

unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

LUCIANE ALCANTARA

POLÍTICAS DE E-TRANSPARÊNCIA:
uma análise do Índice de Transparência das capitais brasileiras
presentes no Ranking Nacional do Ministério Público Federal



ARARAQUARA – S.P.

2019

LUCIANE ALCANTARA

POLÍTICAS DE E-TRANSPARÊNCIA:
uma análise do Índice de Transparência das capitais brasileiras
presentes no Ranking Nacional do Ministério Público Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Santos

Bolsa: CNPQ

ARARAQUARA – S.P.
2019

Alcantara, Luciane
Políticas de e-Transparência: Uma análise do
Índice de Transparência das capitais brasileiras
presentes no Ranking Nacional do Ministério Público
Federal. / Luciane Alcantara - 2019
131 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) -
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus
Araraquara)

Orientador: Marcelo Santos

1. Legitimidade. 2. Novas práticas políticas. 3.
Internet. 4. Transparência pública digital. 5. Boa
governança democrática. I. Título.

LUCIANE ALCANTARA

POLÍTICAS DE E-TRANSPARÊNCIA: uma análise do Índice de Transparência das capitais brasileiras presentes no Ranking Nacional do Ministério Público Federal.

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Conselho, Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Santos

Bolsa: CNPQ

Data da defesa: 25/03/2019

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Marcelo Santos
UNESP/FCLAr

Membro Titular: Prof. Dr. Gabriel Henrique Burnatelli de Antonio
Instituto Federal de São Paulo, IFSP - Campus São Paulo.

Membro Titular: Prof. Dr. Milton Lahuerta
UNESP/FCLAr.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Com amor, aos meus queridos pais, que estão presentes em todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus queridos pais, João Luiz Alcantara e Angelina Mariano Alcantara, por todo o apoio e dedicação ao longo de toda a minha trajetória, pois, sem eles, eu não estaria aqui. À minha família e, principalmente, às minhas cinco irmãs que estão ao meu lado sempre. Às amigas de vida: Erilândia, Laís, Natalia, Carla, Débora, Rita, Elenir, Giovanna e Danusa; à República TPM e aos parceiros de aulas e estudos da turma do mestrado e doutorado do ano de 2017. Ao meu companheiro, Saulo, por todo o seu amor e compreensão tanto nos momentos bons e como nos difíceis.

Gratidão ao meu orientador, Marcelo Santos, pelos ensinamentos e por ter tornado esta caminhada mais leve e tranquila.

A CNPQ pela bolsa concedida, isto é, pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

E ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - Campus Araraquara, aos seus professores, especialmente ao professor Dr. Milton Lahuerta pelas conversas. Sou grata também a todos os funcionários.

RESUMO

A atual configuração dos governos democráticos tem sido alvo de questionamentos e críticas por teóricos e cidadãos quanto a sua legitimidade. Tal diagnóstico nessa pesquisa tem centralidade em duas temáticas: a queda de confiança na representação política e a baixa participação política dos cidadãos na tomada de decisões, bem como no controle, monitoramento e fiscalização da coisa pública. Em vista desse cenário, verifica-se o estabelecimento de novas práticas políticas e da busca de meios e instrumentos que possam contribuir para o fortalecimento da democracia. Por essa razão, o campo político vai se apropriar do uso da interface digital – a Internet, pois esta tem o objetivo de possibilitar o aprimoramento e revitalização da ótica organizacional e democrática, no sentido de redefinir a relação entre o Estado e a sociedade, de modo que a transparência pública digital assume esse protagonismo por ser um princípio básico e fundamental, que agrega outras dimensões que versam a teoria democrática, e por ser um elo necessário entre a democracia e a legalidade; ou seja, ela propicia ações governamentais - visíveis aos cidadãos - que, caso não estejam de acordo com os direitos e valores democráticos, podem gerar punição aos agentes responsáveis. Portanto, a presente dissertação, em um primeiro momento, propõe, a partir de uma análise bibliográfica, apontar se e em que medida essas novas práticas políticas informacionais e comunicacionais on-line são adotadas pelos governos, além de seus efeitos e requisitos necessários para proporcionar maior aproximação entre os representantes e representados e maior oportunidade de participação política dos cidadãos. Pretende-se também apresentar as ressalvas e obstáculos de seu uso, para posteriormente seguir com uma análise, a partir da literatura e de pesquisas exploratórias, a fim de investigar se há associação do Índice de Transparência (Ranking Nacional da Transparência no Brasil realizado pelo Ministério Público Federal) das capitais que atingiram a nota máxima - Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS) e Recife (PE) - e das capitais que obtiveram as menores notas - Macapá (AP), Rio Branco (AC), Teresina (PI), Goiânia (GO), Aracaju (SE) e Campo Grande (MS) -, aos fatores políticos e aos indicadores socioeconômicos e sociopolíticos.

Palavras-chave: Legitimidade. Novas práticas políticas. Internet. Transparência Pública Digital. Boa governança Democrática.

ABSTRACT

The current scenario of democratic governments has been questioned and criticized by theoreticians and citizens regarding to its legitimacy. Such diagnosis in this research is centered on two themes: the decline of confidence in political representativeness and the low political participation of citizens in decision making, as well as in the control, monitoring and inspection of public affairs. Considering that, there is the establishment of new political practices and the search for means and instruments able to contribute to the strengthening of democracy. For this reason the political field might appropriate the use of digital interface, the Internet, since it aims both to improve and revitalize the organizational and democratic standpoint, in order to redefine the relation between State and society, so that digital public transparency assumes this main role for being a basic and fundamental principle, which adds other dimensions related to democratic theory, and because it is a necessary link between democracy and legality; that is, it provides for government actions - visible to citizens - which, in not conforming to democratic rights and values, can lead to punishment of the responsible agents. Therefore, the present dissertation proposes, starting from a bibliographical analysis, to indicate if and to what extent these new informational and online communicative policies are adopted by the governments, in addition to their effects and necessary requirements to provide greater approximation between representatives and their public, leading to a greater opportunity for citizens' political participation. It is also intended to present the reservations and obstacles of its use, to follow later with a analysis, from the literature and exploratory research, in order to investigate if there is an association between the Transparency Index (National Transparency Ranking in Brazil conducted by Federal Police) of capitals with maximum scores – Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS) and Recife (PE) - and of the capitals that obtained the lowest scores - Macapá (AP), Rio Branco (AC), Teresina (PI), Goiânia (GO), Aracaju (SE) and Campo Grande (MS), as well as political factors and socioeconomic and sociopolitical indicators.

Keywords: Legitimacy. New political practices. Internet. Digital public transparency. Good democratic governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Abertura, Transparência e <i>Accountability</i> : conceitos complementares	27
-----------------	--	----

LISTA DE IMAGENS

Imagem 01 Fluxograma das medidas adotadas pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal, com base no Ranking Nacional de Transparência 69

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela ENCCLA	64
Quadro 02	Índices do Ranking Nacional da Transparência	70
Quadro 03	Índice de Transparência - Governo das Capitais	71
Quadro 04	Questionário - Macapá (AP)	88
Quadro 05	Questionário - Rio Branco (AC)	91
Quadro 06	Questionário - Teresina (PI)	94
Quadro 07	Questionário - Goiânia (GO)	97
Quadro 08	Questionário - Aracaju (SE)	100
Quadro 09	Questionário - Campo Grande (MS)	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Curitiba (PR)	80
Tabela 02	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Florianópolis (SC)	81
Tabela 03	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Porto Alegre (RS)	83
Tabela 04	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Recife (PE)	84
Tabela 05	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Macapá (AP)	85
Tabela 06	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Rio Branco (AC)	89
Tabela 07	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Teresina (PI)	92
Tabela 08	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Goiânia (GO)	95
Tabela 09	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Aracaju (SE)	98
Tabela 10	Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Campo Grande (MS)	101
Tabela 11	Capitais com melhor nota no Ranking Nacional da Transparência	104
Tabela 12	Capitais com menores notas no Ranking Nacional da Transparência	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União - Brasil
NTICs	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ARPA	Advanced Research Projects Agency
ANSP	Academic Network at São Paulo
WWW	World Wide Web
e- Gov	Governo eletrônico
e-Transparência	Transparência digital ou transparência on-line
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTP	Lei da Transparência Pública
LAI	Lei de Acesso à Informação
MPF	Ministério Público Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 TRANSPARÊNCIA	21
2.1 Transparência pública: Um princípio democrático	21
2.1.1 Abertura, Transparência e <i>Accountability</i>	24
2.2 Caracterizando a Transparência Pública	27
2.3 Desafios e limites da transparência pública	29
3 DEMOCRACIA DIGITAL E TRANSPARÊNCIA DIGITAL	33
3.1 Novas tecnologias de informação e comunicação	33
3.1.1 Inovações informacionais e comunicacionais	34
3.1.2 Internet e a mudança na dinâmica governamental	35
3.2. Democracia digital	36
3.2.1 As diferentes perspectivas teóricas da democracia digital	38
3.2.2 Iniciativas e projetos da democracia digital	41
3.3 Transparência digital e seus requisitos	43
3.3.1 Publicidade	44
3.3.2 Responsividade	47
3.3.3 Porosidade	49
3.4 A transparência digital no Brasil	51
4 ANÁLISE DA E-TRANSPARÊNCIA: ESTUDO DE CASO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS GOVERNOS DAS CAPITAIS DO RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA DO BRASIL	55
4.1 Dimensões analíticas da pesquisa	55
4.1.1 Percurso Metodológico	59
4.1.2 <i>Corpus</i> Empírico	70
4.2 Estudo de caso: Associação do Índice de Transparência do Governo das Capitais do Ranking Nacional da Transparência aos fatores políticos e aos indicadores sociopolíticos e socioeconômicos	72
4.2.1 Capitais com a maior nota do Ranking Nacional da Transparência	79
4.2.1.1 Curitiba (Paraná)	79

4.2.1.2 Florianópolis (Santa Catarina)	81
4.2.1.3 Porto Alegre (Rio Grande do Sul)	82
4.2.1.4 Recife (Pernambuco)	83
4.2.2 Capitais com as menores notas do Ranking Nacional da Transparência	85
4.2.2.1 Macapá (Amapá)	85
4.2.2.2 Rio Branco (Acre)	89
4.2.2.3 Teresina (Piauí)	92
4.2.2.4 Goiânia (Goiás)	95
4.2.2.5 Aracaju (Sergipe)	98
4.2.2.6 Campo Grande (Mato Grosso do Sul)	101
4.3 Discussão dos resultados	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIA	120

1 INTRODUÇÃO

O diagnóstico acerca da baixa participação política dos cidadãos e da queda de confiança da representação política se coloca como um dos grandes desafios da sociedade contemporânea, de modo que são explicados por alguns teóricos e acadêmicos como uma instabilidade na legitimidade - consequência do modelo representativo e liberal, o qual viabilizou o distanciamento dos representantes e dos representados. Isto é, os cidadãos apenas estariam participando das decisões públicas no momento das eleições (ato do voto), enquanto os atores políticos seriam os que de fato tomam as decisões, as quais, por vezes, são incompatíveis com os interesses públicos (MANIN, 1997; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Esse cenário, segundo Marques (2008, p. 16), acabou por impulsionar a reivindicação por alterações em práticas e estruturas das instituições públicas. De acordo com Manin (1997), o Estado tem sido pressionado pela sociedade a promover, os princípios básicos democráticos e as promessas feitas por este regime desde o seu advento na Era Moderna. Além disso, buscar um aumento na racionalização dos processos governamentais, na eficiência e qualidade nos serviços públicos, bem como na inserção de novas práticas gerenciais, com ênfase em resultados¹ (GOMES, 2005). Diante disso, é importante ressaltar que, quando essas demandas apareceram durante o século XX, houve, portanto, uma ampliação nas discussões teóricas no que se refere à busca de melhorias do sistema político que sustentassem essas exigências para garantir maior participação, interação, influência, controle e fiscalização da coisa pública pelos cidadãos. E à medida que aumentam as exigências para se incorporar novos critérios políticos, repercutem, paralelamente, as reflexões acerca do surgimento e inserção das novas tecnologias de informação e comunicação (internet) na contemporaneidade (HOOD, 2006; MARGETTS, 2011).

A Internet desperta atenção por oferecer recursos diferenciados que não são proporcionados por outros meios, como as mídias tradicionais², posto que a rede permite “maior capacidade de comunicação, emissão de mensagens, acessibilidade a dados, interação, instantaneidade, armazenamento de informações além de promover o fim das barreiras geográficas” (MARQUES, 2008, p. 13). Nesse sentido, pensar essa interface

¹ O que todos veem como problemático é o sistema de práticas, instituições e valores da política contemporânea à medida que se constata a sua distância de um padrão de democracia considerada ideal. (GOMES, 2005, p. 1).

² Rádio e televisão

digital no campo da política traduz-se em uma nova dinâmica, as quais podem provocar uma nova configuração estrutural e prática no sistema político, principalmente no que se refere à ampliação informacional e comunicacional.

Além disso, Bragatto (2008, p.10) afirma que o ambiente digital pode aprimorar a conexão entre os atores políticos e agentes públicos com a sociedade, ou melhor, “colaboram no aperfeiçoamento democrático e da participação popular”, pois através da rede podem ser concretizados, de uma maneira mais prática e fácil, os princípios democráticos, a título de exemplo: transparência e *accountability*³, que são deveres do Estado e direitos do cidadão.

[...] montante muito amplo de experiências, iniciativas e práticas políticas relacionadas à idéia ou às instituições da democracia, na medida em que tais experiências, iniciativas e práticas se apoiam em dispositivos, ferramentas e recursos das tecnologias digitais de comunicação e informação (GOMES, 2007, p. 1-2).

O uso da plataforma da internet na promoção e expectativa de uma melhor performance na comunicação política e qualidade democrática é nomeado de democracia digital⁴ (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). Tal conceito refere-se à conexão entre a concepção de democracia com as inovações interativas das novas tecnologias de informação e comunicação (internet), para buscar resolver as adversidades relacionais, comunicativas e informacionais do sistema político vigente.

No entanto, verifica-se que há visões e perspectivas divergentes em relação ao uso do ambiente digital para o aprimoramento democrático, tanto no plano teórico quanto no plano prático. Sendo assim, é necessário analisar toda a literatura que destaca as potencialidades e críticas, para então compreender de fato o seu desempenho (BOHMAN, 2004; BRAGATTO; SAMPAIO; SILVA, 2016; GOMES, 2007; IASULAITIS, 2012; MARGETTS, 2011).

Boa parte das questões que diversificam o campo nasce da riqueza narrativa que há tanto no imaginário democrático quanto no imaginário

³ *Accountability* envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, mecanismos de cobrança e controles (interno e externo) e, por fim (mas não em grau de importância), transparência administrativa. Ou seja, requer que haja instrumentos que permitam que o Estado seja cobrado - seja pela sociedade civil ou por agências reguladoras institucionalizadas - por suas decisões políticas, pelos seus atos administrativos e pela eficiência de suas políticas (VALENTE, 2004, p. 120).

⁴ A dissertação apresenta o termo democracia digital, pois está “em contraste com expressões como ‘democracia eletrônica’ (mais amplo, pois é vinculado à influência dos meios eletrônicos de comunicação de massa nos sistemas democráticos) e teledemocracia (marcado pelo impacto da televisão, em especial da TV a cabo). Cabe ainda esclarecer que o conceito de ‘democracia digital’ tomado aqui não se refere apenas às aplicações tecnológicas e digitais feitas por Estados na rede. Adota-se aqui uma concepção mais normativa, associada à idéia de modelos de democracia (HELD, 1987). Há preocupação, portanto, com as iniciativas voltadas para o aprimoramento e correção dos déficits democráticos segundo os modelos normativos” (BRAGATTO, 2008, p. 9).

tecnológico. A narrativa democrática, por exemplo, nunca foi homogênea e nela sempre coexistiram diferentes visões sobre a função e as finalidades de instituições, mecanismos e agentes (HELD, 2006). Somando-se a isso, o próprio imaginário tecnológico também não é monolítico: sempre se fez povoado de divergências conceituais e teóricas, visualizado através de diversas lentes (BRAGATTO; SAMPAIO; SILVA, 2016, p. 18).

Em um primeiro momento, alguns teóricos como Castells (1999) e Levy (1999) entendem que o mecanismo da internet é capaz de solucionar a vitalidade do sistema político contemporâneo, enquanto que, em um segundo momento, teóricos como Buchstein (1997) têm uma percepção mais pessimista, afirmando que o ambiente digital não supre todas as demandas. Porém, atualmente se estabelece uma perspectiva mais realista que não considera a Internet um mecanismo totalmente transformador no sistema político, mas sim um bom instrumento relacional, comunicacional e interativo entre o Estado e a sociedade (FREITAS; CUNHA, 2014). Essa visão busca equilibrar os apontamentos extremistas dos benefícios e das limitações e expor a necessidade de admitir a “forma de uso” da rede empregada pelos governos e as reais contribuições que ela promove no processo democrático (GOMES, 2008).

Esta literatura, marcada inicialmente por uma forte concepção de determinismo tecnológico, que pressupõe que as mudanças no campo da técnica condicionam imediatamente transformações mais amplas no conjunto da sociedade, cede lugar, mais recentemente, à nova onda de análises, principalmente balizada em evidências empíricas, que busca avaliar as possibilidades e limites do uso da internet no tocante à melhoria das funções representativas e participativas das democracias contemporâneas (IASULAITIS, 2012, p. 5).

Diante de todo o exposto, a presente dissertação se organiza a fim de estudar a materialização de uma das iniciativas e projetos da democracia digital, de maneira que, nesta pesquisa, interessa analisar as políticas de *e-Transparência*, pois verifica-se que ela tem uma relação fundamental com os deveres dos governos e direitos dos cidadãos. Além disso e principalmente, a transparência pública configura como um elemento central das discussões de governança aberta pela sua pretensa contribuição no fortalecimento da democracia, pois, como já mencionado, há uma certa frustração em relação às expectativas, construídas ao longo da história, de maneira que os estudos de Ferreira da Cruz; Tavares; Marques; Jorge e De Sousa (2015, p. 20) apontam que nos últimos anos, a transparência e as iniciativas governamentais on-line tornaram-se veículos da agenda

política contemporânea à fim de aumentar a legitimidade e a confiança no governo, melhorar o engajamento dos cidadãos e coibir a corrupção e a má administração⁵.

Entretanto, a transparência pública, de acordo com Heald e Hold (2006), é um princípio mais falado do que praticado, e é situado em um campo transversal, uma vez que agrega a ele outras dimensões, tais como: eleições, direitos, liberdades, participação, monitoramento, controle, responsabilidade, responsividade, *accountability*, governança mais eficaz e legítima. Contribuem à discussão Meijer, Hart e Whorty (2015), afirmando que é necessário analisar o contexto em que o governo está inserido.

No Brasil - contexto de análise da pesquisa - a transparência pública digital também se torna central na agenda política dos governantes. Foi a partir de uma série de marcos legais e acordos instituídos - posteriormente à redemocratização, em especial, ao decreto em 2011 da Lei de Acesso à Informação (LAI) - que esse princípio pôde se materializar através dos websites e portais governamentais (NEVES, 2013).

De acordo com a literatura do tema, apesar de no Brasil estar em vigência leis e acordos acerca da transparência, verifica-se que para se ter uma boa qualidade e efetiva *e-Transparência* não depende apenas de inovação em aspectos tecnológicos ou práticos, pois esta prática política necessita de recursos, além dos que estão à disposição dos agentes sociais. Desse modo, identifica-se que há alguns aspectos que podem interferir no provimento da transparência ou então estarem associados a uma melhor qualidade desta (AKATSU; PINHO, 2002; ALMADA, 2017; AMORIM 2012; FERREIRA DA CRUZ; TAVARES; MARQUES; JORGE; DE SOUSA, 2015; GOMES, 2008; HEALD; HOOD, 2006; HOOD, 2006; MEIJER; HART; WHORTY, 2015; CRUZ *et. al.*, 2012).

Em vista desses apontamentos, a presente pesquisa propõe verificar o Índice de Transparência dos Governos das Capitais do Ranking Nacional da Transparência do Brasil realizado pelo Ministério Público Federal (MPF), com o objetivo de propor uma análise entre as quatro capitais⁶ que atingiram a nota máxima no ranking - Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS) e Recife (PE) -, e as quatro últimas posições - Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Teresina (PI) integram a 22^a, a posição 25^a é Goiânia (GO), 26^a posição é Aracaju (SE) - e a última com a posição 27^a é a capital Campo Grande

⁵ Tradução própria da citação: “*In recent years, transparency and open government initiatives have become vehicles to increase legitimacy and trust in government, improve citizen engagement, and curb corruption and maladministration*” (FERREIRA DA CRUZ; TAVARES; MARQUES; JORGE; DE SOUSA, 2015, p. 20).

⁶ Devido à esfera municipal ser a mais próxima, além de sua considerável dimensão populacional e de atuação econômica, política, social e tecnológica dentro do país.

(MS) e verificar se há associação aos fatores políticos e aos indicadores socioeconômicos e sociopolíticos⁷.

A presente pesquisa destaca que esta análise é importante, pois há a necessidade de saber como os governos estão se apropriando do instrumento da internet para fornecer aos cidadãos as informações e dados governamentais, sobretudo porque é um direito, bem como um princípio central para se alcançar uma boa governança democrática. E reconhece que a *e-Transparência* é um grande desafio para os governos e cidadãos brasileiros, pois o Brasil é um país que se constitui de inúmeras diversidades e diferenças sociais, econômicas, políticas, bem como da existência de uma herança patrimonialista.

À luz de tais considerações, a pesquisa se estrutura em três capítulos, sendo que o capítulo 2 (*Transparência*) e o capítulo 3 (*Democracia Digital e Transparência Digital*) dão o suporte e contextualizam a parte teórica da pesquisa, enquanto o capítulo 4 (*Análise da e-Transparência: Um estudo de caso do Índice de Transparência dos Governos das Capitais do Ranking Nacional da Transparência*) discute as dimensões analíticas da pesquisa, o percurso metodológico, o *corpus* empírico da pesquisa, as discussões dos resultados da análise e, por fim, as considerações finais.

⁷ O percurso metodológico, bem como a justificativa do *corpus* empírico da pesquisa será apresentado no capítulo 4: *Análise da e-Transparência: Um estudo de caso do Índice de Transparência dos Governos das Capitais do Ranking Nacional da Transparência*.

2 TRANSPARÊNCIA

Este capítulo tem como finalidade fazer uma contextualização da importância da concepção de transparência e traçar um panorama para os próximos capítulos. De modo que busca apresentar o conceito e as características da transparência pública, bem como explicar o porquê da grande atenção dada a este princípio na agenda política contemporânea. Além disso, aponta que o acesso às informações governamentais é um direito básico e fundamental para uma boa governança democrática, porém é de relevância destacar os seus desafios e limites. Sendo então dividido em três seções: *Transparência Pública: Um princípio democrático*; *Caracterizando a transparência pública* e *Transparência Pública: Desafios e limites*.

