variáveis encontradas nos portais quando analisados individualmente os grupos de abertura e de ferramentas de colaboração.

A falta de atenção ao conjunto de ferramentas de informação e comunicação aqui arroladas sugere que, no contexto da administração pública, o cidadão, infelizmente, ainda é visto como um consumidor, usuário de um produto final, e não como um parceiro, parte de um processo de decisão política.

Espera-se que os dados e análises gerados instiguem os governos estaduais a atentar para as boas práticas relativas à estruturação e à disposição de ferramentas para os cidadãos em portais de governo e, a partir disso, os motivem a adequar seus canais institucionais a padrões que garantam o acesso à informação e assegurem o direito de acesso, a participação, o controle e o acompanhamento da execução das políticas públicas.

Artigo recebido em 07/02/2018 e aceito para publicação em 22/02/2018

**INFORMATION AND PARTICIPATION RIGHTS:  
an evaluation of tools available in state government portals**

**ABSTRACT** *The social movements that have recently taken Brazilian streets demonstrate that citizens are increasingly interested and concerned about what is happening in the public domain and are willing to articulate and fight for the implementation of improvements in the country. However, the lack of channels that give voice to society is a fact. Taking this into account, this article seeks to investigate whether portals of the state executive power provide tools that enable citizen participation in government debates and decisions. This analysis was carried out using a research tool validated theoretically and empirically. Based on the data collected, it was possible to see that the portals do not fully use their potential to provide citizens with tools to advance the construction and improvement of democracy and it is also revealed that the portals of the states with the highest HDIs are those with the greatest number of tools for the citizen.*

**Keywords:** *Participation. Social movements. Electronic Democracy. IDH. National panorama.*

**REFERÊNCIAS**

AKUTSU, Luiz; PINHO, José A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALZAMORA, Geane; ARCE, Tacyana; UTSCH, Raquel. Acontecimentos agenciados em rede: os eventos do Facebook no dispositivo protesto. In: DA SILVA, Regina Helena Alves (Org.). **Ruas e redes: dinâmicas dos protestosBR**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014. p. 39-65.

AMORIM, Paula K. D. F. **Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. 348 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

ANTTIROIKO, Ari-Veikko. Contextualising Local e-Democracy. In: VIRAPATIRIN, Marie; PEIXOTO, Tiago (Eds.) **e-AGORA**. Le Livre Blanc de la e-démocratie locale: Réflexions et Perspectives. Paris: Issy- Media/European Commission, 2006. p. 265-278.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 7ª Ed. Florianópolis: UFSC, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** Brasília: CGU, 2013.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística básica.** 5. ed. São Paulo: Saraiva: 2002.

CARLÓN, Mario. **Sobre lo televisivo:** dispositivos, discursos y sujetos. Buenos Aires: La Crujía, 2004.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignación y esperanza.** Madrid: Alianza, 2012.

EISENBERG, José. Internet e Política. **Cadernos da Escola do Legislativo,** Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 63-106, jan./jul. 2000.

GOHN, Maria da Glória. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH,** Salvador, v. 27, n. 71, p. 431-441, Aug. 2014.

HAMEED, F., Fiscal Transparency and Economic Outcomes. International Monetary Fund. Working Paper no. 05/225. 2005.

HOLZNER, Burkart; HOLZNER, Leslie. **Transparency on global change:** the vanguard of the open society. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

NAVARRO, A. *et al.* La divulgación de información sobre sostenibilidad en los gobiernos regionales y sus factores influyentes: El caso de España. In: CONGRESO AECA, 16, 2011. Granada, Espanha. **Anales...** Granada: Universidad de Granada, 2011. p. 1-24.

NORRIS, Pippa. **Digital Divide:** civic engagement, information poverty, and the internet worldwide. New York: Cambridge University Press, 2001.

OCDE. **O Cidadão como parceiro:** manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas. Brasília: MP, SEGES, 2002.

OECD. **Focus on Citizens:** public engagement for better policy and services. OECD: Paris, 2009.

PARENTE, André. Enredando o pensamento: redes de transformação e subjetividade. In: PARENTE, André (Org.) **Tramas da rede:** novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação. Porto Alegre: Editora Sulina, 2010. p. 91-110.

PEDHAZUR, Elazar J.; SCHMELKIN, Liora P. **Measurement, Design and Analysis:** an integrated approach. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1991.

PEIXOTO, Tiago. The uncertain relationship between open data and accountability: a response to Yu and Robinson's The New Ambiguity

of "Open Government". **UCLA Law Review Discourse**, Los Angeles, v. 60, p. 200-213, 2013.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

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

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). **Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013**. Disponível em: < <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 13 maio 2014.

PRADO-LORENZO, J. M.; GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M.; CUADRADO-BALLESTEROS, B. Sustainable Cities: Do Political Factors Determine the Quality of Life? **Journal of Cleaner Production**, v. 21, n. 1, p. 34-44, 2012.

RIBEIRO, Clarice P. P. *et al.* Difusão da informação na administração pública. **TransInformação**, Campinas, v. 23, n. 2, p.159-171, maio/ago. 2011.

ROBERTS, Nancy. Public deliberation in an age of citizen participation. **The American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, dec. 2004.

ROCHA, Arlindo C. Democracia, *Accountability* e Participação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6, 2012. São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENAPEGS, 2012. Artigo 45.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO,

Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013. p. 7-14.

ROVER, Aires J. *et al.* **Métrica de Avaliação dos Sítios e Portais Corporativos dos Tribunais de Contas Brasileiros**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

SANTOS, P.M. **Framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo com base nas práticas de gestão do conhecimento**. 2014. 430 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2014.

SANTOS, Paloma M. *et al.* Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 721-744, maio/jun. 2013.

SELL, Carlos E. **Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis: Vozes, 2006.

TOLBERT, C. J.; MOSSBERGER, K.; MCNEAL, R. Institutions, Policy Innovation and E-Government in the American States. **Public Administration Review**, v. 68, n. 3, p. 549-563, 2008.

TORRES, Marcelo D. de F. **Estado, democracia e administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UNESCO. **E-government Survey 2012**. E-government for the people. Department of Economic and Social Affairs. New York: UNESCO, 2012.

VELUDO-DE-OLIVEIRA, Tânia M. Amostragem não probabilística: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. **Administração On Line**, São Paulo, v. 2, n. 3, jul./ ago./ set. 2001.

WONG, Wilson; WELCH, Eric. Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 17, n. 2, p. 275-297, apr. 2004.