2.1 Transparência pública: um princípio democrático

A transparência está relacionada a atividades que, quando realizadas, são visíveis a todos, de modo que pode ser aplicada em diversas esferas da vida social cotidiana, como por exemplo: a transparência em governos, instituições, organizações, empresas privadas e mercado (ALMADA, 2017). Contudo, a presente pesquisa se limita ao conceito da transparência pública, ou seja, das informações governamentais que devem ser disponibilizadas de forma clara e acessível, sobretudo permitindo o controle, a fiscalização e a participação nos assuntos públicos pela sociedade. É necessário existir relações éticas e honestas na divulgação das informações em todas as dimensões para que os interessados possam ter conhecimento acerca do funcionamento das políticas, das decisões e dos gastos e despesas do governo (FILGUEIRAS, 2011).

O acesso às informações é um bem público, sendo um direito básico e fundamental, porém não é um direito “inato”, é um direito historicamente construído nos governos democráticos (LOPES, 2007). De acordo com Bobbio (1986) a transparência é um princípio elementar em um sistema democrático de governo, pois as ações de um governo devem ser conhecidas pelo povo, que é o soberano, sendo um dos princípios mais importantes de um estado constitucional. Por essa razão, as informações devem ser publicadas, abertas e transparentes, a fim de possibilitar maior participação e controle pelo corpo social (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Dito isto, cabe destacar que a transparência não é um conceito recente, pois, desde o século XVIII, já se apontava a importância desse princípio nas instituições públicas, como é possível observar nas obras de Jean-Jacques Rousseau, Jeremy

Bentham, entre outros (AMORIM, 2012). Contudo, a transparência no cenário contemporâneo vem ganhando cada vez mais visibilidade na agenda política, em razão de que há uma frustração em relação às expectativas democráticas construídas ao longo da história⁸ e o seu real desempenho, isto é, há uma queda de confiança nos atores políticos⁹ que, por vezes, sobrepõem os interesses particulares aos interesses coletivos dos cidadãos, o que pode vir a resultar em corrupção, bem como na ineficiência do uso do dinheiro público e das políticas públicas, no baixo índice de participação política da sociedade no controle e tomada de decisões (BOBBIO, 1986; MANIN, 1997; MOISÉS, 2010). Não obstante, em virtude do conceito de transparência ser um tema situado em um campo transversal, atrela a ele outras dimensões, tais como: eleições, direitos, liberdades, participação, monitoramento, controle, responsabilidade, responsividade, accountability, governança mais eficaz e legítima (RODRIGUES, 2017).

Admite-se que o termo transparência tem diversas atribuições que, por sua vez, variam nas suas definições e argumentos para os estudiosos do tema. De todo modo, identifica-se uma perspectiva em comum de que a prática política de transparência é um meio e um instrumento que deve estar à disposição da sociedade, para que esta acompanhe a gestão governamental, já que as ações públicas afetam diretamente e indiretamente a vida de todos (FREIRE, 2014).

A autora Margetts (2011, p. 518) indica que:

Transparency is a multifaceted concept with a long history in discussion of governance and institutional design. Variations on the transparency theme include openness, surveillance, accountability, simplicity and notions of rule-governed, predictable governance processes which fulfill citizens' 'right to know' about government and policy making and acting as the 'key to better governance' by enhancing certain administrative values, such as integrity, fairness and efficiency¹⁰

⁸ Compromissos realizados desde as revoluções que marcaram o início da Era Moderna (BOBBIO, 1986).

⁹ No livro *Democracia e confiança: Porque os cidadãos desconfiam das instituições públicas* (2010) de José Álvaro Moisés é discutido acerca da desconfiança nas instituições democráticas, e nele contém as principais perspectivas teóricas e os principais estudos da área. Essa discussão não é um tema que se esgota e há uma multidimensionalidade de conceitos relacionados. Entretanto, este livro, traz uma base amplamente suficiente para apontar que uma das principais causas da desconfiança nas instituições públicas é referente ao desempenho dos atores políticos, bem como dos valores em jogo.

¹⁰ Tradução própria: "A transparência é uma concepção multifacetada com uma longa história de discussão sobre governança e desenho institucional. Variações sobre o tema transparência incluem abertura, vigilância, responsabilidade, simplicidade e noções de processos de governança, processos de governança previsíveis que cumprem o "direito de saber" dos cidadãos sobre o governo e a formulação e a atuação de políticas como a "chave para uma melhor governança" por meio do aperfeiçoamento dos valores administrativos, tais como integridade, justiça e eficiência" (MARGETTS, 2011, p. 518).

Além disso, conforme Valente (2004, p. 109) a transparência deve ser tratada como um direito, dado que “tornar uma obrigação legal é a forma de fazer com que a administração retire, ainda que parcialmente, os mantos do segredismo sobre suas atividades”. Dessa forma, o argumento básico na perspectiva democrática é de que, com o acesso a essas informações governamentais, os cidadãos podem se munir para estarem aptos a analisar a performance dos atores políticos e fiscalizar suas ações, assim se engajando a participar da coisa pública (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Com isso, é notável que a transparência possibilita a redução da autonomia dos atores políticos para que sejam mais responsivos com a sociedade. No entanto, tais informações têm que estar acessíveis, compreensíveis e serem úteis, tanto para a imprensa, as organizações e as instituições, quanto para os cidadãos, a fim de possibilitar aos cidadãos terem uma discussão mais aprofundada e de qualidade acerca dos assuntos públicos, bem como de um maior empoderamento da sociedade (MARGETTS, 2011).

Diante desses apontamentos, na obra de Hannah Pitkin (2006), é apresentado a reflexão acerca da representação política, apontando alguns questionamentos, tais como: *Os representantes devem ter autonomia e prestar contas aos representados? Os cidadãos devem ter meios de participação?* De modo que, no decorrer de sua obra, a autora argumenta sobre a extrema importância de que haja uma maior conexão entre os representantes e representados de uma maneira substantiva, propondo que os representantes sejam mais responsivos para com os cidadãos e, principalmente, que os cidadãos sejam mais atuantes durante todo o mandato¹¹, porque assim inibiria a excessiva autonomização dos atores políticos, que causa o declínio da participação e do engajamento cívico¹². Pitkin é uma das autoras que também destaca que em uma democracia, além da representação política, valores como participação, abertura, transparência das informações, prestação de contas e atividades constantes de responsividade são elementos fundamentais e interligados.

Ademais, de acordo com David Heald e Christopher Hood em *Transparency: The key to better governance?* (2006), o conceito de transparência é capaz de agregar outras dimensões e valores democráticos, por isso é dado grande destaque a este princípio em razão de seu poder político nas discussões que versam sobre teoria democrática. Entretanto, a transparência não deve ser tratada como a solução dos problemas que os

¹¹ Não apenas no momento de votar no representante (eleições).

¹² Engajamento cívico é o ato de os cidadãos se engajarem, se interessarem em assuntos e pautas coletivas, isto é, da coisa pública.

governos vêm enfrentando ou como um fim em si mesma, pois muitos estudiosos da área apontam que mesmo que a transparência agregue outros valores democráticos, ainda é complexo concluir o seu real desempenho, até porque, por vezes, a transparência é mais falada do que praticada (HEALD; HOOD, 2006). Além disso, ela não funciona isoladamente, isto é, o seu desempenho tem que estar vinculado a outros requisitos democráticos e práticas políticas, para que assim realmente possa contribuir a fortalecer os regimes democráticos contemporâneos (HEALD; HOOD, 2006; MEIJER; HART; WHORTHY, 2015).

É necessário, portanto, que haja uma mudança na cultura do segredo dentro das instituições públicas, isto é, que as informações governamentais sejam visíveis, abertas, transparentes, úteis e compreensíveis para que cidadãos, imprensa, organizações, instituições e órgãos de controle possam participar, se engajar, controlar e fiscalizar tais ações. Para se ter uma boa governança democrática, se faz necessário o exercício do diálogo entre governo e sociedade, de modo que essa operacionalização da política de transparência sirva como instrumento de ação do cidadão. Acerca desse ponto, Amorim (2012, p. 63) destaca que:

[...] os negócios do Estado devem ser realizados à “luz do dia” e devem estar sujeitos à discussão do público. A exposição ao debate público e a pressão da opinião pública são fermentos democráticos. O funcionamento do aparelho estatal torna-se objeto de prestação de contas e seus administradores são constrangidos a prestar contas, a justificar as suas escolhas e a serem responsabilizados pelos atos praticados em nome da esfera civil (seus representados). A transparência, então, evoca o exercício de uma administração mais acessível ao diálogo e com seu funcionamento às claras. Outra significação representativa é a de um governo mais próximo da sociedade, tornando as fronteiras entre Estado e cidadão mais porosas, o que tende a reduzir a opacidade administrativa. Esse processo resulta numa intervenção cada vez mais intensa, em que a sociedade assume responsabilidades administrativas a ponto de ser parte no processo de construção da decisão. Assim, transparência e participação tornam-se expressão do movimento de reaproximação do Estado com a sociedade e de abertura do Estado à sociedade.

2.1.1 Abertura, Transparência e *Accountability*

Um governo que busca a boa governança democrática deve estabelecer práticas políticas que minimizem a autonomização dos atores políticos, o segredo dentro das instituições públicas, possibilite maior participação da sociedade nos assuntos públicos, e criem canais de diálogo e instrumentos de fiscalização, monitoramento e, caso necessário, de punição. E, como já mencionado, as práticas políticas de transparência são

um princípio que pode agregar essas dimensões, porém não deve ser visto como a meta para alcançar todas as práticas de boa governança (HELD; HOOD, 2006). Portanto, é necessário esclarecer que a transparência deve se estabelecer em um Estado Democrático, mas os outros requisitos e dimensões que versam a teoria democrática, que de alguma maneira sofrem influências da transparência, devem estar inter-relacionados (HELD; HOOD, 2006; GOMES, 2010; MEIJER; HART; WHORTHY, 2015).

Assim, a presente pesquisa, aponta como relevante explicar a priori os conceitos de abertura, transparência e *accountability* que são por vezes colocados erroneamente como sinônimos, sendo na verdade apenas dimensões complementares (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). Naurin e Fellow (2007) apontam a importância de prestar atenção na distinção conceitual dessas três definições, e ainda argumentam a necessidade de evitar assumir um link automático de colocar em um pacote só, pois, é importante compreender a importância de cada um e não adotar apenas uma noção de senso comum acerca da transparência pública.

Portanto, o conceito de abertura significa algo mais amplo do que o acesso às informações governamentais, isto é, significa que as ações das instituições públicas estão abertas ao escrutínio do público. Este conceito também nomeado de *openness*, refere-se “à exposição de conteúdos em estado bruto: dados técnicos, números ou documentos que têm o propósito de expor o Estado ao máximo possível” (ALMADA, 2017, p. 42). E esses dados governamentais abertos têm que conter informações úteis para que possam ser apropriadas devidamente e de forma significativa por parte dos cidadãos, da imprensa, dos partidos, das organizações civis, instituições e órgãos de controle¹³.

No entanto, a abertura é uma das etapas para se operacionalizar a transparência, de modo que a transparência transcende a abertura, pois as informações governamentais podem ser abertas, mas não necessariamente as instituições públicas as disponibilizam de uma maneira compreensível ou as esclarecerem de uma forma correta (FILGUEIRAS, 2011). Sobretudo porque a transparência tem um alcance maior por estar apoiada em leis, acordos e declarações, além de poder tornar as informações propensas a questionamentos (GOMES, 2010).

Transparência e abertura compartilham de uma dupla natureza: são uma norma e um instrumento. Como norma, a transparência e a abertura são

¹³ O ambiente digital é o espaço onde esses dados abertos governamentais são disponibilizados. Tal fenômeno será explicado no próximo capítulo.

parte dos sistemas de valores da democracia liberal e dos direitos humanos, que preveem o direito de o cidadão saber o que está acontecendo no governo e o dever do governo de ser transparente e aberto. [...] são também um instrumento para produzir mais eficiência e eficácia, forçando governo a ser mais cuidadoso, de modo a suportar o escrutínio público (DROR, 1999, p. 63, apud, ALMADA, 2017, p. 45).

E tanto os conceitos de abertura e transparência estão inter-relacionados ao conceito de *accountability*, que ocupa também um papel relevante na teoria democrática. Segundo Bulgarelli (2015), a OCDE (2011)¹⁴, um dos organismos que mais defendem a transparência pública, destaca que a abertura e transparência são pré-requisitos importantes para que se estabeleça a *accountability* e a confiança¹⁵. A *accountability* não tem uma tradução literal para o português, porém se refere à noção de responsabilidade e obrigatoriedade do governo perante a sociedade a partir de um mecanismo institucional, ou seja, os atores políticos devem prestar contas de suas ações para as autoridades competentes e para os cidadãos verificarem suas ações, decisões e assim os controlarem, bem como, se necessário, puni-los¹⁶ (FREIRE, 2014). Dito isso:

O termo *accountability* envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, de mecanismos de cobrança e controles (interno e externo) e, por fim (mas não em grau de importância), transparência administrativa. Ou seja, requer que haja instrumentos que permitam que o Estado seja cobrado - seja pela sociedade civil ou por agências reguladoras institucionalizadas - por suas decisões políticas e seus atos administrativos e pela eficiência de suas políticas (VALENTE, 2004, p. 120).

(...) termo *accountability* constitui, em sua essência, o ensinamento de que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta, etc. Neste sentido, não se pode limitar tal conceito, em apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. (...) Em suma, a *accountability* é um processo democrático amplo e que se dá em distintas fases, ou seja, na informação correta e transparente, seja na prestação de contas dos governantes ou ainda na responsabilização em sentido estrito daqueles que tem o dever de prestar contas (LOPES; FREIRE, 2010, p. 7274, apud, FREIRE, 2014, p. 52).

¹⁴ OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

¹⁵ Segundo Moisés (2010), de modo geral a confiança política apresenta um papel relevante na democracia contemporânea e que os níveis de confiança podem estar associados a boa execução desses princípios.

¹⁶ Guilherme O'Donnell (1998), de modo geral, classifica dois tipos de *accountability*: vertical e horizontal. A *accountability* vertical pressupõe a necessidade de prestar contas e a possibilidade dos cidadãos de punir os representantes, ou seja, de responsabilizá-los (há uma relação entre desiguais: cidadãos *versus* representantes). Já a *accountability* horizontal difere aos atores envolvidos, isto é, o controle que os poderes exercem uns sobre os outros (há uma relação entre iguais, nomeada *checks and balances* entre os poderes).

Em síntese, esses três conceitos são complementares, e é necessário verificar se a transparência pública está sendo realmente aplicada, ou se os governos estão simplesmente disponibilizando as informações sem estabelecer práticas políticas de transparência e *accountability* (NAURIN, FELLOW, 2007). Essa distinção se torna relevante, já que, segundo o estudo de Morlino (2002), realizado na Itália, em *What is a “Good” Democracy? Theory and Empirical Analysis*, a falta de: direitos sociais, da abertura dos dados governamentais, da responsabilidade dos atores políticos, da transparência, do controle e da punição, e, além da corrupção em si são os problemas mais sérios e recorrentes na Itália, bem como em outros países democráticos, sendo que esses elementos são fundamentais para o estabelecimento de uma boa governança democrática.

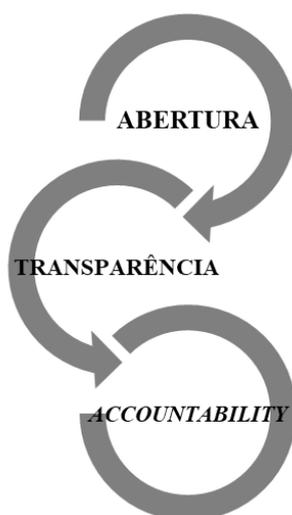


Figura 1: Abertura, Transparência e *Accountability*: conceitos complementares

Fonte: Autora.

2.2 Caracterizando a Transparência Pública

Esta seção tem por objetivo esclarecer as características acerca da transparência pública. Portanto, cabe destacar a priori que o conceito de transparência pública recebe as mais diversas atribuições a depender das perspectivas teóricas, porém o argumento comum entre elas é de que este princípio compreende a mais de uma característica, pois é fundamental em um Estado Democrático de Direito, com a finalidade da troca de informações e o esclarecimento das ações e decisões da coisa

pública, de uma maneira compreensível para serem observadas, interpretadas e fiscalizadas¹⁷.

Para Hood (2006), em *Transparency in Historical Perspective*¹⁸, o conceito de transparência tem um caráter multidimensional nos debates atuais sobre governança democrática e contempla três perspectivas normativas: a internacional, a nacional e a subnacional, e a corporativa. A primeira trata sobre o modo como os países devem relacionar-se entre si e com os organismos internacionais com o propósito de preservar a efetividade dos regimes de políticas internacionais; a segunda se refere ao modo como o Estado deve se relacionar com a sociedade, apoiado em leis, possibilitando o acesso aos dados governamentais, bem como à fiscalização, controle e punição aos que pratiquem o segredismo dos assuntos de interesse público. Por fim, a terceira perspectiva traz a concepção de como as corporações devem relacionar-se com as partes interessadas e o mercado.

A concepção de que a prática política de transparência tem um caráter multidimensional, é também compartilhada por Meijer, Hart e Whorthy (2015), indicando que além da abertura e acesso às informações governamentais, assistidas por leis e acordos, há a possibilidade de fiscalização, bem como de *accountability*, que são a chave para uma melhor governança democrática.

Portanto, a transparência pública é o exercício de uma administração mais acessível ao diálogo e com seu funcionamento às claras, tornando as fronteiras do Estado e dos cidadãos mais porosas (ALMADA, 2017). Segundo Rodrigues (2016) esse princípio no mínimo contribui na legitimidade das instituições e do sistema político quando mune os cidadãos de informação e os capacita a monitorar as ações do governo, modificando tendencialmente a cultura da opacidade dentro dos governos. Essas afirmações, por sua vez, suscitam uma questão importante: *Mas afinal quais são as informações governamentais que devem ser disponibilizadas?*

Apesar de as definições e justificativas variarem de acordo com cada perspectiva teórica, tanto no âmbito internacional quanto no âmbito nacional, conclui-se que o conceito de transparência pública se refere a dois tipos: um de ordem administrativa

¹⁷ A concepção das novas tecnologias de informação e comunicação, tendo a internet como destaque, como uma ferramenta para ampliar esse acesso às informações será apresentada no próximo capítulo.

¹⁸ Este artigo apresenta uma análise e traz uma perspectiva da história da transparência pública, além disso, o autor identifica os padrões e as características mais gerais da transparência pública. O autor também destaca a importância da transparência em uma democracia, inclusive nas democracias representativas, e sobretudo da importância da participação da sociedade nos assuntos públicos.

e outro de ordem fiscal-orçamentária. A transparência administrativa compreende ao modo de organização e funcionamento do governo, ou seja, as informações das práticas, processos internos realizados pela esfera política. Enquanto que a transparência fiscal-orçamentária diz respeito às informações das finanças e orçamentos, ou seja, refere-se às receitas (arrecadação) e às despesas (gastos) do governo com o objetivo de esclarecer questões sobre o dinheiro público (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

A partir do que foi exposto, há a percepção de que o acesso às informações governamentais é um instrumento que pode contribuir para uma melhor governança, de modo que Angeli (2017, p. 35) destaca que:

a pesquisa realizada por Janssen, Charalabidis e Zuizerwijk (2012) identificou diversos benefícios potenciais advindos das iniciativas de transparência pública, os quais foram apresentados agrupados em três conjuntos: benefícios políticos e sociais; benefícios econômicos; benefícios operacionais e tecnológicos. [...] Os autores observaram que os resultados do grupo “benefícios políticos e sociais” foram percebidos pelos entrevistados como aqueles de maior importância, dentre os quais se destacam: - acesso aos dados por qualquer cidadão; - possibilidade de escrutínio dos dados; - participação e engajamento do cidadão; - melhoria dos processos de formulação de políticas públicas; - melhoria dos serviços públicos; - criação de serviços inovadores; - maior visibilidade aos provedores dos dados; - estímulo ao desenvolvimento do conhecimento; - descoberta de novas perspectivas no setor público. Quando perguntados pelas razões preponderantes para que sejam incentivadas as políticas de abertura de dados, os entrevistados apontaram a “ampliação da transparência” e a “melhoria dos mecanismos de *accountability*”.

Ainda que muitos estudos apontem as potencialidades das políticas de transparência, se faz necessário não só apresentar as possibilidades que esta oferece na dimensão teórica, mas os limites e obstáculos enquanto um ideal normativo, bem como no plano prático (MARGETTS, 2011).

2.3 Desafios e limites da transparência pública

Há diversas perspectivas acerca da concepção de transparência pública, entretanto, destaca-se que, até o momento, a maior parte da literatura caracterizou e justificou este conceito, enfatizando apenas os seus aspectos de benefícios e potencialidades, porém é importante apresentar as perspectivas e discussões que expõe as ressalvas e os obstáculos da transparência pública (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Sendo assim, observa-se que os estudos de Hood (2006) caracterizam a transparência como um princípio central e fundamental nas discussões que versam acerca da boa governança, porém, o autor também reconhece que em alguns momentos que nem todas as informações governamentais devem ser disponibilizadas e até reveladas, pois algumas podem prejudicar o governo. Ele indica que há certas informações que devem ser mantidas no sigilo do público, pois tem um caráter confidencial, e por vezes pode causar perigo para a segurança nacional, isto é, em razão de atingir diretamente os cidadãos ou então questões acerca de negociações.

Contudo, as informações governamentais que não devem ser disponibilizadas à sociedade devem estar previstas por lei. Além desse aspecto, Hood (2006) destaca que há atores políticos e agentes públicos que não concordam na exposição acerca de suas ações, e, muitas vezes disponibilizam as informações de uma maneira incompreensível ou então de uma maneira equivocada. Há ainda aqueles atores políticos e agentes públicos, de acordo com Meijer, Hart e Whorthy (2015), que pressupõem que os cidadãos não vão compreender as informações referentes às ações governamentais e acabam não as disponibilizando.

Outro autor que questiona as potencialidades da política de transparência é Fernando Filgueiras (2011). Seu artigo *Além da transparência: accountability, e política de publicidade* defende que é necessário ter cautela para conceituar e caracterizar a concepção de transparência pública como um instrumento que favorece o sistema político democrático. Ele apresenta, seis objeções à política de transparência, ao dizer que essa prática política contribui no fortalecimento da noção de *accountability*. Filgueiras (2011, p. 77) indica que:

Essas objeções à política da transparência são as seguintes: 1. pressupõe o cidadão como consumidor de um mercado político; 2. não aborda a questão cognitiva da produção da informação; 3. afeta a noção de privacidade, sendo contraditória, portanto, a alguns direitos fundamentais; 4. como regra de conduta, não diferencia a conduta individual da questão institucional; 5. no âmbito do político, o segredo tem uma função importante, pois nem tudo pode ser transparente; 6. carece de uma distinção mais clara entre razão pública e razão não pública ou entre o público e o privado.

Filgueiras (2011) ainda argumenta que a noção da ideia da prática política de transparência está vinculada ao benefício de inibir corrupção, e para o autor isso é um erro, pois, acaba deslegitimando a política. Diante disso, ele defende a ideia de publicidade, em oposição à concepção de transparência, pois é a prática de publicidade

que se relaciona com a noção de exposição, de maneira que contribuiria para o controle social e não ocasionaria a deslegitimação da máquina administrativa governamental¹⁹.

Há ainda dúvidas de que a transparência pública contribua num governo mais democrático, isto é, um governo com ideais participativos e deliberativos. Marques (2014) aponta que apenas ter o acesso às informações não basta, é importante que esta prática esteja vinculada com oportunidades de participação, de modo que os cidadãos possam ajudar nas decisões públicas. Além disso, o autor destaca que é importante que os canais de constrangimentos e de punição sejam realmente efetivos quando houver denúncias das ações dos atores políticos, pois, caso não sejam, criarão ainda mais um sentimento de insatisfação com o governo.

A prática política de transparência, de acordo com os críticos, não é sinônimo de confiança, posto que a excessiva transparência das ações governamentais pode produzir nos cidadãos confusão e insegurança, sendo que, para se ter de fato confiança no sistema político e nos atores políticos, são necessários outros elementos associados (ALMADA, 2017). Além disso, quando há maior conhecimento e acesso às informações das ações governamentais, pode-se prejudicar a confiança e a legitimidade dos governos, porque, se forem identificadas irregularidades, e eles não forem punidos, produz-se indignação e até afastamento político dos cidadãos (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Governo, instituições e organizações transparentes só continuarão a ser consideradas confiáveis se o que a transparência revelar for uma contínua e tranquilizadora percepção de comportamentos impecáveis ou, no mínimo, objeto de pequenas falhas. Se, ao contrário, a transparência, principalmente quando não é oferecida pelos agentes e instituições, mas arrancada à custa de investigação ou vazamentos, nos trazer informações sobre condutas escandalosas e práticas chocantemente inapropriadas, a confiança no governo, instituição ou organização é substituída imediatamente por desconfiança, suspeita e rejeição (GOMES, ALMADA e AMORIM, 2015, p. 23).

A seção anterior expôs diversas vantagens advindas das iniciativas de transparência pública, e uma das pesquisas era a de Janssen, Charalabidis e Zuizerwijk (2012) que apontam alguns benefícios associados, tais como: os políticos e sociais e os econômicos. No entanto, a pesquisa também mostra que há um abismo entre os benefícios prometidos pelos formuladores das políticas de abertura e divulgação de informações e

¹⁹ A presente pesquisa não propõe discutir à respeito de qual conceito é o melhor, apenas indicar que há tal questionamento.

as barreiras enfrentadas para a sua adoção, que foram descritas pelos próprios agentes responsáveis (ANGELI, 2017).

Diante disso, reconhece-se que, para que haja uma prática política de transparência de fato, não basta apenas divulgar dados; é preciso que a linguagem seja clara à sociedade, que o cidadão receba incentivos, estímulos e oportunidades de acesso aos dados divulgados, que os servidores sejam treinados e possuam recursos para investir em transparência, e principalmente, é mister que haja uma forma de punição para aqueles que praticarem a corrupção (BRAGA, 2015; RODRIGUES, 2017).

Os críticos ainda alegam que, segundo Almada (2017, p. 72), “o problema está no fato de que estudiosos da transparência pública normalmente consideram haver um público ideal quando esta construção não é factível”, pois o público é diversificado tanto em perspectivas sociais, culturais e econômicas.

Entretanto, de acordo com Heald e Hood (2006) é preciso ponderar a discussão acerca dos benefícios e limites da transparência pública; eles argumentam que a prática política de transparência não é um fim em si mesma, isto é, não gera automaticamente todos os benefícios que se espera, mas se estiver associada aos outros requisitos democráticos podem contribuir para uma boa governança. Por fim, a presente pesquisa destaca que a noção de transparência pública tem que estar associada a outro componente - a Internet. O ambiente digital é o meio onde as informações governamentais administrativas e fiscal-orçamentárias estão disponibilizadas, sendo assim, a próxima seção apresentará a discussão de transparência pública mais a fundo.

3 DEMOCRACIA DIGITAL E TRANSPARÊNCIA DIGITAL

O capítulo anterior buscou expor os conceitos, características e as justificativas de benefícios e potencialidades da transparência pública, bem como, ressalvas e limites. O propósito deste capítulo é apresentar o papel do ambiente digital na comunicação política contemporânea, isto é, como a Internet pode ser uma ferramenta que pode contribuir para o fortalecimento dos processos democráticos, especificamente, a prática política de transparência. Para tanto, este capítulo se estrutura em três seções: *Novas Tecnologias de Informação e Comunicação; Democracia Digital e Transparência Digital*.

3.1 Novas Tecnologias de Informação e Comunicação

Durante o século XX houve uma inovação nas técnicas de comunicação e informação, que conseqüentemente influenciou de maneira expressiva a vida da sociedade contemporânea (CASTELLS, 1999; 2006; LÉVY, 1999). Tal inovação consiste na origem da Internet, isto é, uma “rede extremamente ampla e descentralizada de computadores, dotados de capacidade de comunicação sem a utilização de centros de controle. Esta rede é capaz de conectar pessoas e informações por meio de esquemas digitais” (Iasulaitis, 2012, p. 62).

A revolução informacional e comunicacional, na qual compreende-se a Internet, iniciou na década de 40, quando ocorrem as principais descobertas tecnológicas, principalmente no campo do desenvolvimento sinérgico, nas áreas da telecomunicação (nós, roteadores e fibra ótica), microeletrônica e modem²⁰ (CASTELLS, 2006; DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016). Contudo, a origem da Internet se dá no contexto da Guerra Fria, sendo parte de uma estratégia militar dos Estados Unidos, que visava “projetar um sistema de comunicação invulnerável a ataque nuclear, para impedir a tomada ou destruição do sistema norte-americano de comunicação pelos soviéticos, em caso de embate militar” (CASTELLS, 1999, p. 25).

Esses avanços permitiram a criação de uma rede capaz de propiciar uma comunicação global, surgindo assim em 1969 um sistema chamado ARPANET (*Advanced Research Projects Agency Network*), caracterizado como uma rede de

²⁰ As primeiras pesquisas acerca da rede mundial de computadores foram desenvolvidas dentro do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (*US Defense Department's Advanced Research Projects Agency (ARPA)*) (DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016, p. 39).

comunicação sem um controle central, isto é, não controlado por um único poder, apenas regulado de certa forma por algumas instituições, como a *Internet Society* e a ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*). E posteriormente, foi denominada de *Arpa-Internet* e depois *Internet*. Mas somente na década de 90 que foi criado o WWW (*World Wide Web*), que é constituído por páginas nas quais é possível publicar imagens e textos. Posteriormente, concretiza-se o surgimento do navegador, o qual conecta a internet à *web* (CASTELLS, 2006; DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016).

A rede mundial de computadores avançou para um padrão impressionante, e, portanto, expandiu para além do objetivo e preocupação inicial de projetar um sistema invulnerável a ataque nuclear. A capacidade de conexão viabilizou a comunicação entre os indivíduos, alterando e transformando a sociedade (CASTELLS, 2006; DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016; IASULAITIS, 2012).

A partir de então, a rede expandiu-se de tal forma que adquiriu escala global, transcendendo limites geopolíticos e ocasionando a supressão de tempo e espaço. Este sistema de comunicação caracteriza-se principalmente pela integração de diferentes veículos de comunicação e seu potencial interativo (IASULAITIS, 2012, p. 64)

3.1.1 Inovações informacionais e comunicacionais

A internet, portanto, se torna uma ferramenta que pode contribuir no cotidiano da sociedade contemporânea, devido suas diversas características inovadoras tanto informacionais quanto comunicacionais. Conforme a pesquisa de Iasulaitis (2012, p. 64-62), o motivo de sua notoriedade é em razão de a internet:

i) Romper barreiras espaciais e temporais: a internet alcança praticamente o mundo todo, sendo que, é possível ter acesso às informações produzidas por pessoas em localidades diferentes e distantes; comprar produtos; enviar mensagens, entre outros, estando em qualquer lugar.

ii) Livre, sem freios e nem controles: além de a internet proporcionar o acesso às informações, permite também um acesso livre a todos e, sobretudo, é um ambiente onde as pessoas possuem maior capacidade de reação frente aos poderes estabelecidos, caracterizando-se como um espaço mais democrático do que as mídias tradicionais, tais como, rádio e televisão.

iii) Anônima: a internet promove uma comunicação mais horizontal do que as mídias tradicionais, pois possibilita o anonimato, facilitando a livre expressão e a livre opinião e, principalmente, não causando intimidação.

iv) Convergência tecnológica: a internet permite a fusão das telecomunicações com a informática, ou seja, a convergência de várias mídias e diversos formatos em um único meio.

v) Hipertextualidade: a internet é capaz de interconectar diversos textos em *links* e em outras páginas de forma rápida.

vi) Densidade e extensão: a internet tem alta capacidade de armazenamento de dados, possibilitando o arquivamento de uma grande quantidade de informações de diferentes tipos, já que possui alto potencial de memória por um custo baixo, diferente da mídia tradicional.

vii) Utilidade, praticidade e baixo custo: um espaço que pode conter muitas informações e serviços variados, além de serem rapidamente acessíveis e sem custo.

viii) Customização do conteúdo: pode veicular variados conteúdos, de forma que os usuários os acessam de acordo com os seus interesses pessoais. E essa característica também pode estar a serviço de interesses comerciais, políticos e corporativos.

ix) Acessibilidade: disponibiliza informação a todos e de diversas maneiras, diferenciando-se das mídias tradicionais.

x) Interatividade: é a característica que se mais enfatiza, pois a internet proporciona a possibilidade da troca de informações por ser um espaço onde as pessoas podem se comunicar de diferentes modos (de um para um; de um para muitos e de muitos para muitos, simétrica e assimetricamente). Portanto essa *ciberfacilidade* não significa somente um papel tecnológico ou uma habilidade, mas sim uma função dialógica entre o usuário e o criador da página.

3.1.2 Internet e a mudança na dinâmica governamental

Ao longo da história, de acordo com Dalhberg (2001), todas as novas tecnologias de informação e comunicação criadas (desde o telégrafo, rádio, televisão até as novas tecnologias de informação e comunicação – internet) foram celebradas como instrumentos de alto potencial e capacidade de transformações na dinâmica das sociedades, inclusive no campo da política.

Cada nova tecnologia da comunicação, do telégrafo à televisão a cabo, parece difundir uma onda de entusiasmo em relação ao potencial das tecnologias da comunicação transformarem a democracia. Agora a

Internet está sendo celebrada como o meio pelo qual a democracia será fortalecida e estendida (DALHBERG, 2001, p. 158).

Diante disso, alguns teóricos como Manuel Castells (2006), Pierre Levy (1999), Rheingold (1996) e Rosnay (1997), defendem o emprego das novas tecnologias de informação e comunicação, especificamente do uso da internet, na relação sócio estatal, justificando que esta traz possibilidades e um alto poder emancipatório de forma diversa em relação ao rádio e à televisão, por exemplo²¹.

Segundo De Oliveira Vieira (2016, p. 41), “a tecnologia por sua vez é criada pela sociedade como forma de atender às suas próprias necessidades, valores, interesses”, de modo que o uso da Internet assume um papel significativo no processo informacional e comunicacional, pois as relações entre os indivíduos foram alteradas e, portanto, não seria diferente no âmbito da organização das instituições públicas.

Diante desses apontamentos, verifica-se que o uso da internet pelo governo traduz uma possibilidade em melhorar a capacidade de comunicação e controle, uma vez que as trocas de informação on-line são extremamente importantes, no sentido de gerar benefícios e melhorar a relação com os cidadãos, organizações, empresas privadas, membros do próprio governo e com outros países (DALHBERG, 2001; GOMES, 2007; IASULAITIS, 2012). Portanto, será apresentada na próxima seção a discussão acerca do uso da interface digital pelos governos, a fim de melhor compreender o seu funcionamento, os benefícios e as ressalvas no que diz respeito aos processos democráticos, sobretudo, nas práticas políticas referentes à transparência.

3.2 Democracia Digital

Diante das *ciberfacilidades* que a internet pode proporcionar, teóricos, pesquisadores e cidadãos começaram a questionar o uso dessa ferramenta para o campo político, a fim de contribuir na qualidade dos governos democráticos, sobretudo com o objetivo de “resgatar”²² e fortalecer os valores e princípios que versam o conceito de boa governança.

²¹ Em razão de a Internet oferecer “diversas vantagens para a comunicação política. É uma ferramenta de comunicação de alcance universal; livre, não tem ferramentas de seleção e gerenciamento; permite o anonimato do usuário; permite que o usuário converta, ao mesmo tempo, diversas ferramentas de comunicação e em diferentes formatos; permite a conexão de diversos textos por meio de *links*; possui alta amplitude para arquivar informações; proporciona alta quantidade de informações e serviços de forma rápida e fácil; permite a personalização de conteúdo; é acessível ao público; e permite uma maior interação entre candidatos e eleitores” (IASULAITIS, 2012, apud, DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016, p. 45).

²² No sentido de “resgatar” os valores democráticos do plano teórico para o plano prático.

Neste sentido, a inserção da Internet no campo da política se torna uma nova forma específica de comunicação entre os governos e a sociedade, que tem o objetivo de aprimorar e fortalecer os processos democráticos (BRAGATTO; SAMPAIO; SILVA, 2016; GOMES, 2005). Tal fenômeno é nomeado de democracia digital, que “se apresenta como uma alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada numa nova noção de democracia” (GOMES, 2005, p. 4).

Para identificar este centro conceitual, é preciso lembrar que estamos falando sobre duas dimensões paralelas que se acoplaram: (a) a tradição da concepção de democracia e todo o seu debate histórico, normativo e prático enquanto sistema político; (b) as inovações interativas das tecnologias digitais e toda sua expansão para a vida cotidiana, aplicada para solucionar problemas comunicativos e informativos modernos (BRAGATTO; SAMPAIO; SILVA, p. 19, 2016).

A democracia digital, portanto, busca construir relações conceituais e práticas para o sistema político contemporâneo, de modo que propõe e busca desafiar “o Estado a explorar novas formas de conexão política com os seus cidadãos” (SILVA, 2009, p. 68). Conforme Gomes (2005), as expectativas são de que o ambiente digital seja um instrumento capaz de fortalecer os princípios básicos e fundamentais da democracia, como por exemplo: o direito ao acesso às informações governamentais, transparência, fiscalização das ações dos atores e agentes políticos e participação política dos cidadãos.

Elementos que podem ser aperfeiçoados pelas ferramentas proporcionadas pelo digital vão desde a promoção da transparência e o controle cognitivo da população sobre o funcionamento do sistema, atores e instituições políticas, até o aumento dos níveis de participação e influência do cidadão na esfera de decisão política. Trata-se de atividades que, possivelmente, o cidadão não teria meios de praticar fisicamente e são, assim, facilitadas pela *web*, viáveis a partir de ferramentas e iniciativas disponíveis no ambiente *online* (ALMADA, 2017, p. 74).

Em razão do complexo contexto democrático contemporâneo, isto é, da insatisfação dos cidadãos acerca do desempenho dos governos e da ampla difusão e mudanças nas dinâmicas da sociedade produzidas pela internet, os atores políticos – sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal - adotam essas novas estratégias e iniciativas na administração pública a fim de prover e gerar efeitos que, se eficientes, geram ganhos democráticos (GOMES, 2005; ALAMADA, 2017).

3.2.1 As diferentes perspectivas teóricas da democracia digital

Embora tal fenômeno já esteja estabelecido na maioria dos países democráticos, há visões e questionamentos sobre os objetivos, funcionamentos e resultados que eles produzem de fato. Em virtude disso, verifica-se que há divergências teóricas quanto à capacidade do emprego da internet no campo da política, isto é, “a crescente apropriação social do digital e seu importante papel na vida cotidiana trazem questões para se pensar a relação entre sociedade e técnica” (BRAGATTO; SAMPAIO; SILVA, 2016, p. 18).

Sendo assim, verifica-se que, em um primeiro momento, com a recente inserção das novas tecnologias de informação e comunicação no campo da política, prevalece a corrente teórica denominada de *ciberotimista*. Até a década de 90, a corrente *ciberotimista* dominou os estudos e defende que a internet é capaz de transformar a qualidade democrática, pois proporciona uma positiva relação informacional e comunicacional, além da interatividade, entre os cidadãos e o Estado; desse modo, as relações hierárquicas e complexas entre a sociedade e os governos se alteram (DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016; IASULAITIS, 2012; GOMES, 2005;2007).

De acordo com Norris (2000), a visão *ciberotimista* defende a potencialidade da tecnologia digital como um instrumento de renascimento e aprimoramento das possibilidades democráticas, principalmente acerca do aumento da participação política dos cidadãos.

[...] a possibilidade de criação de uma comunicação virtual; o sistema de quadro de avisos das redes que democratizam a tecnologia, pois permite a troca de ideias, a mobilização do público e o fortalecimento do capital social; a redução das distâncias entre governantes e governados (DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016, p. 49).

Gimmler (2001), em seu estudo chamado *Deliberative democracy, the public sphere and the internet*, discute como a Internet é um importante mecanismo que pode fortalecer o desempenho do processo político e aponta que ela é uma ferramenta essencial para melhorar a qualidade democrática, pois é um meio que oferece informações e transparência dos negócios públicos que são de interesse geral, de forma mais rápida e barata. Além disso, defende a necessidade de que a população tenha conhecimento dos assuntos públicos, o mérito de um lugar na tomada de decisão política, e seu reconhecimento no espaço político. Portanto, segundo ele, o ambiente digital proporciona valores democráticos participativo e deliberativo.

Para os defensores, o uso da rede viabiliza uma gama de possibilidades renovadoras, diferentemente da mídia tradicional²³. Sendo assim, a Internet proporciona comunicação horizontal; redução de custo; possibilita *feedback* imediato e maior imparcialidade das informações²⁴ (DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016). Portanto, os *ciberotimistas* consideram que a tecnologia digital é um instrumento necessário para cessar o distanciamento entre a esfera política e a sociedade.

Em contrapartida, a segunda corrente teórica, denominada de *ciberpessimista*, se fortaleceu na década de 1990, defendendo que a Internet, assim como a mídia tradicional, não é capaz de modificar e aprimorar a realidade democrática, trazendo, assim, uma visão de que o potencial da Internet no campo da política é uma ilusão. Por isso, apontam diversas críticas aos *ciberotimistas*, principalmente quando estes dizem que a Internet promove maior relação entre a esfera política e a esfera civil, e aumenta a participação política dos cidadãos. Buchstein (1997) reconhece as facilidades da internet, e destaca que há vários estudos que elencam potenciais diversos, no entanto o autor aponta problemas e contradição desse instrumento para fins políticos.

What the Internet means for democracy, indeed, what, exactly, computer democracy might mean, is nuclear and controversial. While some regard the Internet as an information-gathering tool, others praise its deliberative potential. Some emphasize its role in the process of political will formation. Still others want to use it as a tool for decision-making (BUCHSTEIN, 1997, p. 248)²⁵.

Este autor comenta sobre a disputa teórica acerca da inserção das novas tecnologias de informação e comunicação nas instituições democráticas. Entretanto, aponta a necessidade de uma perspectiva que reafirme e legitime a democracia e não a tecnologia como ponto de partida de qualquer agenda de reforma. Além disso, Buchstein (1997) fala da importância de um confronto direto, de experiência presencial, pois tais questões não serão resolvidas somente pela Internet, e sobretudo ela traz mais oportunidades de participação apenas para as atuais elites políticas, e ele também acredita

²³ Por exemplo, o rádio e a televisão.

²⁴ É diferente dos meios tradicionais, pois neles há a influência de grupos de interesse.

²⁵ Tradução própria: “O que a Internet significa para a democracia, na verdade, o que, exatamente, a democracia computacional pode significar, é nuclear e controverso. Enquanto alguns consideram a Internet como uma ferramenta e coleta de informações, outros elogiam seu potencial deliberativo. Alguns enfatizam seu papel no processo de formação da vontade política. Outros ainda querem usá-lo como ferramenta para tomada de decisão” (BUCHSTEIN, 1997, p. 248).

que a Internet possa finalmente levar a uma nova onda de privatização da política. Portanto, para Buchstein (1997, p. 259).

At the same time, the Internet takes politics farther away from its public habitation. Preferences on public issues are expressed literally from the center of the private existence. Democracy is divorced from the symbolic spaces of concern for the common good. The Internet will probably encourage privatistic judgments on public issues and thus erode public oriented citizenship.²⁶

Além desses apontamentos, a perspectiva *ciberpessimista* aponta outros efeitos da Internet como o da “divisão social” (DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016; GOMES, 2005).

Em primeiro lugar, gera estratificação social, uma vez que se cria um abismo entre aqueles que têm acesso e aqueles que não têm. A exclusão digital impede que o espaço virtual possa representar a esfera pública ou tornar-se a esfera pública virtual, visto que a dificuldade de acesso por algumas camadas da população coloca essa parcela à margem da informação e das discussões políticas (DE OLIVEIRA VIEIRA, 2016, p. 51).

Como já evidenciado, a internet é um instrumento de informação, porém, para os *ciberpessimistas*, essas informações podem ser controladas e até manipuladas pelo Estado, gerando assim a desinformação (GOMES, 2005).

Entretanto, atualmente, verifica-se que os estudos em relação ao uso da Internet no campo da política trazem um debate mais realista, denominado *ciberrealista*, que procura analisar esse fenômeno de uma maneira não radical e determinista como as outras duas correntes teóricas já explicitadas (BRAGATTO; SAMPAIO; SILVA, 2016; GOMES, 2005; IASULAITIS, 2012). Sendo assim, é necessário ter uma perspectiva mais realista do uso da Internet como um instrumento de acesso às informações, interatividade, mobilização e não como um veículo capaz de transformar totalmente o cenário da democracia, pois é necessário compreender não apenas o impacto da Internet na sociedade, mas o impacto da sociedade sobre a Internet (GOMES, 2005; HEALD;

²⁶ Tradução própria: “Ao mesmo tempo, a Internet leva a política para mais longe do domínio público. Preferências em assuntos públicos são expressadas literalmente a partir do centro da existência privada. A democracia está divorciada dos espaços simbólicos de preocupação pelo bem comum. A Internet provavelmente encorajará julgamentos privatistas sobre questões públicas e, portanto, corroerá a cidadania” (BUCHSTEIN, 1997, p. 259)

HOOD, 2006; IASULAITIS, 2012). De acordo com Bragatto (2008, p. 18), a internet é uma invenção da humanidade e, neste sentido, tende de alguma forma a refleti-la e espelhá-la.

3.2.2 Iniciativas e projetos da democracia digital

A partir de uma perspectiva mais realista da Internet, em sua atuação no âmbito político, verifica-se a necessidade de melhor esclarecer como os governos se apropriam dessas iniciativas e projetos da democracia digital, isto é, como este conceito é materializado. Tal apropriação se dá através de *websites* e portais da internet - nomeados de governo eletrônico ou *e-gov*²⁷ - que, como mencionado, abrange as três esferas do governo: a federal, a estadual e a municipal.

O governo eletrônico caracteriza-se por sistemas avançados de informação que possibilitam aumento da eficácia e da eficiência da gestão, melhoria da qualidade dos serviços, transparência e ampliação das possibilidades de fiscalização das ações e dos serviços em planejamento, em andamento e já executados pelas instituições públicas (LEMOS; ROCHA 2007; SANTOS, 2003; TEIXEIRA, 2004, apud. AMORIM, 2012, p. 82).

O governo eletrônico, de acordo com Chahin (2004), se popularizou em 1999, após o browser permitir uma navegação mais fácil, e, sobretudo, o *e-gov* se formalizou, internacionalmente, quando Al Gore, então vice-presidente americano realizou o Fórum Global sobre Reinvenção do Governo na cidade de Washington, que tinha como objetivo melhorar a oferta de informações, serviços e produtos através do ambiente digital, a partir de órgãos públicos.

Entretanto, a função do *e-gov*, atualmente, é de instrumentalizar a comunicação a fim de criar um canal de diálogo entre diversos atores, que de acordo com a pesquisa de revisão dos conceitos e aspectos centrais do governo eletrônico de Montovane (2012, p. 26) são três:

- i) Governo-Governo (Government-to-Government ou G2G): caracteriza-se pela interação do governo com as diferentes agências governamentais e com as outras esferas de governo, para o provimento de informações, prestação de serviços e processamento de transações para o desenvolvimento de suas atividades.
- ii) Governo-Cidadão (Government-to-Citizen ou G2C): caracteriza-se pela interação do governo com o cidadão, promovendo a

²⁷ O prefixo “e” indica apenas que o substantivo que se segue limita-se ou circunscreve-se ao universo dos dados e informações digitais (ALMADA, 2017, p. 77).

ele informações e serviços públicos para o atendimento de suas necessidades.

iii) Governo-Negócios (Government-to-Business ou G2C): caracteriza-se pela interação do governo com as empresas do setor privado na troca de informações e processamentos de transações eletrônicas, buscando reduzir ao máximo as barreiras para se fazer negócio com o governo.

O objetivo de criar esse canal de diálogo entre diversos atores é de buscar prover uma melhor administração pública, bem como ter ganhos democráticos acerca dos princípios fundamentais que versam a teoria democrática (MANTOVANE, 2012).

O *e-gov*, segundo Grande, Araújo e Serna (2002, apud. Guimarães, 2005) se constitui em três dimensões diferentes: *e-administração*, *e-governança* e, por último, *e-democracia*.

A *e-administração* do governo eletrônico está relacionada à prestação de serviços, e é dividida em quatro tipos, segundo a tipologia Gartner Group de Baum e Di Maio (2000): a de informação (*site web* que contém informações básicas como contato e serviços), a de interação (*site web* que já oferece um serviço para o cidadão), a de transação (*site web* que oferece também transação de valores entre Estado e sociedade civil) e a de transformação (*site web* que oferece a interação mais avançada e com outras tecnologias).

Já a *e-governança* é o setor no qual se busca maior administração do controle interno e procura criar novas políticas públicas, isto é, está relacionada à dinamização de processos de elaboração de políticas públicas, a fim de se ter um Estado mais dinâmico e ágil.

A *e-democracia* é constituída por ações democráticas proporcionadas pelo governo eletrônico como, por exemplo, a informação à sociedade civil, a prestação de contas e consultas. De modo que a presente pesquisa objetiva focar nessa dimensão do governo eletrônico.

Portanto, ao reconhecer e identificar que a Internet é um canal que pode desempenhar e possibilitar ganhos democráticos, e que um dos pilares do governo eletrônico é a promoção do princípio de transparência pública, sendo este o foco de análise da presente pesquisa, aponta-se que na próxima seção será apresentado o conceito de transparência digital.

3.3 Transparência Digital e seus Requisitos

Transparência digital²⁸ é a apropriação do ambiente digital para fortalecer a transparência pública, que é um dos princípios centrais para a boa governança. Tal fenômeno, de acordo com Marques (2014), recebe diversas atribuições, entre elas: a possibilidade de verificar os dados e as ações governamentais, mas sobretudo a capacidade de os cidadãos controlarem e fiscalizarem os atores políticos através de denúncias e punições.

Se antes a transparência era apontada como uma característica da democracia, após a expansão da internet, ela tornou-se um requisito para a grande maioria dos governos contemporâneos. Por esses motivos, diversos governos têm implementado iniciativas e mecanismos que visam ampliar a transparência pública (RODRIGUES, 2017, p. 37).

A internet reforça a noção de transparência pública que constitui na divulgação de informações administrativas e financeiras-orçamentárias, isto é, trata-se de “atividades que, possivelmente, o cidadão não teria meios de praticar fisicamente e são assim facilitadas pela *web*, viáveis a partir de ferramentas e iniciativas disponíveis no ambiente *online*” (ALMADA, 2017, p. 74).

No entanto, de acordo com os estudos de Silva (2009), em *Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*, para se estabelecer uma *e-Transparência* de qualidade e contribuir para uma boa governança democrática, é necessário que os websites e portais governamentais apresentem três requisitos básicos: publicidade, responsividade e porosidade²⁹.

De um modo geral, o conceito de publicidade se refere à visibilidade das ações do Estado ao cidadão; e o requisito democrático denominado responsividade significa ter um Estado mais responsivo. Já o terceiro, nomeado porosidade, é tornar as ações do Estado mais aberto à opinião pública. De acordo com Silva (2009, p. 108), quando se identifica os três requisitos da interface digital do Estado (publicidade, responsividade e porosidade) para um modelo forte de democracia é preciso observar que isso pode ocorrer através de formas ou níveis comunicacionais distintos.

²⁸ Nomeada também de *e-transparência* ou transparência on-line.

²⁹ Conforme Silva (2009) aponta, são requisitos mais gerais, porém, essenciais em um sistema político democrático e que admite a comunicação política on-line.

3.3.1 Publicidade

A publicidade é um dos requisitos reivindicatórios fundamentais para o estabelecimento da democracia moderna no século XVIII, e é baseado na proposta de um Estado transparente aos cidadãos, isto é, conforme Silva (2009, p. 113) destaca “na propriedade de “ser público” ou o grau de inserção que algo pode sustentar neste público”.

Com a inserção da interface da internet no campo da política, tal princípio pôde materializar-se de uma maneira mais fácil, barata e rápida. A Internet, portanto, permitiu novas formas de visibilidade que antes estavam apartadas dos cidadãos e se restringiam somente ao domínio do Estado.

Nos dias atuais, as possibilidades comunicativas das tecnologias de informação e comunicação configuram-se um desafio para os governos explorarem as múltiplas formas de publicidade. Os portais eletrônicos na internet são dispositivos de comunicação em larga escala, com custo relativamente baixo, com funcionalidades que permitem diálogos horizontais, com alta capacidade de armazenamento de informações e de acesso aberto ao público de qualquer lugar e a qualquer tempo. Todas essas inovações seriam alternativas para tornar os governos mais capazes de publicizar uma gama de informações governamentais e de interesse público, que antes estavam enclausuradas fisicamente e distantes do olhar e do conhecimento público (AMORIM, 2012, p. 39).

Contudo, de acordo com Silva (2009), para compreender melhor esse princípio e sua performance na comunicação política on-line, é necessário apresentar as perspectivas e críticas dessa literatura. Portanto, em um primeiro momento, apontar-se-á as duas abordagens que envolvem esse princípio: a publicidade entendida como valor oposto do segredo, e a publicidade entendida como esfera pública.

A publicidade entendida como valor oposto ao segredo tem um caráter de tornar conhecidos e públicos os assuntos mediante à ação do Estado (AMORIM, 2012; SILVA, 2009). Tal significado, teve influência em alguns teóricos, como Kant, em *A paz perpétua*, que faz uma ligação entre publicidade e direito e diz que aquilo que não pode ser submetido ao domínio público é injusto.

Na versão preliminar do ensaio de *A paz perpétua*, Kant esclarece que aquilo que não se pode confiar o anúncio publicamente como uma máxima, sem que se torne impossível agir segundo a máxima, está em conflito com o direito público. Assim, a pretensão jurídica deve ter a possibilidade de ser publicada, para que, por esse mecanismo, proporcione um critério *a priori* da razão, da utilização, do conhecimento e a harmonia do direito das gentes (AMORIM, 2012, p. 40).

Os debates que influenciaram e que definiram o conceito de publicidade, como se vê atualmente, não se limitaram somente ao teórico Kant. Silva (2009) se baseia em outro autor para justificar sua perspectiva, sendo ele – Jeremy Bentham. Bentham é outro teórico que reconhece e esclarece esse requisito, trazendo uma visão mais prática desse princípio.

Para sustentar esta visão, o autor identifica uma série de vantagens produzidas pela publicidade no sistema político. Dentre elas, a percepção de que (1) a publicidade teria o poder de compelir os membros de uma assembleia ou representantes a exercerem seu dever; (2) seria capaz de assegurar a confiança e o consentimento popular às medidas da legislatura; (3) possibilitaria aos governantes conhecer os desejos dos governados; (4) permitiria aos eleitores cumprir seu papel com bases em algo que conhecem (SILVA, 2009, p. 115).

Há também as críticas quanto à efetiva realização da publicidade que são pertinentes até hoje. Alguns autores identificam diversas complicações que esse princípio pode processar no sistema político - atingindo diversas esferas³⁰ - como o direito à privacidade, por exemplo. De acordo com Silva (2009), Bentham também indica há existências de limitações no que concerne à representatividade, pois, aponta que o distanciamento entre a esfera política e a esfera civil é uma forma de segurança, porque a segunda é tomada por paixões e porque nem todos têm a capacidade e julgamento coerente com os assuntos públicos, no entanto, é importante ter em mente que para Bentham esse princípio tem um valor mais instrumental no que tange o arranjo institucional.

Apesar de exposta às vantagens e ressalvas da primeira perspectiva de publicidade, essa dissertação assume que “o caráter público do funcionamento do Estado é a regra, e o segredo deve ser exceção e, como tal, não deve tornar a regra menos importante, já que a sua manutenção deve ser, por tempo limitado, independente das medidas de exceção” (AMORIM, 2012, p. 42).

Já para compreender a segunda abordagem, é necessário compreender também a relação e a diferença entre esfera pública e publicidade, justifica Silva (2009).

Em português temos uma porção dessas expressões como a “publicidade” mesma, que pode ser entendida, dentre outros modos, como a propriedade comum entre todas as coisas que são públicas. No

³⁰ Muitas informações do Estado devem ser confidenciais, pois podem gerar situações que compliquem negociações, ou comprometam seu desempenho e até sua segurança.

caso, a *Öffentlichkeit* vem do adjetivo *öffentlich*, que se traduz como “público” e mantém mais ou menos as mesmas acepções do termo em português: o que é “comum a todos”, o estatal” e o “notório”. Nesta perspectiva, a *Öffentlichkeit* é basicamente a publicidade, entendida no sentido indicado pouco antes. [...] A *Öffentlichkeit* é, então, literalmente, a publicidade, mas de maneira figurada: é a propriedade comum a todas as coisas que são abertas, descobertas, disponíveis, acessíveis. Nesta perspectiva, “esfera pública” e “publicidade” podem ser vistas como expressões intercambiáveis, desde que se perceba quais as suas faces internas (GOMES, 2006, 51-52, apud, SILVA, 2009, p. 116).

Gomes (2008), portanto, vai apontar que, para o melhor entendimento desses conceitos, é necessário perceber que a esfera pública pode admitir dois sentidos: primeiro o de “visibilidade pública” e o segundo de “discussão pública”. No que tange o âmbito da publicidade social, a esfera de visibilidade pública consiste no que é visível, acessível ao domínio público e responde às demandas de sociabilidade e comunicação, sendo assim um elemento essencial na vida democrática (GOMES, 2008). Já a esfera de discussão pública também traz a ideia de tornar algo público, mas, para além disso, pressupõe um objeto de fala pública, a viabilização da criação de uma arena pública de debate e, principalmente, a possibilidade de influência em determinadas decisões igualmente públicas.

Em vista da literatura sobre as duas abordagens de publicidade:

Em linhas gerais, pensar o problema da publicidade significa pensar em um tipo de constrangimento ao qual o Estado democrático está submetido. Significa dizer que, no horizonte de uma democracia forte, o Estado está obrigado a ser transparente (ainda que observe os limites desta publicidade como apontou Bentham) e seus atos devem ser potencialmente objeto da esfera pública (como sugere Habermas) (SILVA, 2009, p.117).

Diante do exposto, verifica-se que a interface digital traz novas possibilidades para se concretizar tal requisito. Sendo assim, ela deve conter alguns elementos necessários como, por exemplo, informação pública visível e acessível, pois, caso contrário, o desempenho da comunicação política on-line pode ser inviabilizado, mesmo tendo grande volume de conteúdo.

[...] nível de acessibilidade, que contempla às condições do primeiro contato do usuário com o portal, e, por isso, reúne critérios que verificam a sua visibilidade na web, a compatibilidade com plataformas de acesso, as facilidades para cidadãos com necessidades especiais e a abertura para cidadãos de língua estrangeira (LEMOS; MAMEDE;

MEIRELLES; NÓBREGA & SILVA, 2007, p. 148, apud, SILVA, 2009, p. 118).

Além disso, deve anunciar e informar o cidadão acerca das ações e atividades do Estado, pois o cidadão tem que saber das ações do agente público, no entanto, as informações têm que ser disponibilizadas de uma maneira compreensível ao cidadão (SILVA, 2009).

Pensar nesta dimensão se justifica, porque há uma tendência do Estado moderno (principalmente devido à crescente burocratização) em se tornar cada vez mais complexo e incompreensível em seus papéis institucionais e funcionais. Este tipo de opacidade pode ter efeitos danosos na harmonia do sistema como o enfraquecimento da confiança do cidadão em instituições que ele não compreende e ineficiência na relação com o cidadão devido ao desconhecimento público sobre o funcionamento da engrenagem estatal, etc (SILVA, 2009, p. 122).

Ademais, tais informações devem ser consistentes, isto é, proporcionar uma comunicação mais densa e de qualidade à fim de propiciar assim, discursos mais abertos (conteúdos mais técnicos, sendo função de especialistas, partidos políticos, ONGs e outros intermediários para vigiar e controlar o Estado) e transparentes (conteúdos mais fáceis ao cidadão comum) (AMORIM, 2012; SILVA, 2009; GOMES, 2007).

Entretanto, verifica-se que o Estado deve fornecer publicidade aos cidadãos e a interface digital materializa essas possibilidades, mas, ainda que essa interface traga elementos agregadores, há diferentes formas de uso pelos governos.

3.3.2 Responsividade

O conceito de responsividade é quando há um nível ou algum grau de diálogo entre o Estado e os cidadãos, sendo essencial em um sistema democrático e principalmente em um sistema representativo. A publicidade das atividades governamentais, bem como a resposta de seus agentes aos cidadãos são elementos importantes em um Estado Democrático.

Esse requisito democrático muitas vezes se desdobra no conceito de *accountability*, mas é necessário ter em mente que são conceitos diferentes, ainda que interligados e complementares. O sentido de *accountability*, justifica Silva (2009), abrange elementos de responsividade, publicidade, justificativa e responsabilidade;

pressupõe uma relação desigual entre uma ou mais partes³¹ e, dependendo da ação, pode haver punição. Ainda que a relação de *accountability* entre as partes seja desigual, há certos processos em que elas se encontram em posição igual de poder, por isso, há a definição de *accountability* horizontal e *accountability* vertical:

O primeiro trata da relação entre *principal* e *agente* que ocorre numa mesma arena de poder. Por exemplo, quando duas agências do Estado assumem esses papéis onde uma cobra respostas (em nome dos mandatários) e a outra é obrigada a responder. Já o *accountability* vertical é aquele que interessa especificamente neste trabalho. Trata da relação de controle público mais geral que caracteriza o sistema democrático: de um lado há o cidadão, como *principal*; do outro os órgãos do Estado, como *agentes*. Os atores estão em posições nitidamente verticalizadas: no topo do sistema, como *principal*, está a soberania popular através da esfera civil; embaixo, como *agentes*, está o Estado e seus ocupantes (SILVA, 2009, p. 128).

O Estado, por vezes, não é responsivo nem *accountable*, no entanto, essa é uma obrigação dele com a esfera civil, já que só é possível criar um canal de diálogo entre os envolvidos nessas condições.

O requisito responsividade também pode se estabelecer de formas variadas, de acordo com Silva (2009), como por exemplo: constituindo-se como um ato de resposta entre os atores públicos, e entre as instituições públicas e os cidadãos, podendo elaborar respostas gerais e individualizadas, de modo que, com a internet, essa forma de responsividade acabou tornando-se uma revolução para o gerenciamento administrativo estatal³². Contudo, tal requisito vai além de responder e tirar dúvidas, pois o Estado torna a esfera civil mais próxima e esclarecida sobre os assuntos públicos, dando assim subsídios para o diálogo e para a argumentação pública (GOMES, 2009; SILVA, 2009).

Esse princípio é essencial para a qualidade da relação entre os governos e os cidadãos, de modo que a interface digital, assim como na publicidade, materializa-se como um dispositivo facilitador. Contudo, esse requisito democrático pode se configurar de diferentes formas, a depender da forma de uso que cada governo adota.

³¹ Há dois tipos de atores: o principal e o agente. O principal é a parte de onde emana o poder (exemplo: os representados, ONGs, Instituições Reguladoras) e para a qual o agente (ocupam cargo do Estado) tem obrigações responsivas (SILVA, 2009, p. 127).

³² Esta perspectiva tende a ver o Estado enquanto máquina administrativa, onde as novas tecnologias poderiam baratear e tornar funções burocráticas e prestação de serviços mais ágeis, econômicas e eficientes (SILVA, 2009, p. 130-131).

3.3.3 Porosidade

Porosidade também é um dos requisitos essenciais da transparência pública que procuram lidar com as deficiências da democracia contemporânea, pois, segundo Silva (2009, p. 136), “este é um requisito democrático que tenta refletir, de modo mais concreto, os anseios da soberania popular, servindo como canal para captar as demandas e os posicionamentos da opinião pública e transformar esses inputs em decisão política”.

Diante disso, falar em porosidade é falar sobre abertura à influência e à participação política dos cidadãos, no entanto, verifica-se, com o decorrer da história, que tais aberturas podem tomar variados caminhos a depender da corrente democrática em questão³³. Assim como os outros dois requisitos democráticos, ele pode se desenrolar de diferentes maneiras, como por exemplo: ele pode apenas significar a coleta de dados que dá subsídios ao próprio processo comunicacional³⁴ ou então pode conter formas de sondagem de opinião e, além disso, é capaz também de manter um canal mais dialógico, ou seja, um vínculo apoiado no sentido de esclarecer e instruir³⁵ (GOMES, 2005, 2007; SILVA, 2009)

Este requisito pode ser materializado pela rede e, mesmo contento ressalvas e limites, é essencial para contribuir no fortalecimento da qualidade democrática, dependendo da forma de uso adotado pelo governo.

À luz de tais considerações, verifica-se que os três requisitos (publicidade, responsividade e porosidade) são necessários para se efetivar uma boa transparência pública digital. No entanto, tais requisitos materializam-se de diferentes modos a

³³ Pensar esse requisito viabilizado no âmbito digital é por exemplo: “o voto *online*, as consultas públicas via internet, a sondagem de opinião *online*; o monitoramento dos *inputs* do cidadão são alguns exemplos de métodos distintos que abrem o Estado à opinião pública” (SILVA, 2009, p. 142).

³⁴ Quando o usuário navega em um portal, seus passos, preferências de *links* e todos os registros de *input* podem ser captados e sistematizados pelo sistema de gerenciamento técnico que está por trás do sítio. O resultado é a produção de pacotes de informações estatísticas que podem influenciar o processo de produção da decisão política ao serem tabulados e utilizados como sondagem de opinião pelo administrador público. Isso só ocorre porque o próprio canal de comunicação, principalmente em plataformas digitais, gera substratos de si próprio que podem ser tratados estatisticamente e interpretados como reflexo ou indício da opinião pública (SILVA, 2009, p. 143). No entanto, sofre muitas críticas, pois essa vigilância nem sempre é bem vista, mas a presente dissertação se restringe só a apontar que é mais um meio de influência do cidadão (SILVA, 2009).

³⁵ A título de exemplo: “Usar o ambiente digital para este fim é algo que vem sendo bastante concretizado em diversos países. No Brasil, agências e ministérios federais têm recebido *inputs* da esfera civil sobre seus projetos (seja obra, lei, política pública etc.) na forma de consultas públicas *online*. Neste tipo de mecanismo, organizações civis podem enviar propostas argumentativamente estruturadas para serem analisadas e levadas em conta pelo agente governamental” (SILVA, 2009, p. 145).

depende da forma de uso da interface digital que cada governo faz³⁶. Sendo assim é necessário analisar não apenas o impacto da internet sobre a sociedade, mas o impacto da sociedade sobre a internet, pois, o ambiente digital não é capaz de fazer nada sem que as pessoas façam algo com ele (GOMES, 2005).

[...] isto significa que, mesmo os governos tendo à disposição uma série de ferramentas que possibilitam uma relação entre cidadão e Estado distinta da possível nos meios de comunicação de massa, tais artifícios nem sempre são adotados de modo a garantir uma maior soberania da sociedade civil. Deste modo, percebe-se que muitos sites na rede são utilizados como tradicionais veículos de comunicação, promovendo apenas informação unidirecional sem se preocupar em acolher as contribuições que cidadãos possam e queiram oferecer (BRAGATTO, 2008, p. 29-30).

Portanto, verifica-se que as pesquisas relacionadas às iniciativas da democracia digital, sobretudo da *e-Transparência* atualmente, buscam debater o tema de uma maneira mais articulada e menos generalizada. E, ao considerar as formas de uso e o seu contexto para compreender como as políticas de transparência são estabelecidas, a presente pesquisa reitera que a *e-Transparência* no Brasil é o contexto do objeto dessa análise. Além do que, verifica-se que o governo brasileiro instituiu os três requisitos³⁷ como elementos norteadores para os *websites* e portais.

[...] deve orientar-se para as demandas dos cidadãos enquanto indivíduos e também, para promover o acesso e a consolidação dos direitos da cidadania especialmente: o direito ao acesso aos serviços públicos [responsividade]; o direito à informação [publicidade e responsividade]; o direito ao usufruto do próprio tempo pelo cidadão (economia de tempo e deslocamentos) [eficiência da máquina estatal]; o direito a ser ouvido pelo governo [porosidade]; o direito ao controle social das ações dos agentes públicos [publicidade, responsividade e porosidade]; o direito à participação política [porosidade] (BRASIL, 2004, p. 6)³⁸.

Portanto, a próxima seção tem o objetivo de melhor esclarecer a apropriação do ambiente digital nas políticas de *e-Transparência* no Brasil.

³⁶ Citando um dos diversos exemplos que podem ser dados: há sites que contêm um fluxo mais variado e denso de conteúdo e informação para os cidadãos, portanto são considerados mais completos, enquanto outros podem ter um fluxo menor de conteúdo e informação.

³⁷ Publicidade, Responsividade e Porosidade.

³⁸ Documento-diretriz do Comitê Executivo do Governo Eletrônico brasileiro (SILVA, 2009, p. 149).

3.4 A transparência digital no Brasil

Os governos no Brasil, ao longo de sua história, foram apontados com sérios problemas de não possibilitarem uma boa governança democrática, isto é, da falta de oportunidades de participação dos cidadãos na política, de opacidade das informações, centralização burocrática (NEVES, 2013). Essas práticas se consolidavam ainda mais em determinados períodos, como na ditadura militar (1964-1985). No entanto, esse processo foi historicamente se transformando após a redemocratização, que apontava a necessidade de se tomar medidas administrativas de uma governança aberta ao acesso às informações públicas, consagrado como um direito humano fundamental, que é indissociável de qualquer Estado Democrático de Direito (ALVES; HELLER, 2013)³⁹.

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Dessa forma, para que o livre fluxo de ideias e informações sejam garantidos, é extremamente importante que os órgãos públicos facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público (CGU, 2013, p. 6)⁴⁰.

Diante disso, verifica-se a necessidade da implementação de leis referentes ao direito de acesso às informações governamentais, pois um governo democrático deve se apoiar e estabelecer regras, leis, acordos acerca dos princípios fundamentais que versam a teoria democrática, e de acordo com Neves (2013, p.3):

Uma série de mudanças legais e administrativas vêm ocorrendo no Brasil desde a virada do século XX para o XXI e tem transformado significativamente a forma de se fazer gestão pública no país. Regulamentos foram aprovados e ações implementadas para colocar mais informações e mais ferramentas à disposição do cidadão a fim de que possam exercer seu papel como cidadão. Fossem essas ferramentas para exercício de direitos ou para facilitar o cumprimento de deveres, elas têm aproximado o governo e a sociedade e ampliado a comunicação e o relacionamento entre esses atores.

Neste sentido, o Brasil, após a redemocratização, com a Constituição Federal de 1988 no artigo 5º, inciso XXIII, consta que o acesso à informação pública é

³⁹ Aponta-se ainda que as transformações econômicas dessa época após a redemocratização, ou seja, a nova lógica de mercado instituída na economia brasileira também contribuíra.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>.

um direito⁴¹ bem como no artigo 37 que justifica argumentando que a publicidade dos atos governamentais são necessários em uma república democrática. Contudo, é uma lei que não explica quais são as informações que devem ser disponibilizadas e nem em que meio elas devem ser divulgadas (CELESTINO, 2018; RODRIGUES, 2017; NEVES, 2013).

Em vista dessa lacuna, no ano de 2000, foi instituída a Lei Complementar 101, nomeada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que apontava a ampla publicidade no que se refere a gestão fiscal, consolidando assim, a prestação de contas e o parecer prévio de relatórios de execução orçamentária e relatórios de gestão fiscal, bem como de relatórios mais simplificados, para toda a sociedade conseguir compreender e estar disponível de uma maneira mais clara e acessível (ALMADA, 2017).

A Lei Complementar 101, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF, foi um marco na integridade pública brasileira. A lei estabelece normas para a gestão fiscal, voltada para a responsabilidade nas finanças públicas do país. O marco normativo, vale lembrar, surgiu em um momento de crise econômica em que o país buscava uma política mais austera e os entes federativos buscavam soluções que dessem mais independência às suas decisões. Após um longo processo para a construção de um consenso a Lei foi aprovada no congresso (NEVES, 2013, p. 4).

No entanto, a LRF foi modificada a fim de complementá-la, sendo então estabelecida a Lei Complementar 131, nomeada Lei de Transparência Pública (LT). Essa lei consiste em reforçar a importância da transparência fiscal-orçamentária que consta na LRF e incorporar ainda a transparência administrativa em tempo real, a partir da utilização de ferramentas digitais (ALMADA, 2017; RODRIGUES, 2017). Em outras palavras, a norma se refere ao provimento das informações acerca da transparência fiscal-orçamentária e transparência administrativa pelo governo, de forma periódica e sistematizada, pois são informações de interesse público, nomeada transparência ativa.

A implementação das leis LRF e LT foi um marco importantíssimo no Brasil, pois, de acordo com a CGU (2013, p. 6)⁴²:

A grande novidade trazida por ela foi a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua

⁴¹ Como já mencionado no decorrer da pesquisa, há determinadas informações governamentais que devem se manter no segredismo, quando necessário, para a segurança do governo e dos cidadãos.

⁴² Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf>.

execução orçamentária e financeira. Além disso, a LC nº 131/2009 tornou obrigatória a adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle. Os sistemas adotados devem atender ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, e na Portaria MF nº 548, de 22 de novembro de 2010. A LC nº 131/2009 definiu prazos diferentes para o cumprimento de tais dispositivos: • União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de cem mil habitantes: até maio de 2010 para atender a lei. • Municípios que possuem entre cinquenta e cem mil pessoas: até maio de 2011. • Municípios com até cinquenta mil habitantes: até 28 de maio de 2013.

E foi nesse contexto que foram criados os portais da transparência, que têm como objetivo aumentar a transparência fiscal-orçamentária e administrativa, possibilitando assim que a sociedade possa participar mais ativamente do processo democrático, bem como de poder acompanhar, controlar, fiscalizar as políticas públicas e a aplicação do dinheiro público. Na sessão realizada no Senado em 28 de junho de 2016, durante a Comissão de Transparência e Governança Pública, destacou-se que os portais da transparência foram criados para funcionar como ferramentas de controle social das políticas públicas e dos gastos públicos. De modo que a Controladoria Geral da União fez até um guia para auxiliar os gestores públicos do âmbito federal, estadual e municipal a cumprirem as normas e marcos legais estabelecidos⁴³.

No entanto, essas leis não previam a transparência passiva, ou seja, o direito de os cidadãos solicitarem as informações ou questionarem as informações e dados governamentais publicados. Além disso, não contemplaram a implantação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), nem apresentaram medidas que possibilitassem o acesso pelos indivíduos com deficiência, ou a punição dos atores políticos e agentes públicos que não fornecessem as informações ou ainda que as ocultassem. Essas práticas só foram instituídas com a Lei 12.527 em 2011, nomeada de Lei de Acesso à Informação (LAI)⁴⁴ em 2011 (ALMADA, 2017; RODRIGUES, 2017; NEVES, 2013).

Além da existência de leis nacionais, o Brasil integra outros marcos legais internacionais:

Internacionalmente, enquanto direito universal, está inscrito em diversas convenções e tratados nos quais o Brasil é signatário, integrando um vasto grupo de países que reconhecem a informação estatal como um bem público (CGU, 2011). Dentre essas convenções,

⁴³ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf>.

⁴⁴ O Brasil também seguiu a tendência de quase 100 países que aprovaram a legislação de acesso às informações públicas – Freedom of Information Law – nomeada no Brasil de Lei de Acesso à Informação (LAI) (ALMADA, 2017; RODRIGUES, 2017).

destacam-se a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo 19), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (artigo 19), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão de 2000 (item 4) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (artigos 10 e 13) (CGU, 2011). Além disso, merece ênfase a Parceria Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), uma iniciativa voltada para a difusão e o incentivo à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social, da qual o Brasil é membro fundador (declaração assinada em 20/08/2011)⁴⁵ (SIQUEIRA, 2016, p. 6)

Portanto, verifica-se que o Brasil obteve grandes conquistas após a redemocratização, em vista da implementação de leis e acordos acerca da transparência pública. E o decreto da Lei de Acesso à Informação é um marco revolucionário e importantíssimo no Brasil a respeito da prática política de transparência, pois propõe maior alcance da transparência administrativa e fiscal-orçamentária, assim como maior eficiência na divulgação dos dados, proporcionando um alcance mais abrangente da informação e da inclusão da sociedade na política. No entanto, admite-se que é extremamente relevante investigar a real apropriação do uso dos governos na prática política de transparência, mesmo com a existência de leis e acordos já decretados.

O próximo capítulo, então, apresenta as dimensões analíticas da pesquisa, bem como o percurso metodológico, o corpus empírico e a análise.

⁴⁵ Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-34-03.pdf>>.

4 ANÁLISE DA E-TRANSPARÊNCIA: ESTUDO DE CASO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS GOVERNOS DAS CAPITAIS DO RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA DO BRASIL

Este capítulo apresenta como a pesquisa foi desenvolvida, isto é, o percurso metodológico adotado para o recorte do estudo de caso e a verificação se há associação de fatores políticos e indicadores sociopolíticos e socioeconômicos ao Índice de Transparência dos Governos das Capitais do Ranking Nacional da Transparência realizado pelo Ministério Público Federal brasileiro, sobretudo indicando as estratégias utilizadas para tal análise.

Cabe destacar a importância das concepções teóricas e dos estudos exploratórios de pesquisas do tema apresentados no decorrer do trabalho, pois possibilita maior percepção da realidade e contexto da problemática anunciada, bem como para a elaboração do modelo de análise a fim de contribuir na fundamentação e/ou nos testes das hipóteses da pesquisa. Portanto, o capítulo está dividido em três seções: *Dimensões analíticas da pesquisa; Estudo de caso: Associação do Índice de Transparência dos Governos das Capitais do Ranking Nacional da Transparência aos fatores políticos e aos indicadores socioeconômicos e sociopolíticos e Discussão dos resultados.*

4.1 Dimensões analíticas da pesquisa

Conforme supracitado, a transparência pública através da interface digital é um mecanismo que visa possibilitar uma melhor informação, comunicação e relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, visto que há a queda de confiança nos atores políticos e baixa participação política dos cidadãos no controle e tomada de decisões públicas.

Essa ferramenta apresentou um início tímido no Brasil em 1990. Porém, com as propostas de governança aberta⁴⁶, os projetos e objetivos dos *websites* e portais governamentais se expandiram e se reestruturaram, inclusive alcançando as diferentes esferas do governo (federal, estadual e municipal), pois a intenção é tornar públicas as informações governamentais e de interesse público, que antes estavam distantes do conhecimento dos cidadãos.

⁴⁶ O Governo Aberto é um projeto de iniciativas digitais e os três pilares norteadores são: transparência, participação e colaboração e são compostos por alguns países que fazem parte da *Open Government Initiative*, sendo que o Brasil adotou esse projeto (ALMADA, 2017).

A iniciativa da transparência pública é um conceito indissociável de qualquer República Democrática de Direito (BRASIL, 2015), e esse reconhecimento de tornar públicas e acessíveis as informações governamentais para os cidadãos e organismos de controle pelo ambiente digital tem que ser garantido através da promulgação de leis, pois assim se torna um direito dos cidadãos e um dever dos representantes e agentes públicos, tendo como finalidade um governo que se compromete com o valor oposto ao segredo, isto é, um governo democrático e legítimo (HEALD; HOOD, 2006).

Os marcos legais, acordos e declarações internacionais que evidenciam a importância da abertura, transparência ativa e passiva das informações governamentais e também destas pela internet no Brasil se deram após os anos 2000, ao mesmo tempo em que surge um novo cenário pautado pela mudança e reestruturação da gestão administrativa pública e da implementação das políticas de governança aberta (BRASIL, 2015; NEVES, 2013).

Sendo assim:

Nos últimos anos, no entanto, por meio da edição de uma série de normas infraconstitucionais, esse dever se tornou ainda mais explícito e detalhado. A Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), já em 2000, mesmo antes da popularização da internet, dispunha que planos, orçamentos e prestações de contas deveriam ter ampla publicidade “em meios eletrônicos de acesso público”. A Lei Complementar nº 131 de 2009, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal, esmiuçou ainda mais esse dever, prevendo a obrigação de que todos os municípios brasileiros disponibilizassem suas informações financeiras em tempo real, contendo, por exemplo, “disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado”. O conjunto normativo de Leis referentes à transparência no Brasil foi completado com a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo (BRASIL, 2015)⁴⁷.

Apesar de as leis e os acordos de transparência e acesso às informações governamentais terem sido implementados, a materialização do projeto de *e-Transparência* no Brasil é um grande desafio tanto para os governos quanto para os cidadãos, uma vez que o país é uma federação de estados que apresentam uma grande diversidade, pautada pelas diferenças culturais, sociais, econômicas e políticas que

⁴⁷ Disponível em <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-1new>>.

apresentam uma ampla gama de Brasis dentro do Brasil, além de processos de construção histórica e social regionalmente heterogêneos.

Faoro (1987) aponta a existência de uma herança patrimonialista no Brasil que revela a contradição do processo de modernização do país com um Estado que tem atores políticos e agentes públicos que não se fundamentam nos princípios da democracia e da ideologia liberal, isto é, que se apropriam do setor público a fim de se estabelecerem enquanto um grupo hegemônico de poder e de garantirem privilégios para os seus por meio da apropriação da coisa pública, causando prejuízo nos assuntos públicos e distanciando os cidadãos da participação política, ocasionando, conseqüentemente, o desinteresse pela distribuição dos recursos e pela fiscalização da lisura com o patrimônio público.

Diante de tais considerações do cenário brasileiro, verificou-se a importância de analisar a utilização dessas práticas políticas comunicacionais on-line. Ao examinar as formas de uso da internet dentro do estudo teórico dessas iniciativas de democracia digital, as pesquisas se filiaram em duas perspectivas distintas a partir de seu enquadramento, isto é, se enquadram ou na vertente social ou na vertente institucional (GOMES, 2005; BRAGATTO; SAMPAIO; SILVA, 2016).

As pesquisas que se filiam à vertente social⁴⁸ estão preocupadas em compreender as implicações das novas tecnologias de informação e comunicação com o meio social. Tal abordagem se refere à construção da cidadania sem uma ligação direta com as instituições democráticas, de modo que compõe, a título de exemplo, questões de engajamento cívico, cultura cívica, qualidade do discurso civil na internet, o alcance dos debates públicos on-line em relação aos ideais normativos, o modelo democrático no qual se apoiam e sua relação com o capital social (BRAGATTO, SAMPAIO, SILVA, 2016; GOMES, 2005). Esses questionamentos traduzem uma inquietude no que diz respeito em como e se a internet possibilita locais adequados, como Bragatto (2008, p. 20) aponta, “para a formulação de preferências, para o fortalecimento das ligações entre grupos de interesse, para a organização de demandas sociais e para o amadurecimento de posições políticas e ideológicas”.

As pesquisas que se enquadram na ênfase institucional, procuram trazer uma discussão estrutural da internet no relacionamento entre o sistema político e o cidadão,

⁴⁸ Alguns exemplos de pesquisadores dessa vertente de análise: ALMOND, VERBA, 1989; BEST, KRUEGER, 2005; BRAGATTO, 2008; DAHLGREEN, 2005.

procurando compreender a relação entre o Estado democrático e a cidadania. Segundo Gomes (2007, p. 11), a vertente institucional apresenta três campos:

a) o estudo sobre a conformação digital das instituições da democracia em sentido estrito (cidades e governos digitais, parlamentos *online*) ou lato (partidos políticos *online*); b) as iniciativas institucionais no vetor que vai do Estado aos cidadãos (como a prestação de serviços públicos *online* e governo eletrônico); c) iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado (oportunidades de participação ou de oferta de inputs por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos, etc).

De acordo com Gomes (2005; 2008), algumas pesquisas que seguem a ênfase institucional⁴⁹ procuram avaliar, por exemplo:

- a) A interatividade, a participação política e o engajamento cívico nos sites governamentais;
- b) Se os governos estão realmente disponibilizando o acesso às informações governamentais para os cidadãos e debater tais aspectos com o seu determinado contexto;
- c) Os serviços públicos disponibilizados na internet quanto a sua competência técnica a partir de uma abordagem normativa em determinado modelo democrático;
- d) O exame dos problemas atuais da democracia representativa propondo uma abordagem conjunta entre a dimensão digital e os modelos da teoria democrática.

Neste sentido, a presente pesquisa se insere dentro da vertente institucional, por buscar analisar e compreender como os governos estão utilizando essa ferramenta digital de acesso às informações governamentais e oferecendo-a aos cidadãos; sobretudo implica apresentar em que medida seus determinados aspectos sociais, econômicos e políticos podem ter associação ou influência sobre tal prática política, pois reconhece que essa abordagem favorece uma maior percepção da realidade. Sendo assim, os questionamentos desta pesquisa são: *Quem avalia o cumprimento dessa transparência pública digital? Como essa iniciativa é avaliada? As práticas políticas de transparência pública digital estão sendo realmente cumpridas pelos governos brasileiros? Qual é a*

⁴⁹ Alguns pesquisadores dessa vertente de análise: AMORIM, 2012; ARAÚJO, 2016; BRAGA, 2007; COLEMAN, 1999; CRUZ et al, 2012; CURTIN, MEIJER, 2006; FERBER et al, 2005; JAMBEIRO, SOBREIRA, MACAMBIRA, 2012; PINHO, 2008.

avaliação do cenário brasileiro? Por que obteve essa avaliação, e quais requisitos podem influenciá-la?

A partir desses questionamentos, a pesquisa passou por algumas etapas para poder traçar uma melhor estratégia com a finalidade de alcançar o objetivo proposto. Dito isso, vimos que, na primeira parte deste trabalho, foram discutidas as concepções e contextos analíticos sobre o tema, e neste capítulo será apresentada a instrumentalização desses conceitos a partir de sua dimensão empírica. No entanto, para que isso ocorra de forma clara e objetiva, faz-se necessário apresentar o percurso realizado para o recorte do estudo de caso e, sobretudo, indica que o estudo exploratório de trabalhos sobre o tema da *e-Transparência* foi essencial no direcionamento metodológico desta pesquisa.

4.1.1 Percurso Metodológico

Considerando os questionamentos anunciados na seção anterior, foi realizado um estudo exploratório de pesquisas nacionais⁵⁰ e internacionais⁵¹ de *e-Transparência* com ênfase na vertente institucional, e verificou-se que as propostas de métodos de avaliação e análises da transparência pública dos *websites* e portais dos governos são realizadas ora pelos próprios governos e órgãos de controle, ora produzidos por pesquisadores. Essas pesquisas têm por objetivo criar índices do nível e qualidade da *e-*

⁵⁰ AKATSU, L; PINHO J.A.G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil, 2002; AMORIM, P. K. Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras, 2012; BRAGA, S. S. Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 1, 2007; ANGELI, A.E. Accountability e internet numa perspectiva comparada: A atuação digital das controladorias públicas na América Latina, 2017; CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *RAP: Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, 2012; GOMES, W. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Eds.). *Comunicação e Democracia: Problemas & Perspectivas*. São Paulo, 2008; JAMBEIRO, O.; SOBREIRA, R.; MACAMBIRA, L. Informação, Participação Cívica e Controle da Gestão Pública: Análise dos Websites das Capitais Brasileiras. *Revista Eptic*, v. 14, n. 1, 2012; MAIA, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. *E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação*, v. 7, 2006; PRADO, O. O trabalho O Governo Eletrônico, Reforma do Estado: O programa de governo eletrônico no Brasil, 2009; Rodrigues, M. P. Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses, 2016; SANTANA JUNIOR, J. J. B. et al. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 3, n. 3, 2009; SANTOS, C. S. et al. Transparency in government institutions: a literature review. *Brazilian Journal of Operations & Production Management*, v. 10, n. 2, 2013; SILVA, J.S. Sites governamentais de informação, transparência e participação, 2014.

⁵¹ HEALD, D.; HOOD, C. *Transparency: the key to better governance?* Oxford University Press, 2006; LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, 2015; MEIJER, A.; HART, P.; WORTHY, B. *Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework*, 2015; RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, v. 26, n. 249, 2009.

Transparência, produzir relatórios governamentais e por vezes explicar em alguma medida os fatores responsáveis pela variação da qualidade da transparência.

De acordo com o estudo de Almada (2017) e Rodrigues (2016), no que se refere às pesquisas, realizadas pelos próprios governos e órgãos de controle, que têm o objetivo de elaborar índices e de avaliar a qualidade da transparência pública no Brasil em *websites* e portais governamentais dos entes da federação, existem duas mais expressivas, sendo elas o Projeto Escala Brasil Transparente (EBT) e o Ranking Nacional da Transparência.

O projeto EBT é realizado pela Controladoria Geral da União (CGU). Com início em 2016, consiste em avaliar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 1.613 entes federativos, sendo 1.559 municípios, todas as capitais, os 26 estados e o Distrito Federal. Essa avaliação é feita a partir de 12 questões: regulação da lei de acesso; existência da regulamentação; regulamentação do SIC; regulamentação da classificação de sigilo; regulamento da responsabilização do servidor; regulamentação de instâncias recursais; transparência passiva: divulgação do SIC físico (atendimento presencial); existência de um *e-SIC* (atendimento pela *internet*); possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; respostas aos pedidos no prazo legal; respostas em conformidade com o que foi solicitado.

O outro Projeto é o Ranking Nacional da Transparência, elaborado pelo Ministério Público Federal. Iniciado em 2015, foi responsável por um diagnóstico nacional da transparência pública no Brasil. Esse projeto de avaliação foi feito a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei da Transparência, em dois momentos distintos, contendo 16 questões alusivas a dimensão geral do portal; receitas; despesas; licitações; contratos; relatórios, transparência passiva: serviço de informação ao cidadão *e-SIC*; serviço eletrônico de informação ao cidadão *e-SIC*, divulgação da estrutura e forma de contato e boas práticas de transparência.

Em relação aos trabalhos de propostas de métodos de avaliação da *e-Transparência*, realizados por pesquisadores no Brasil⁵², de acordo com Santos et al. (2013), há uma quantidade limitada deles, e é notável a baixa frequência de uma abordagem com a perspectiva das ciências sociais, pois são realizadas em grande monta pelas áreas como a administração pública, as ciências contábeis, o direito e a

⁵² Alguns desses trabalhos não apresentam somente uma avaliação da qualidade, alguns procuram também explicar o porquê da variação no grau de transparência dos governos.

comunicação, como por exemplo os trabalhos de Amorim (2012); Bernardes, et al. (2014), Cruz et al. (2012); Jambeiro, Sobreira e Macambira (2012); Jacques et al. (2013); Maia (2006); Pinho (2008); Santana Junior et al. (2009)⁵³. Tanto as avaliações feitas pelos órgãos de controle e o próprio governo quanto as de pesquisadores são realizadas a partir de um contexto e por vezes dão enfoque em determinadas premissas referentes ao seu objetivo, como por exemplo: constatar se as leis e os códigos internacionais estão sendo cumpridos; verificar as boas práticas de transparência, meios de participação e controle dos cidadãos pelo site; conferir a usabilidade, o *design* do *website* e portal; entre outros (ALMADA,2017; BULGARELLI, 2015).

Contudo, depois de feito o estudo exploratório das propostas de aferição da *e-Transparência* no Brasil, um dos projetos de avaliação que despertou maior atenção foi o Ranking Nacional da Transparência, realizado pelo Ministério Público Federal (MPF), pois se identificou que se trata de uma avaliação *inédita* e a única que pode gerar medidas judiciais e extrajudiciais para a concretização do direito à transparência, tendo como finalidade contribuir para a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da participação democrática no país. Além disso, é um projeto, com o objetivo de ranqueamento nacional dos portais da transparência, que avalia o cumprimento das leis em todos os entes da federação, ou seja, nos 5.568 municípios e 27 estados da federação

⁵³ AMORIM, P. K. Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. Universidade Federal da Bahia, 2012; BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 49; CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. RAP: Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012; JAMBEIRO, O.; SOBREIRA, R.; MACAMBIRA, L. Informação, Participação Cívica e Controle da Gestão Pública: Análise dos Websites das Capitais Brasileiras. Revista Eptic, v. 14, n. 1, 2012; JACQUES, F. V. S.; QUINTANA, A. C.; MACAGNAN, C. B. Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: Encontro da associação nacional do programa de pós-graduação em administração (ANPAD), 2013. Anais... rio de janeiro, ANPAD, 2013; MAIA, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação, v. 7, p. 1–27, 2006; PINHO, J. A. G. DE. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. RAP: Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 471–493, 2008; SANTANA JUNIOR, J. J. B. et al. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), v. 3, n. 3, p. 62–84, 2009.

brasileira⁵⁴, com a intenção de traçar um panorama dos municípios e estados e diagnosticar os que estão em débito com as leis (BRASIL, 2015).

Essa avaliação é aplicada pelas unidades do Ministério Público Federal (MPF), em todo o Brasil, e foi elaborada no bojo da ação número 4 de 2015 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA⁵⁵ por representantes do Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização. A avaliação contém 16 questões, sendo 14 baseadas nas leis, e 2 pautadas nas práticas de boa transparência, apresentadas abaixo⁵⁶ (BRASIL, 2015).

GERAL

1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?

(Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)

2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?

(Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)

RECEITA

3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?

(Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10)

DESPESA

4 - As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:

⁵⁴ A Lei 12.527/11, dando continuidade aos importantes avanços trazidos pelas Leis Complementares nº 101/2000 e 131/2009, criou uma série de obrigações para os entes federados no tocante ao acesso à informação. No entanto, ao contrário dessas, que impuseram deveres iguais a todos os entes, a Lei 12.527/11 diferenciou, em seu artigo 8º, § 4º, as obrigações de municípios de acordo com o seu tamanho – aqueles com menos de 10.000 (dez mil) habitantes estão liberados de cumprir o disposto no artigo 8º, caput. Essa diferenciação foi levada em conta para expedição das recomendações pelos membros do MPF. Isto é, os municípios que contam com menos de 10.000 (dez mil) habitantes não serão instados a cumprir esses itens. Todavia, todos os itens serão pontuados para fins de ranqueamento. Importante dizer que se trata de ranking da “transparência” e não um ranking de cumprimento legal. Dessa forma, um município com menos 10.000 habitantes que tenha apenas cumprido estritamente suas obrigações legais, deixando de lado outros itens importantes, ainda que não obrigatórios em razão do seu tamanho, não vai tirar nota dez. A intenção por trás desse critério é estimular todos os municípios a darem o máximo possível de transparência às suas ações. Numa República Democrática, como pretende ser o Brasil, todos os recursos e gastos devem ser públicos e visíveis a todos os cidadãos para fins de controle de sua execução. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/pontuacao>>.

⁵⁵ Com o propósito de “estabelecer uma estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (12.527/11), em relação a transparência ativa e passiva”. Sendo que a transparência ativa é proveniente da divulgação de informação por iniciativa própria do governo, sem que seja necessário que os cidadãos a solicitem, enquanto a transparência passiva refere-se às informações que os cidadãos têm direito de solicitar para o governo, quando elas não estão presentes no ambiente digital. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/o-projeto-new>>.

⁵⁶ O projeto optou por fazer um questionário abrangente, porém enxuto, pois não estão previstos no questionário 100% das exigências legais, por questões de praticidade na hora da aplicação. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/itens-avaliados>>

- Valor do empenho
 - Valor da liquidação
 - Valor do Pagamento
 - Favorecido
- (Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010)

LICITAÇÕES E CONTRATOS

5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:

- Íntegra dos editais de licitação
 - Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)
 - Contratos na íntegra
- (Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)

6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?

- Modalidade
- Data
- Valor
- Número/ano do edital
- Objeto

(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010)

RELATÓRIOS

7 - O site apresenta:

- As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses
- Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses
- Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes

(Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)

8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?

(Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC

9 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial

- Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?
- Há indicação do órgão?
- Há indicação de endereço?
- Há indicação de telefone?
- Há indicação dos horários de funcionamento?

(Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11)

SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC

10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?

(Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11)

11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?

(Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011)

12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?

(Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11)

DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO

13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?

(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)

14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?

(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)

BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?

(Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF no RE com Agravo ARE 652777)

16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo da viagem?

Esse item é considerado como uma boa prática de transparência.

É importante evidenciar que as questões têm pesos diferentes de acordo com a sua importância, tendo sido elaboradas por meio de votação entre as instituições de controle que participaram da construção da ação número 4 da ENCCLA (BRASIL, 2015).



Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela ENCCLA

PONTO AVALIADO	FUNDAMENTO	RESPOSTA	PONTOS	%	PONTOS AVALIAÇÃO	NOTA AVALIAÇÃO
IDENTIFICAÇÃO DO ENTE PÚBLICO						
Tipo de avaliação						
UF do avaliado						
Nome do município						
IBGE do município						
Site do ente avaliado						
Link para realização de pedidos de forma eletrônica (e-SIC, formulário eletrônico), se existir						
IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADOR						
Nome avaliador						
E-mail avaliador						
Data avaliação						
TRANSPARÊNCIA ATIVA						
1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	(Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)		2	2%		
2 - O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	(Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)		2	2%		
RECEITA						

3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	(art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10) - NÃO HAVENDO ALGUM DOS REFERIDOS ATRIBUTOS, CONSIDERAR NÃO.		10	10 %		
DESPESA						
4 - As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:	(Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010)					
Valor do empenho			4	4%		
Valor da liquidação			3	3%		
Valor do pagamento			4	4%		
Favorecido			4	4%		
LICITAÇÕES E CONTRATOS						
5 - O site apresenta dados dos últimos 6 meses contendo:	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)					
Íntegra dos editais de licitação			4	4%		
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)			3	3%		
Contratos na íntegra			3	3%		
6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010) - RESPONDER SIM A TODOS OS ITENS SE TIVER EDITAL NA ÍNTEGRA (QUESTÃO 6)					
Modalidade			1	1%		
Data			1	1%		
Valor			1	1%		
Número/ano do edital			1	1%		
Objeto			1	1%		
RELATÓRIOS						
7 - O site apresenta:	(Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)					
As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior			2	2%		
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses			3	3%		
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses			3	3%		
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes			2	2%		

8 - O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	(Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)		2	2%		
TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI						
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – SIC						
9 - Há possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial						
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11		1	1%		
Há indicação do órgão			1	1%		
Há indicação de endereço			1	1%		
Há indicação de telefone			1	1%		
Há indicação dos horários de funcionamento			1	1%		
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC						
10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	(Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11)		8	8%		
11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	(Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011)		7	7%		
12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	(Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11)		5	5%		
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO						

13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)		2	2%		
14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)		2	2%		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA						
15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF RE com Agravo ARE 652777		10	10%		
16 - Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido, constando data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência. http://transparencia.gov.br , http://www.transparencia.mpf.mp.br/		5	5%		
TOTAL			100	100%	0	0

CONSIDERAÇÕES DO AVALIADOR
Comentários Livres

Quadro 01: Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela ENCCLA

Fonte: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/pontuacao>.

O *checklist* foi aplicado em dois períodos distintos, com o objetivo de fazer um diagnóstico nacional. A primeira avaliação foi no período de 08 de setembro a 09 de outubro de 2015 e, após a apuração dos dados coletados, o MPF divulgou o ranking no dia 09 de dezembro de 2015, expedindo mais de três mil recomendações aos municípios e estados que não estavam cumprindo a lei, dando um prazo de 120 dias para que eles pudessem se adequar ao que havia sido determinado pela nova lei⁵⁷. Terminado o prazo

⁵⁷ Trata-se de medida prevista em Lei (artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93) que tem como objetivo solucionar extrajudicialmente irregularidades encontradas. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>

de 120 dias, o MPF fez nova avaliação nacional, em 11 de abril a 27 de maio de 2016, para verificar se as recomendações foram cumpridas⁵⁸e, para o caso de municípios que não tinham nem os portais na internet na segunda avaliação, foi adotada uma ação civil pública para o cumprimento das leis da transparência⁵⁹. Esta ordem é apresentada na imagem 01, abaixo:

⁵⁸ Nem todas as recomendações foram cumpridas, e 2.109 ações civis públicas foram propostas em todo o país para forçar os gestores que ainda insistem em descumprir a legislação. Várias decisões já foram proferidas favoravelmente ao MPF e estão sendo reunidas num banco de jurisprudência que vai ser alimentado por unidades de todo o país e que está no site: http://bit.ly/jurisprudencia_transparencia. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>>

⁵⁹ 1. Ação de improbidade contra o prefeito, com base no artigo 11, II e IV, da Lei 8.429/92 (Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; IV - negar publicidade aos atos oficiais;). 2. Recomendação para que a União suspenda os repasses de transferências voluntárias, com base no artigo 73-C da LC 101/2000; e 3. Representação para a Procuradoria Regional da República contra os prefeitos pela prática do crime previsto no artigo 1º, XIV, do DL 201/67 (Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;). Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>>.

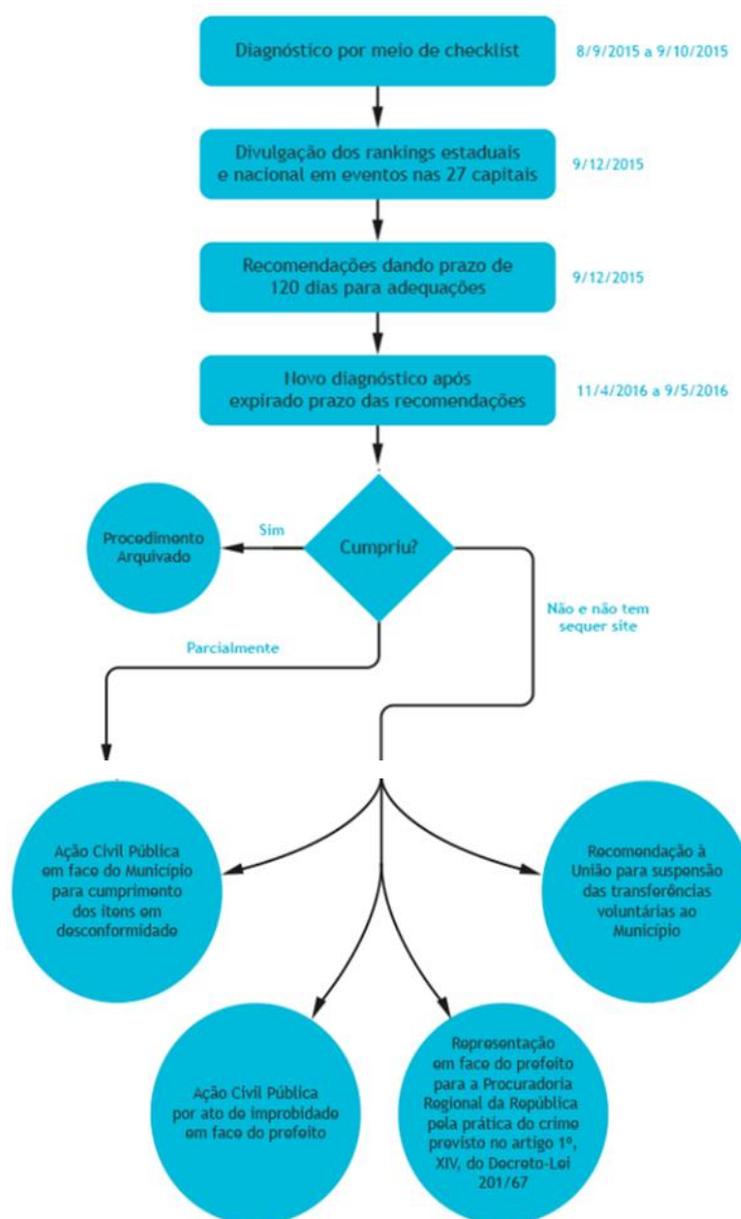


Imagem 01: Fluxograma das medidas adotadas pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal, com base no Ranking Nacional de Transparência

Fonte: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>.

A avaliação desse Projeto teve um efeito expressivo, pois conseguiu elevar 33% do índice nacional de transparência apenas com as recomendações da primeira avaliação, sendo que, na segunda avaliação, os efeitos são mais positivos devido à utilização de dois mecanismos de cobrança: o jurídico⁶⁰ e o político⁶¹ (BRASIL, 2015).

⁶⁰ O instrumento jurídico, tradicional e já de conhecido uso, se fez presente por meio do encaminhamento de mais de 3.000 recomendações a estados e municípios, cientificando-os dos pontos a corrigir em seus portais, e da propositura de 1.987 ações civis públicas por procuradores da República de todo o país atuando em rede de forma simultânea. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/ranking/resultados>>.

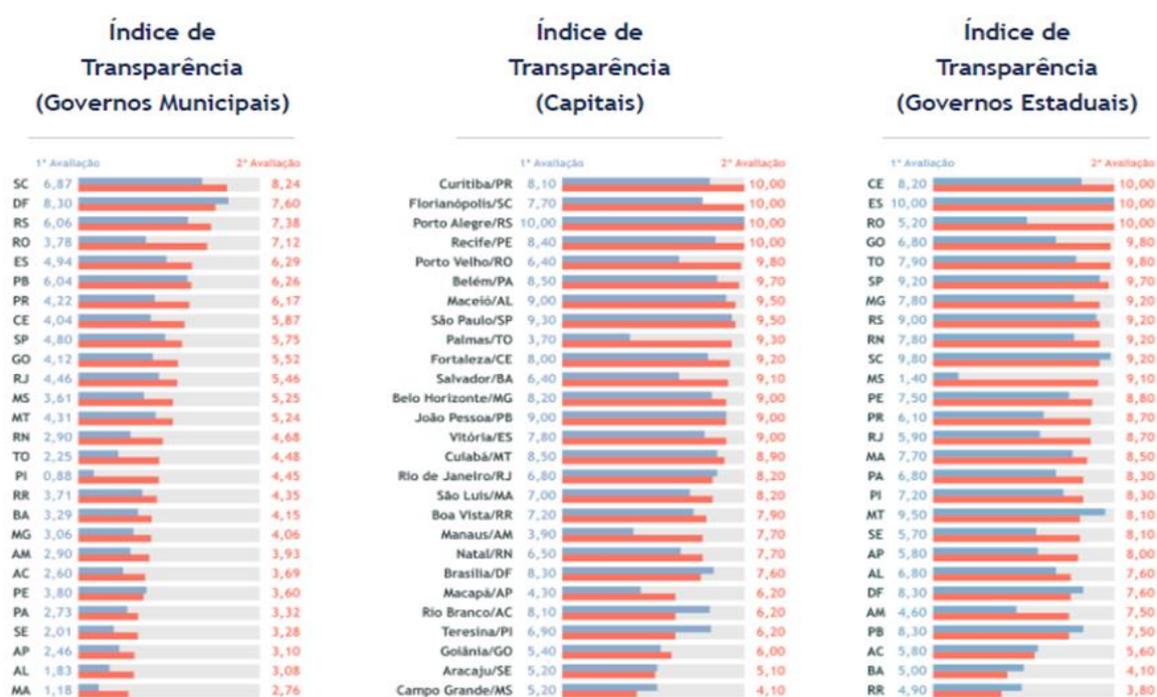
⁶¹ O instrumento político se materializou por meio da divulgação dos rankings, que têm como objetivo expor os gestores inadimplentes com as normas (“*name and shame*”), cumprindo as lacunas que o processo

A realização de um ranqueamento que fizesse recomendações e até proposituras de ações civis públicas é um mecanismo já aplicado no âmbito internacional. No entanto, a introdução desse projeto no Brasil é recente, com vistas a prevenir a corrupção, pois nomeia e envergonha aqueles que estão descumprindo as leis (“*naming and shaming*”), além de informar os cidadãos e de contribuir para o fortalecimento da participação democrática no país.

Após ter realizado a observação e a coleta de dados do Projeto de Avaliação do Ranking Nacional de Transparência, aplicado por todas as unidades do Ministério Público Federal, será apresentado na próxima seção o *corpus* empírico da pesquisa.

4.1.2 *Corpus* empírico

O Projeto do Ranking Nacional da Transparência tem como objetivo estimular o máximo possível de transparência nas ações dos governos brasileiros, e esta avaliação, realizada em dois momentos distintos, revelou três índices: i) Índice de Transparência (Governos Municipais); ii) Índice de Transparência (Governos das Capitais) e iii) Índice de Transparência (Governos Estaduais), presentes no quadro 02 abaixo:

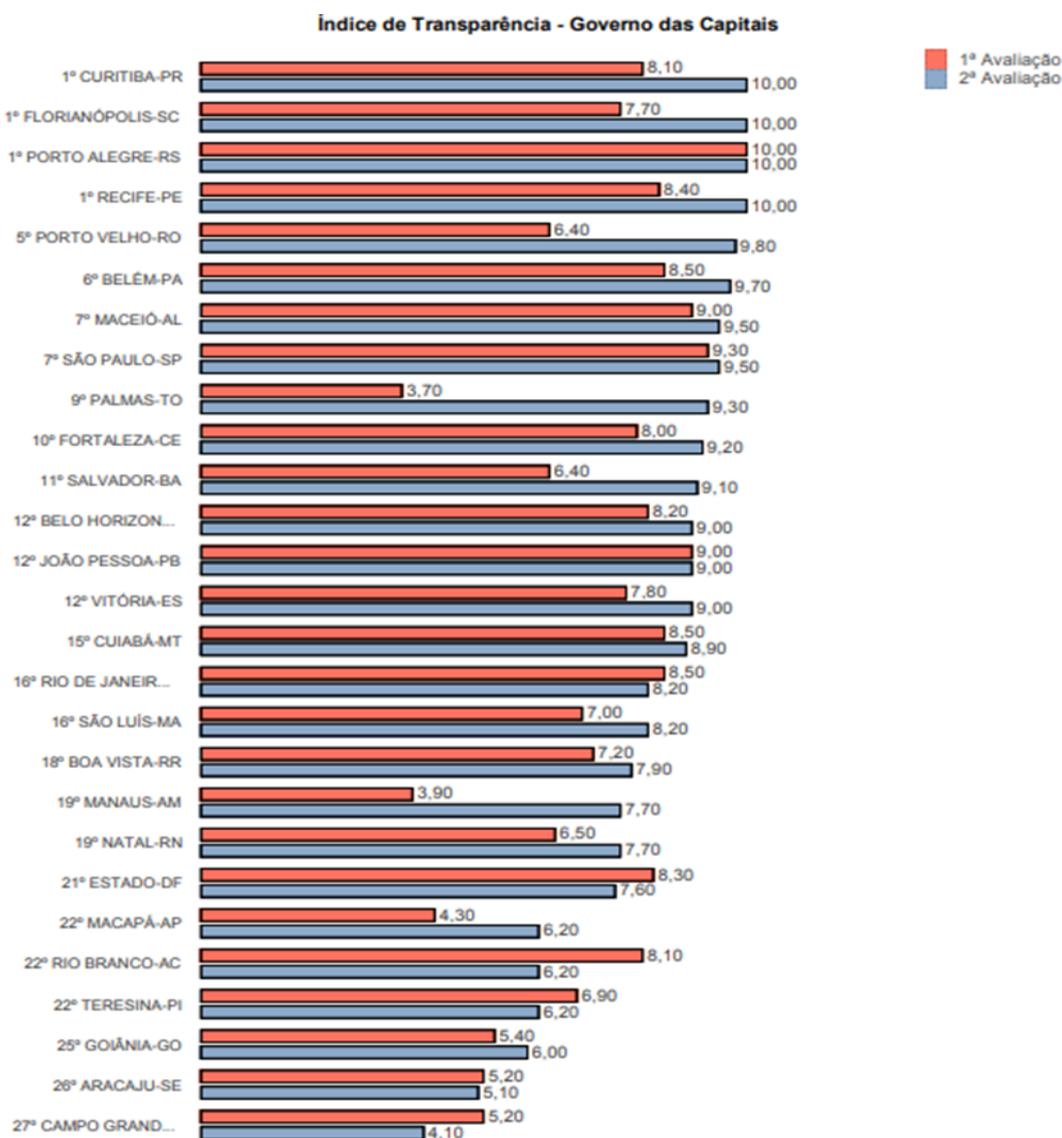


Quadro 02: Índices do Ranking Nacional da Transparência

judicial, com seu natural tempo de transcurso, deixa. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/ranking/resultados>.

Fonte: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/resultados>.

Por uma opção teórico-metodológica e de tempo hábil para a realização da análise, a pesquisa se concentrou no Índice de Transparência das Capitais dos estados brasileiros. Além disso, a escolha foi feita em razão de a esfera municipal ser a mais próxima do cidadão, além de sua considerável dimensão populacional e de atuação econômica, social, política e tecnológica dentro do país. Neste sentido, aponta-se que a melhor escolha encontrada para alcançar o objetivo deste estudo se detém a examinar as maiores⁶² e as menores notas do Ranking Nacional da Transparência na segunda avaliação após as recomendações, conforme o disposto no quadro abaixo.



Quadro 03: Índice de Transparência – Governo das Capitais

Fonte: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/resultados>.

⁶² Isto é, a transparência máxima que são as capitais que atingiram a nota 10.

As capitais que alcançaram a transparência máxima e que estão na 1ª posição no ranking após a recomendações da primeira avaliação são quatro: Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS) e Recife (PE). Enquanto que as quatro menores posições são ocupadas pelas capitais Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Teresina (PI), na 22ª posição; Goiânia (GO), na 25ª; Aracaju, na 26ª posição, e a última, com a posição 27ª, é a cidade de Campo Grande (MS).

Vale destacar ainda que a opção de realizar uma análise do Índice de Transparência do Governo das Capitais do Ranking Nacional da Transparência feito pelo MPF corresponde à relevância de um diagnóstico - além de notas e métricas -, pois se observa a importância de uma confrontação entre os indicadores sociopolíticos, socioeconômicos e fatores políticos. Nesse sentido, este estudo de caso busca tirar algumas conclusões, isto é, compreender em que medida os requisitos citados podem influenciar na qualidade da transparência pública digital, pois, de acordo com Almada (2017, p. 169), “[...] a transparência não é um fim em si mesma, mas o resultado de uma série de medidas e requisitos bem aplicados e exitosos dos governos”, sendo que tal conceito será aprofundado a seguir com o propósito de contribuir na análise empírica, pois é notável a importância desse diálogo para esclarecer as diretrizes utilizadas na análise do estudo de caso.

4.2 Estudo de caso: Associação do Índice de Transparência do Governo das Capitais do Ranking Nacional da Transparência aos fatores políticos e aos indicadores sociopolíticos e socioeconômicos

Além das propostas de métodos e produção de índices de avaliação, faz-se necessário entender as apropriações e os usos da transparência pública digital, pelos governos, para que de fato se concretizem. No decorrer da pesquisa, já foi indicado que as iniciativas digitais, sobretudo a *e-Transparência*, não são um fim em si mesmos e que não dependem apenas de inovação em aspectos tecnológicos ou práticos, pois são instrumentos que necessitam de recursos. Além disso, esses instrumentos estão à disposição de agentes sociais, de modo que são identificados alguns aspectos que podem interferir no provimento da transparência ou então estarem associados a uma melhor qualidade desta (ALMADA, 2017; IASUALITIS, 2012).

A transparência pública digital, de acordo com as recentes pesquisas, é reflexo dos contextos normativos, políticos, institucionais, econômicos, sociais,

históricos e culturais do país. Portanto, implica considerar que há certos requisitos que influenciam ou estão associados a uma melhor e mais efetiva *e-Transparência*, como por exemplo: a existência de legislação e de acordos internacionais referentes à transparência; o desenho institucional, ou seja, se é um governo democrático ou autoritário; uma imprensa livre; a organização administrativa pública política; a infraestrutura tecnológica e de recursos; além de pesquisas que relacionam o nível de transparência aos indicadores sociopolíticos e socioeconômicos. Esses requisitos “[...] são, portanto, em alguma medida, responsáveis pela variação do modo como a transparência se materializa nos diferentes contextos de países e governos” (ALMADA, 2017, p. 88).

Diante desses apontamentos, é notável a importância de tentar explicar os motivos que fazem com que os governos tenham melhores ou piores práticas de transparência digital. O estudo de Jeannine Reilly e Megha Sabharwal em *Perceptions of transparency of government policy making: A cross-national study* (2009) propôs fazer uma análise a fim de identificar aspectos que influenciam em maior ou menor qualidade da transparência. De acordo com o texto, verificou-se que os países considerados mais transparentes tinham níveis significativamente mais altos de leis de acesso à informação, de infraestrutura de telecomunicação, de imprensa livre e de renda do que os países com baixos níveis de transparência. De acordo com as autoras, essa análise se limitou a medir a transparência a partir de uma perspectiva amplamente econômica, entretanto “[...] sugerem que pesquisas futuras devam desenvolver também percepções políticas”⁶³ (REILLY; SABHARWAL, 2009, p. 155).

De acordo com Rodrigues (2016, p. 61):

Um outro trabalho importante, é o estudo realizado por Grichawat Lowatcharin e Charles E. Menifield (2015), que utilizaram os dados da *Sunshine Review* (um mapeamento de todos os EUA) de 2011 para criar um indicador de transparência denominado *The Transparency Checklist*, onde os autores selecionaram 10 itens da pesquisa (orçamento, reuniões, dados sobre oficiais eleitos, funcionários administrativos, autorizações e zoneamento, auditorias, contratos, lobbying, registros públicos e impostos locais) de 816 condados do Centro-Oeste em doze estados norte-americanos.

Desta forma, a pesquisa *Determinants of Internet-enabled Transparency at the Local Level: A Study of Midwestern Country Web Sites* (2015) correlacionou o nível

⁶³ Tradução própria da citação: “We suggest that future research should work toward developing scales that measure both economic and political transparency” (REILLY; SABHARWAL, 2009, p. 155).

de transparência com três aspectos: localização geográfica, variáveis demográficas e variáveis socioeconômicas, de modo que os resultados revelaram influência das variáveis de menores populações, densidade da população e a capacidade educacional com o nível de transparência (RODRIGUES, 2016).

Já a pesquisa que tem como discussão, a *Freedom of Information* (FOI), no Reino Unido, de Albert Meijer, Paul't Hart e Ben Worthy em *Assessing Government Transparency: An Interpretative Framework* (2015) propõe uma visão panorâmica da complexidade e do contexto dos valores em jogo que desafiam diretamente as iniciativas digitais de transparência pública em âmbito nacional, de modo que tal estudo se constituiu a fim de alcançar uma interpretação e não somente de calcular a qualidade da transparência de governo, e se estruturou com base nos estudos de Hood (1991)⁶⁴ e Bovens, Schillemans e Hart (2008)⁶⁵.

1. Transparency assessment can never be reduced to simple metrics and box-ticking exercises as it requires explicit incorporation and comparison of distinct political and administrative value sets; 2. The complexity argument does not mean that transparency cannot be evaluated. There is a need for an instrument that helps stakeholders to engage in a structured debate about the question to what extent different forms of transparency result in desirable outcomes. That means the different normative claims need to be structured and/or interpreted in terms of underlying value sets pertinent to the assessment of government transparency; 3. Articulating these value sets and inducing stakeholders and evaluators to systematically engage in more structured discursive argumentation offers a conceptually rich yet methodically parsimonious way of identifying areas of consensus and disagreement in the way stakeholders judge the performance of existing and new transparency mechanisms in and around government (MEIJER, HART, WORTHY, 2015, p. 19)⁶⁶.

⁶⁴ O trabalho: *A public management for all seasons? Public Administration*.

⁶⁵ O trabalho: *Does public accountability work? An assessment tool*.

⁶⁶ Tradução própria: “A avaliação de transparência nunca pode ser reduzida a simples métricas e quadros de avaliação assim como isso requer uma incorporação explícita e uma comparação dos distintos conjuntos de valores políticos e administrativos. A complexidade do argumento não significa que a transparência não pode ser avaliada. Existe uma necessidade de um instrumento que ajude as partes interessadas a se engajar em um debate mais estruturado sobre a questão de até que ponto diferentes formas de transparência resultam em resultados desejáveis. Isso significa que as diferentes reivindicações normativas precisam ser estruturadas e / ou interpretadas em termos de conjuntos de valores fundamentais pertinentes à avaliação da transparência do governo; 3. Articular esses conjuntos de valores e induzir as partes interessadas e avaliadores a se engajar sistematicamente em argumentações discursivas mais estruturadas oferece uma maneira conceitualmente rica, embora metodicamente parcimoniosa, de identificar áreas de consenso e divergência no modo como as partes interessadas julgam o desempenho de novos mecanismos existentes de transparência no governo” (MEIJER, HART, WORTHY, 2015, p. 19).

Para estes autores, o problema chave dos resultados das avaliações da transparência é que o cenário (político, administrativo, institucional, cultural, demográfico) no qual a transparência é construída varia consideravelmente (MEIJER, HART, WORTHY, 2015, p. 02)⁶⁷.

O quadro interpretativo de Meijer, Hart e Worthy (2015) implica entender e delimitar quais são os requisitos que interferem ou influenciam, de modo que eles se dividem em dois pontos: um no que se refere à transparência política⁶⁸ e, no outro, à transparência administrativa⁶⁹. Nesse sentido, o tipo de adoção dessa iniciativa digital pelos governos, para estes autores, tem associação: se o país é uma democracia ou um país autoritário, se as leis e acordos em vigor estão sendo cumpridos e qual a organização administrativa do governo e aspectos políticos, ou seja, instituições, conduta dos atores políticos, influência dos partidos, ideias e escolhas políticas⁷⁰, bem como os fatores históricos que de alguma maneira podem ser responsáveis pela variação do modo da transparência, como por exemplo, em países de população com maior ou menor escolaridade, renda e infraestrutura.

Embora essas pesquisas mencionadas sejam da literatura internacional, verifica-se que no Brasil também existem trabalhos que procuram explicar quais são os requisitos que podem estar ou estão associados ao uso dessas iniciativas de democracia digital pelos governos, como, por exemplo, o trabalho de Otávio Prado, em *Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência: O governo eletrônico do Brasil*, de 2009, que, apesar de analisar especificamente o governo eletrônico das capitais, identificou que as diferenças institucionais e políticas são as que explicam a adoção de políticas públicas de transparência no governo brasileiro, isto é, estes requisitos devem ser considerados os dois fatores mais importantes para definir em que medida um governo eletrônico passa ser mais ou menos transparente.

Luiz Akatsu e José Antonio Gomes de Pinho, em *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, de 2002, fazem um estudo de caso em 20 portais das três esferas de governo, ou seja, nas esferas federal, estadual e municipal, visando a analisar as possibilidades de interação

⁶⁷ Tradução própria da citação: “A key problem in transparency assessment is that the (political, administrative, institutional, cultural, demographic) contexts in which transparency is constructed vary considerably” (MEIJER, HART, WORTHY, 2015, p. 02).

⁶⁸ Transparência política: democracia, estado constitucional, capacidade de aprendizagem.

⁶⁹ Transparência administrativa: econômica/eficiência, integridade e resiliência.

⁷⁰ Exemplo: A influência de partidos políticos como condutores das idéias.

entre o governo e a sociedade. Os resultados apontaram que os municípios menores tinham menores níveis de transparência, em razão de uma herança patrimonialista. Em conformidade, esse estudo e o trabalho de dissertação de Rodrigo Bulgarelli (2015) revelam que os municípios com mais recursos têm *websites* e portais com melhores e mais efetivas práticas de transparência.

Há algumas outras pesquisas da literatura nacional que também procuram explicar a divergência na qualidade da transparência, associando-a às variáveis sociopolíticas e socioeconômicas, como as pesquisas de Paula Karini Dias Ferreira Amorim (2012), da área da comunicação. Amorim (2012) analisou o nível de desenvolvimento da transparência dos sites governamentais brasileiros a partir da dimensão com enfoque no *design* informacional e comunicacional, isto é, no que se refere as informações gerais, de informações e serviços técnicos, de informação e serviços específicos e, por fim, verificou se existe associação do resultado destas dimensões aos indicadores sociopolíticos e econômicos.

Além disso, temos a análise de Cláudia Ferreira Cruz, Aracéli Cristina de Sousa Ferreira, Lino Martins da Silva e Marcelo Álvaro da Silva Macedo, em *Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros* (2011), que buscou verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil. Para a construção desse Índice, esse estudo desenvolveu o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGPM) se baseando no *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA) desenvolvido pelo comitê espanhol da organização Transparência Internacional e, por fim, associou este índice às variáveis sociais e econômicas para compreender este uso, de modo que pôde observar que há forte associação entre a maior qualidade da transparência com os municípios com maiores indicadores socioeconômicos.

O trabalho *Governo eletrônico e os executivos municipais: O caso de Minas Gerais* (2010), de Marcus Abílio Gomes Pereira, Ernesto Friedrich de Lima Amaral e Marcela Menezes Costa, avalia se a apropriação do governo eletrônico nos 853 municípios de Minas Gerais pelo poder executivo, relacionando tal informação com uma série de variáveis como os trabalhos de Amorim (2012) e de Cruz et. al. (2011). No entanto, este estudo considera algumas outras variáveis, como a política pública do “Integra Minas”.

(1) variáveis estruturais, mais especificamente IDH-M, receita orçamentária do município, existência ou não de universidade e data de fundação do município; (2) uma variável conjuntural relacionada à filiação partidária do prefeito; e (3) uma política pública específica, o “Integra Minas” (PEREIRA; AMARAL; COSTA, 2010, p. 13)⁷¹

Estes autores confirmam parte das hipóteses construídas na pesquisa, isto é:

[...] municípios com maior IDH-M apresentam maiores chances de possuírem portais de seus executivos; municípios com maior orçamento possuem maiores probabilidades de investirem recursos na elaboração de portais; a existência de universidades nos municípios aumenta as chances do poder executivo possuir um portal; e, por último, os municípios que participam do programa “Integra Minas” possuem uma possibilidade menor de possuírem portais próprios. Por outro lado, duas hipóteses não se confirmaram: os municípios com data de fundação anterior a 1953 não apresentam chance significativamente maior de possuírem portais de prefeitura do que os demais municípios; e a filiação partidária também não tem efeito sobre a variável dependente em análise (o poder executivo possuir ou não portal) (PEREIRA; AMARAL; COSTA, 2010, p. 14).

Apresentar estes trabalhos que se preocupam em explicar se há uma relação causal, ou melhor, quais são as condicionantes que podem estar associadas a um melhor desempenho tanto em análises do âmbito do governo eletrônico quanto no âmbito da transparência tem como objetivo traçar as bases metodológicas desta pesquisa, pois, reconhece que a *e-Transparência* é construída em um meio de complexas interações sociais, econômicas e políticas e que apenas o resultado por meio de uma *checklist* não dá para compreender a dimensão deste fenômeno e da sua realidade de fato. Além disso, aponta-se na condução desta pesquisa a necessidade de realizar uma análise com a perspectiva das ciências sociais.

Para tanto, faz-se necessário analisar o Índice de Transparência do Governo das Capitais do Ranking Nacional da Transparência e verificar se há associação dos indicadores sociopolíticos, socioeconômicos e dos fatores políticos. Vale salientar que estas foram escolhidas mediante a bibliografia e adaptadas ao *estudo de caso*, sendo consideradas relevantes dentro da análise do contexto municipal.

Seguindo as diretrizes expostas na pesquisa, ou seja, com base na bibliografia e nos estudos exploratórios, foi possível elaborar duas hipóteses que procuram dialogar com a literatura sobre *e-Transparência* e com o estudo de caso.

⁷¹ Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st02-7/1327-governo-eletronico-e-os-executivos-municipais-o-caso-de-minas-gerais/file>>.

Como primeira hipótese, aponta-se que os municípios localizados em regiões mais desenvolvidas, com maior população, com altos níveis de IDH Municipal, PIB per capita municipal, renda per capita; e menor percentual de analfabetismo, apresentam maiores chances de ter um melhor desempenho nas práticas políticas de *e-Transparência*. Além disso, há uma coerência entre os partidos dos chefes do executivo eleitos no período da avaliação que atingiram a maior nota e as que atingiram as menores notas, pois, os partidos políticos são condutores das expressões e ideias.

Como segunda hipótese, afirma-se que a questão dos fatores políticos, ou seja, as ideias e os planos de governo realizados pelo chefe do executivo do município são diferenciais para se ter maior qualidade nas iniciativas de *e-Transparência*, pois no plano de governo é apresentado um direcionamento da gestão administrativa que deverá ser executada durante o mandato, sendo também um mecanismo que possibilita aos cidadãos que eles controlem e cobrem os atores políticos e agentes públicos. E espera-se que o plano de governo contemple as necessidades de um município, bem como contribua a fortalecer determinados requisitos democráticos como a importância da transparência e da participação política dos cidadãos, sobretudo na possibilidade de controle das decisões governamentais.

Após indicar as diretrizes metodológicas e as hipóteses do estudo de caso, a seguir, serão apresentadas as categorias que integram a análise de conteúdo da pesquisa, compostas por duas variáveis: a dependente e a explicativa.

Variável dependente:

- Índice de Transparência do Governo das Capitais do Ranking Nacional da Transparência – MPF.

Dentro das variáveis explicativas, há duas dimensões:

a. Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos⁷²:

- Região – variável decorrente do agrupamento das unidades da federação em regiões: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul. (IBGE)⁷³.
- População – Número de habitantes do município. (IBGE *e-Cidades* - 2015).

⁷² Um dado que seria relevante para compor esta variável explicativa seria o do acesso à internet nas capitais estudadas, porém não há esses dados específicos; eles são disponibilizados somente por regiões e regiões metropolitanas.

⁷³ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>.

- IDH Municipal – Índice que mede o nível de desenvolvimento humano de um município a partir de indicadores de educação, longevidade e renda. (Censo do IBGE - 2010)⁷⁴.
 - PIB Municipal per capita – Indicador do nível de atividade econômica do município. (IBGE *e-Cidades* - 2015)⁷⁵.
 - Renda per capita do município – É o valor da renda média por pessoa no país (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - 2010)⁷⁶.
 - Percentual de analfabetos do município (mais de 15 anos) – Percentual das pessoas acima de 15 anos de idade que são alfabetizadas; indica o nível educacional de uma população (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil)⁷⁷
 - Filiação Partidária – Partido político do chefe do executivo do município, eleições de 2012, sendo que o mandato é entre 2013 a 2016, durante o período das avaliações do Projeto do Ranking Nacional da Transparência. (Tribunal Superior Eleitoral - TSE, eleições municipais - 2012)⁷⁸.
- b. Fatores políticos (administração) – O plano, as metas e os programas de governo do chefe do executivo do município. Além disso, verificar o balanço de governo. (Tribunal Superior Eleitoral - TSE, eleições municipais - 2012 e jornais e sites oficiais)⁷⁹.

Diante dos apontamentos, a próxima seção apresentará a coleta de dados e informações das capitais que atingiram a primeira posição e das capitais que estão nas últimas posições do Ranking Nacional da Transparência, isto é, a análise será dividida em dois grupos: Capitais com a maior nota no Ranking Nacional da Transparência e Capitais com as menores notas no Ranking Nacional da Transparência.

4.2.1 Capitais com a maior nota do Ranking Nacional da Transparência

4.2.1.1 Curitiba (Paraná)

Curitiba recebeu na primeira avaliação nota 8,10 e, depois de feitas as recomendações, atingiu na segunda avaliação a 1ª posição, isto é, a transparência máxima,

⁷⁴ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>

⁷⁵ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>.

⁷⁷ Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>.

⁷⁸ Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>.

⁷⁹ Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>.

com a nota 10. Esse município se localiza no Estado do Paraná, na Região Sul, com sua população de 1.751.907 pessoas, sendo o seu IDH Municipal considerado muito alto⁸⁰ com 0,823. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 44.624, 32, e a renda per capita é de R\$ 1.581, 04. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 2,13%. A filiação partidária do chefe do executivo do município de Curitiba, quando foi realizada a pesquisa, era o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que fez uma aliança com o Partido Verde (PV), e o Partido dos Trabalhadores (PT), ocasião em que Gustavo Fruet foi eleito após o segundo turno com 60, 65% dos votos (264.451 votos), tendo como vice-prefeita Mirian Gonçalves do PT⁸¹.

Capital - melhor nota no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
CURITIBA - PR	Sul	1.751.907 pessoas	0,823	R\$ 44. 624, 32	R\$ 1.581, 04	2,13%	PDT

Tabela 01: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Curitiba (PR)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral⁸².

O Plano de Governo, nomeado de: *Curitiba quer mais! Um caminho para o desenvolvimento (2013-2016)*⁸³, de Gustavo Fruet e Mirian Gonçalves, apresenta diversas propostas relacionadas à importância do ambiente digital e da transparência no governo. Na seção - V. *Desafios e tendências* (página 38), os autores apontam que a rede é a principal via de informação e de conectividade entre cidadãos, empresas, instituições e governo.

[...] o governo será marcado pela conectividade, pela participação cidadã, por um novo enfoque de resultados e uma extrema profissionalização da gestão pública. O governo das cidades aportará a informação ao cidadão de forma completa, transparente e ágil. A participação do cidadão deverá ser constante e dinâmica. Este será

⁸⁰ IDHM entre 0 – 0,499: Muito Baixo Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,500-0,599: Baixo Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,600 - 0,699: Médio Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,700 - 0,799: Alto Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,800 e 1: Muito Alto Desenvolvimento Humano. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>

⁸¹ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/75353/160000012897>>.

⁸² Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

⁸³ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75353/11/160000012897/proposta.pdf>>.

coautor, artífice e motor das decisões do governo. (PLANO DE GOVERNO, 2012, p. 39)⁸⁴

Ademais, na seção V. *Diretrizes 2013-2016*, as diversas áreas da gestão pública, da cultura, da economia, dentre outras, trazem a concepção da importância de ampla transparência, publicidade e divulgação das informações governamentais para os cidadãos.

4.2.1.2 Florianópolis (Santa Catarina)

Na sua primeira avaliação, Florianópolis recebeu nota 7,70 e, feitas as recomendações posteriormente, atingiu na segunda avaliação a 1ª posição, isto é, a transparência máxima, com a nota 10. Esse município se localiza no Estado de Santa Catarina, na Região Sul do país, com uma população de 1.751.907 pessoas e seu IDH Municipal é considerado muito alto com 0,847. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 39.678,10 e a renda per capita é de R\$ 1.798,12. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 2,07%. A filiação partidária do chefe do executivo do município, quando foi realizada a pesquisa, era o Partido Social Democrata (PSD), que fez um amplo leque de alianças com partidos como o Partido Progressista (PP), Partido Social Cristão (PSC), Democratas (DEM), Partido da Social Democracia Cristã (PSDC), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e que elegeu Cezar Souza Júnior após o segundo turno com 52,64% dos votos (117.834 dos votos válidos), tendo como vice-prefeito João Amin do PP⁸⁵.

Capital - melhor nota no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
FLORIANÓPOLIS - SC	Sul	421.240 pessoas	0,847	R\$ 39.678,10	R\$ 1.798,12	2,07%	PSD

Tabela 02: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Florianópolis (SC)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral⁸⁶.

⁸⁴ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75353/11/160000012897/proposta.pdf>>.

⁸⁵ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/81051/240000014525>>.

⁸⁶ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

No aspecto político, o Plano de Governo nomeado de: *Coligação por uma cidade mais humana (Inclusiva e Sustentável)*⁸⁷, de Cezar Souza Júnior e João Amin apresenta na seção: *Cenário por uma Florianópolis mais humana, inclusiva e sustentável* uma proposta sobre a extrema importância de manter o diálogo com a população, de modo que reconhece a importância da *e-Transparência*.

A profissionalização da administração municipal e a implantação de sistemas modernos e informatizados de gestão é um ponto básico para fazer com que a população tenha um serviço público de alta qualidade. Além disso, para tornar mais eficiente a administração municipal, devem ser criados indicadores de desempenho para avaliação da atuação do Secretariado Municipal, que deverá ser composto a partir de critérios de qualificação profissional e conduta ética na vida pública e privada. Por fim, a transparência da gestão pública deve ser absoluta, colocando-se as contas públicas à disposição, on-line, através da Internet, de forma a que qualquer cidadão possa controlar os gastos da administração municipal. (PLANO DE GOVERNO, 2012, p. 34)⁸⁸.

4.2.1.3 Porto Alegre (Rio Grande do Sul)

Porto Alegre é a única capital que alcançou, nas duas avaliações realizadas pelo MPF, a 1ª posição, ou seja, a transparência máxima que corresponde receber a nota 10. Esse município se localiza no Estado do Rio Grande do Sul e faz parte da Região Sul do Brasil sua população é de 1.409.351 pessoas e seu IDH Municipal é considerado muito alto, com 0,805. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 46.122,79 e a renda per capita é de R\$ 1.758,27. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 2,27%. A filiação partidária do chefe do executivo do município de Porto Alegre, quando foi realizada a pesquisa, era o PDT (aliança com PRB/ PP/ PTB/ PMDB/ PTN/ PPS/ DEM/ PMN), com José Alberto Reus Fortunati eleito após o segundo turno, com 65,22% dos votos (517.969 votos válidos), e o vice-prefeito Sebastião Melo do PMDB⁸⁹.

Capital - melhor nota no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
PORTO ALEGRE - RS	Sul	1.409.351 pessoas	0,805	R\$ 46.122,79	R\$ 1.758,27	2,27%	PDT

⁸⁷ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/SC/81051/11/240000014525/proposta.pdf>>.

⁸⁸ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/SC/81051/11/240000014525/proposta.pdf>>.

⁸⁹ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/88013/210000010186>>.

Tabela 03: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Porto Alegre (RS)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral⁹⁰.

O Plano de Governo, intitulado *Plano Porto Alegre mais, melhor, para todos*⁹¹, de José Fortunati e Sebastião Melo, apresenta propostas sobre a importância da transparência e da participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

[...] para promover maior sentimento de confiança no governo e de cooperação entre os cidadãos é necessário ampliar as possibilidades de participação, que hoje se tornam possíveis com as novas mídias, aumentar a transparência nas ações de governo e ampliar os instrumentos de controle social. (PLANO DE GOVERNO, 2012, p. 2)⁹².

O Plano destacou que teria inovações no Gabinete de Inovação e Tecnologia (Inovapa) e a transparência é requisito central nas inovações da administração municipal. Esse programa de governo propôs ainda outros projetos no ambiente digital, como a articulação dos espaços de colaboração virtual, como, por exemplo, a criação do Banco de Ideias e Projetos – BIP, que é um *website* acessível a todos com o objetivo de receber ideias e projetos visando à solução de dúvidas de projetos da cidade. Além destes, existem outros estímulos e iniciativas participativas para além do ambiente digital como as reuniões do Orçamento Participativo (OP), Fóruns de Planejamento e Conselhos de Políticas Públicas.

4.2.1.4 Recife (Pernambuco)

Em sua primeira avaliação, Recife recebeu nota 8,40 e, depois de feitas as recomendações, atingiu, na segunda avaliação, a 1ª posição, isto é, a transparência máxima, com a nota 10. Esse município se localiza no Estado de Pernambuco, na Região Nordeste do país, com uma população de 1.537.704 pessoas e seu IDH Municipal é considerado alto, com 0,772. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 29.701,32 e a renda per capita é de R\$ 1.144,26. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município

⁹⁰ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

⁹¹ Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/RS/88013/11/210000010186/proposta.pdf>>.

⁹² Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/RS/88013/11/210000010186/proposta.pdf>>.

é 7,13%. A filiação partidária do chefe do executivo do município, quando foi realizada a pesquisa, era o PSB (aliança com PRB/ PDT/ PTB/ PMDB/ PSL/ PTN/ PSC/ PR/ PTC/ PSB/ PV/ PRP), e o prefeito eleito com 51,15% dos votos (453.380 dos votos válidos) foi Geraldo Júlio de Mello Filho, tendo como seu vice Luciano Siqueira do PCdoB⁹³.

Capital - melhor nota no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
RECIFE - PE	Nordeste	1.537.704 pessoas	0,772	R\$ 29.701,32	R\$ 1.144,26	7,13%	PSB

Tabela 04: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Recife (PE)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral⁹⁴.

O Plano de Governo, *Repensando a cidade – um novo Recife para o novo Pernambuco*⁹⁵, de Geraldo Júlio e Luciano Siqueira, apresenta propostas para consolidar um governo mais democrático, visando garantir e ampliar a participação da população, por diversos canais de comunicação na eleição de prioridades e controle social da ação do governo, que assegure a transparência na divulgação e acesso às informações. Além disso, o Plano propõe melhorar a oferta de conexão, isto é, estabelecer pontos de oferta de sinal *wi-fi* (*hotspots*) em vários pontos do Recife e investimento na profissionalização de gestão pública como forma de otimizar o uso dos recursos e assim garantir a entrega dos bens e serviços à população. Pretende também investir em mecanismos que permitam a transparência e controle social das ações de governo, com permanente atualização do conteúdo e ferramentas no Portal da Transparência.

⁹³ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/25313/170000005776>>.

⁹⁴ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

⁹⁵ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PE/25313/11/170000005776/proposta.pdf>>.

4.2.2 Capitais com as menores notas do Ranking Nacional da Transparência

4.2.2.1 Macapá (Amapá)

A cidade de Macapá recebeu nota 4,30 na primeira avaliação e, após seguir as recomendações, atingiu, na segunda avaliação, a 22ª posição, com a nota 6,20. Esse município se localiza no Estado do Amapá, na Região Norte do Brasil, tem 398.204 habitantes e seu IDH Municipal é considerado alto, com 0,823. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 19.915,89 e a renda per capita é de R\$ 793,87. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 9,61%. A filiação partidária do chefe do executivo do município de Macapá, quando foi realizada a pesquisa, era o PSOL (aliança com PCB/PPS/PRTB/PMN/PTC/PV), e Clécio Luís Vilhena Vieira⁹⁶ foi o prefeito eleito com 50,59% dos votos (101.261 votos válidos), tendo como vice-prefeito Allan Salles do PPS.⁹⁷

Capital - menores notas no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
MACAPÁ - AP	Norte	398.204 pessoas	0,733	R\$ 19.915,89	R\$ 793,87	9,61%	PSOL

Tabela 05: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Macapá (AP)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral⁹⁸.

O Plano de Governo, *Programa de Governo Prefeito Clécio 50, vice Allan Salles*⁹⁹ de Macapá, destaca algumas problemáticas referentes ao aparato administrativo público do município, ou seja, indicam que a capital se encontra estagnada por sucessivas gestões ineficientes e que vêm passando por escândalos de desvios dos recursos públicos que encarcerou o mandatário anterior e o então governador do estado em ações da Polícia

⁹⁶ Clécio Luís foi reeleito em 2016 pela Rede, vencendo Gilvan Borges do PMDB no segundo turno.

⁹⁷ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/06050/30000000648>>.

⁹⁸ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

⁹⁹ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/AP/06050/11/30000000648/proposta.pdf>>

Federal¹⁰⁰ além da existência de oligarquias políticas que se alternam no poder¹⁰¹. Por isso, aponta no subitem 2.2. *O povo no comando* na seção *Diretrizes Pragmáticas*, a importância do povo no comando para se dar um passo além da necessária transparência do dinheiro público.

Este programa reconhece as dificuldades da capital, pois mostra que há um sucateamento da máquina pública municipal e de total descaso com a gestão, sendo que o subitem 4.4. *Desenvolvimento da gestão*, na página 14, aponta a necessidade de construir as bases estruturais tecnológicas e de pessoal para que a Prefeitura tenha condições reais de gerir em escala tanto pontual quanto estratégica, porém indica que essa construção é uma tarefa de “Estado” e não de “governo”, pois é uma construção de longo prazo.

O questionário realizado em Macapá (AP), na segunda avaliação, obteve nota 6,20 e revelou que o portal da transparência não apresenta:

- Os dados dos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação – vencedor é suficiente (3 pontos)
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra (3 pontos);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital (1 ponto);

¹⁰⁰ Esta ação aconteceu em 2010, com a deflagração da Operação Mãos Limpas, da Polícia Federal, que prendeu, além do ex-prefeito Roberto Góes, o ex-governador e então candidato ao Senado Federal Waldez Góes (atualmente reeleito para o seu quarto mandato no executivo estadual), o governador Pedro Paulo Dias de Carvalho, o presidente da Assembleia Legislativa, além de integrantes do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Este cenário possibilitou a ascensão de novas lideranças como Camilo Capiberibe (então quarto colocado nas pesquisas, mas que venceu Lucas Barreto no segundo turno para o governo do estado), Randolfé Rodrigues (quarto colocado nas pesquisas, sendo eleito na primeira colocação) e o atual prefeito reeleito de Macapá, Clécio Luís, no ano de 2012.

¹⁰¹ O estado alterna nos principais campos do executivo e do legislativo as oligarquias dos Góes e dos Capiberibes, desde 1994.

- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto (1 ponto)
- As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior (2 pontos);
- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses (3 pontos);
- O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses (3 pontos);
- O relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (3 pontos);
- Os registros das competências e estrutura organizacional do ente (2 pontos);
- Os endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (2 pontos);
- A remuneração individualizada por nome do agente público (10 pontos);
- As diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo da viagem (5 pontos).

Segue abaixo o questionário, com todas as respostas, realizado na segunda avaliação para a Prefeitura Municipal de Macapá (PMM):

QUESTIONÁRIO - Macapá (AP)	RESPOSTAS DA 2ª AVALIAÇÃO
1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?	S
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S
3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	S
4a. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?	S
4b. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação ?	S
4c. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?	S
4d. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?	S
5a. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	N
5b. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	N
5c. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra	N
6a. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade?	N
6b. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data?	N
6c. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor?	N
6d. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital	N
6e. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto?	N
7a. O site apresenta: as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	N
7b. O site apresenta: relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	N
7c. O site apresenta: relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	N
7d. O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	S
9a. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	S
9b. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?	S
9c. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço?	S
9d. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone?	S
9e. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	S
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	S
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	S
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	S
13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	N
14. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	N
15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	N
16. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	N

Quadro 04: Questionário – Macapá (AP)

*S = sim; N = não¹⁰²

¹⁰² Disponível em:

<<http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=CD5BD3BA11E621B2E4D90080EFC54015&server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Ranking%20da%20Transparencia&port=0&share=1>>.

4.2.2.2 Rio Branco (Acre)

A capital Rio Branco, na primeira avaliação, recebeu nota 8,10 e, depois de feitas as recomendações, obteve, na segunda avaliação, a 22ª posição com nota 6,20. Esse município se localiza no Estado do Acre, na Região Norte, com população de 336.038 habitantes e seu IDH Municipal é considerado alto com 0,727. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 22.308,66 e a renda per capita é de R\$ 744,67. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 9,03%. A filiação partidária do chefe do executivo do município de Rio Branco, quando foi realizada a pesquisa, era o PT (aliança com PRB/PTN/PSDC/PSB/PV/PPL/PCdoB), sendo Marcus Alexandre o prefeito eleito com 50,77% dos votos (90.557 dos votos válidos), tendo como vice Marcio Batista do PCdoB¹⁰³.

Capital - menores notas no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
RIO BRANCO - AC	Norte	336.038 pessoas	0,727	R\$ 22.308,66	R\$ 744,67	9,03%	PT

Tabela 06: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Rio Branco (AC)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral¹⁰⁴.

O Plano de Governo *Frente Popular: Plano de Governo prefeito Marcus Alexandre e vice Marcio Batista*¹⁰⁵, assim como o plano do prefeito de Macapá, destaca na seção *Gestão Pública com transparência e participação*, na página 44, as dificuldades e os recursos escassos. No entanto, pretende, até o final do mandato, implantar o Sistema de Atendimento ao Cidadão via telefone e internet para receber solicitações dos munícipes. Além disso, propõe desenvolver uma gestão pública com transparência e participação popular, de acordo com o nível de exigência determinada na legislação fixada para o controle e participação.

O questionário realizado em Rio Branco (AC) na segunda avaliação obteve nota 6,20 e revelou que o portal da transparência não apresenta:

¹⁰³ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/01392/10000000003>>.

¹⁰⁴ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

¹⁰⁵ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/AC/01392/11/10000000003/proposta.pdf>>.

- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação (3 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento (3 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra (3 pontos);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto (1 ponto);
- O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses (3 pontos);
- O relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (3 pontos);
- A gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações (2 pontos);
- O registro das competências e estrutura organizacional do ente (2 pontos);
- Os endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (2 pontos).

Segue abaixo o questionário, com todas as respostas, realizado na segunda avaliação para a Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB):

QUESTIONÁRIO - Rio Branco (AC)	RESPOSTAS DA 2ª AVALIAÇÃO
1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?	S
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S
3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	S
4a. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?	N
4b. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação ?	N
4c. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?	N
4d. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?	N
5a. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	N
5b. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	S
5c. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra	N
6a. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade?	N
6b. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data?	N
6c. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor?	N
6d. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital	N
6e. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto?	N
7a. O site apresenta: as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	S
7b. O site apresenta: relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	S
7c. O site apresenta: relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	N
7d. O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	N
9a. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	S
9b. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?	S
9c. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço?	S
9d. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone?	S
9e. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	S
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	S
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	S
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	S
13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	N
14. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	N
15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	S
16. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	S

Quadro 05: Questionário - Rio Branco (AC)*S = sim; N = não¹⁰⁶

¹⁰⁶ Disponível em:

<<http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=CD5BD3BA11E621B2E4D90080EFC54015&server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Ranking%20da%20Transparencia&port=0&share=1>>.

4.2.2.3 Teresina (Piauí)

Em sua primeira avaliação, Teresina recebeu nota 6,90 e, após feitas as recomendações, atingiu, na segunda avaliação, a 22ª posição, pois obteve a nota 6,20. Esse município se localiza no Estado do Piauí, na Região Nordeste, com uma população de 814.230 pessoas e seu IDH Municipal é considerado alto, com 0,751. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 20.879,75 e a renda per capita é de R\$ 757,57. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 9,10%. A filiação partidária do chefe do executivo do município de Teresina, quando foi realizada a pesquisa, era o PSDB (aliança com PSC/ PPS/ DEM/ PSDC/ PSD/ PT do B/PPL), tendo como prefeito eleito Firmino da Silveira Soares Filho com 51,54% dos votos (212.741 dos votos válidos), tendo como vice-prefeito Ronney Lustosa do PSD¹⁰⁷.

Capital - menores notas no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
TERESINA - PI	Nordeste	814.230 pessoas	0,751	R\$ 20.879,75	R\$ 757,57	9,10%	PSDB

Tabela 07: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Teresina (PI)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral¹⁰⁸.

O Plano de Governo, nomeado como *Plano de Governo 2013/2016 Coligação “Construindo novos caminhos”*: PSDB, PSD, PSDC, DEM, PPS, PSC, PTdoB e PPL¹⁰⁹ de Firmino Filho e Ronney Lustosa, também apontava enormes retrocessos que haviam acontecido nos últimos 26 meses de gestão, porém indicava que tentaria reverter tal situação. O plano atentava para a necessidade de adoção de técnicas e métodos de gestão baseados na transparência, eficiência e foco no cidadão para os diversos setores, como cultura, esporte, mobilidade, educação e saúde. No entanto, em nenhum momento o plano de governo se referia a incentivar a transparência a partir do meio digital.

O questionário realizado em Teresina (PI), na segunda avaliação, obteve nota 6,20 e revelou que o portal da transparência não apresenta:

¹⁰⁷ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/12190/180000012302>>.

¹⁰⁸ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

¹⁰⁹ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PI/12190/11/180000012302/proposta.pdf>>.

- Os dados dos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra (3 pontos);
- A possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC) (8 pontos);
- A possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação (7 pontos);
- A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria (5 pontos);
- A remuneração individualizada por nome do agente público (10 pontos);
- As diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo da viagem (5 pontos).

Segue abaixo o questionário, com todas as respostas, realizado na segunda avaliação para a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT):

QUESTIONÁRIO - Teresina (PI)	RESPOSTAS DA 2ª AVALIAÇÃO
1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?	S
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S
3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	S
4a. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?	S
4b. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação ?	S
4c. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?	S
4d. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?	S
5a. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	S
5b. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	S
5c. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra	N
6a. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade?	S
6b. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data?	S
6c. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor?	S
6d. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital	S
6e. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto?	S
7a. O site apresenta: as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	S
7b. O site apresenta: relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	S
7c. O site apresenta: relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	S
7d. O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	S
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	S
9a. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	S
9b. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?	S
9c. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço?	S
9d. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone?	S
9e. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	S
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	N
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	N
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	N
13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	S
14. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	S
15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	N
16. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	N

Quadro 06: Questionário - Teresina (PI)

*S = sim; N = não¹¹⁰¹¹⁰ Disponível em:

<<http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=CD5BD3BA11E621B2E4D90080EFC54015&server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Ranking%20da%20Transparencia&port=0&share=1>>.

4.2.2.4 Goiânia (Goiás)

A capital Goiana recebeu a nota 5,40 na primeira avaliação e, feitas as recomendações, atingiu, na segunda avaliação, a 25ª posição, isto é, a nota 6,00. Esse município se localiza no Estado de Goiás, na Região Centro-Oeste, com população de 1.302.001 pessoas e seu IDH Municipal é considerado alto com 0,799. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 32.594,32 e a renda per capita é de R\$ 1.348,55. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 3,29%. A filiação partidária do chefe do executivo do município, quando foi realizada a pesquisa, era o PT (aliança com PRB/ PDT/ PMDB/ PTN/ PR / PSDC/ PRTB/ PSB), sendo eleito o prefeito Paulo Garcia com 57,68% dos votos (349.335 votos válidos), tendo como vice-prefeito Agenor Mariano do PMDB¹¹¹.

Capital - menores notas no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
GOIÂNIA - GO	Centro Oeste	1.302.001 pessoas	0,799	R\$ 32.597, 32	R\$ 1.348,55	3,29%	PT

Tabela 08: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Goiânia (GO)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral¹¹².

O Plano de Governo *Coligação Goiânia cidade sustentável: Diretrizes Gerais para o Plano de Governo PT, PMDB, PDT, PSB, PRB, PR, PTN, PSDC*¹¹³, de Paulo Garcia e Agenor Mariano, assim como o de Teresina, não apresentava um ponto específico para a iniciativa de *e-Transparência*, constando apenas, na seção 2.1. *Desenvolvimento para a governança participativa e competente*, a necessidade de aprimorar e fortalecer a gestão municipal, tornando-a eficiente, transparente, inovadora, participativa, profissional e descentralizada, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos e a excelência no atendimento ao cidadão. Além disso, também propunha aperfeiçoar as ações de controle social, criando ou fortalecendo os conselhos populares viabilizando a participação da comunidade e sociedade civil organizada na formulação e gestão de políticas públicas.

¹¹¹ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/93734/90000012587>>.

¹¹² Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

¹¹³ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93734/11/90000012587/proposta.pdf>>.

O questionário realizado em Goiânia (GO) na segunda avaliação obteve nota 6,00 e revelou que o portal da transparência não apresenta:

- As informações sobre a receita dos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado (10 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação (3 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento (3 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra (3 pontos);
- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses (3 pontos);
- O relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (3 pontos);
- A gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações (2 pontos);
- As diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo da viagem (5 pontos).

Segue abaixo o questionário, com todas as respostas, realizado na segunda avaliação para a Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG):

QUESTIONÁRIO - Goiânia (GO)	RESPOSTAS DA 2ª AVALIAÇÃO
1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?	S
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S
3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	N
4a. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?	N
4b. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação ?	N
4c. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?	N
4d. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?	N
5a. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	S
5b. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	S
5c. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra	N
6a. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade?	S
6b. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data?	S
6c. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor?	S
6d. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital	S
6e. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto?	S
7a. O site apresenta: as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	S
7b. O site apresenta: relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	N
7c. O site apresenta: relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	S
7d. O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	N
9a. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	S
9b. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?	S
9c. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço?	S
9d. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone?	S
9e. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	S
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	S
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	S
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	S
13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	S
14. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	S
15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	S
16. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	N

Quadro 07: Questionário – Goiânia (GO)

*S = sim; N = não¹¹⁴

¹¹⁴ Disponível em:

<<http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=CD5BD3BA11E621B2E4D90080EFC54015&server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Ranking%20da%20Transparencia&port=0&share=1>>.

4.2.2.5 Aracaju (Sergipe)

Em sua primeira avaliação, Aracaju recebeu nota 5,20 e, feitas as recomendações, atingiu, na segunda avaliação, a 26ª posição, com a nota 5,10. Esse município se localiza no Estado de Sergipe, na Região Nordeste, com população de 571.149 pessoas e seu IDH Municipal é considerado alto, com 0,770. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 24.769,38 e a renda per capita é de R\$ 1.052,03. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 6,61%. A filiação partidária do chefe do executivo do município de Aracaju, quando foi realizada a pesquisa, era o DEM (aliança com PP/ PTB/ PSL/ PTN/ PSC/ PR/ PRTB/ PMN/ PTC/ PRP/ PSDB/ PPL), sendo eleito o prefeito João Alves Filho com 52,72% dos votos (159.668 votos válidos), tendo como vice-prefeito Machado do PSDB¹¹⁵.

Capital - menores notas no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
ARACAJU - SE	Nordeste	571.149 pessoas	0,77	R\$ 24.769,38	R\$ 1.052,03	6,61%	DEM

Tabela 09: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Aracaju (SE)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral¹¹⁶.

No Plano de Governo *Programa de Governo de João Alves Filho – Partido Democrata – DEM*¹¹⁷, não constava nenhum indicador de planos sobre a questão da *e-Transparência*, de forma semelhante a Goiânia, sendo que na página 31 ele argumentava: “É claro que existem vários outros setores importantes que foram levados em conta em nossas propostas para solucionar os principais problemas de Aracaju [...]”. Na leitura do plano, percebeu-se que ele se concentrava apenas na análise das quatro questões que o prefeito julgava como as mais importantes e urgentes para assegurar a melhor qualidade de vida dos aracajuanos do presente e do futuro, nas áreas de infraestrutura urbana, saneamento básico, educação e saúde pública.

O questionário realizado em Aracaju (SE) na segunda avaliação obteve nota 5,10 e revelou que o portal da transparência não apresenta:

¹¹⁵ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/31054/260000004438>>.

¹¹⁶ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

¹¹⁷ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/SE/31054/11/260000004438/proposta.pdf>>.

- Os dados dos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação – vencedor é suficiente (3 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra (3 pontos);
- As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior (2 pontos);
- O relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (3 pontos);
- A possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico (2 pontos);
- A possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão (1 ponto);
- A possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço (1 ponto);
- A possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone (1 ponto);
- A possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento (1 ponto);
- A possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC) (8 pontos);
- A possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação (5 pontos);
- A remuneração individualizada por nome do agente público (10 pontos).

Segue abaixo o questionário, com todas as respostas, realizado na segunda avaliação para a Prefeitura Municipal de Aracaju (PMA):

QUESTIONÁRIO - Aracaju (SE)	RESPOSTAS DA 2ª AVALIAÇÃO
1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?	S
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S
3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	S
4a. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?	S
4b. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação ?	S
4c. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?	S
4d. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?	S
5a. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	N
5b. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	N
5c. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra	N
6a. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade?	S
6b. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data?	S
6c. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor?	S
6d. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital	S
6e. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto?	S
7a. O site apresenta: as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	N
7b. O site apresenta: relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	S
7c. O site apresenta: relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	S
7d. O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	S
9a. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	N
9b. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?	N
9c. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço?	N
9d. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone?	N
9e. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	N
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	N
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	N
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	N
13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	S
14. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	S
15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	N
16. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	S

Quadro 08: Questionário – Aracaju (SE)

*S = sim; N = não¹¹⁸

¹¹⁸ Disponível em:

<<http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=CD5BD3BA11E621B2E4D90080EFC54015&server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Ranking%20da%20Transparencia&port=0&share=1>>.

4.2.2.6 Campo Grande (Mato Grosso do Sul)

A capital Campo Grande na primeira avaliação recebeu nota 5,20 e, depois de feitas as recomendações, atingiu na segunda avaliação a 27ª posição, pois obteve a nota 4,10. Esse município se localiza no Estado do Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste, com uma população de 786.797 pessoas, e seu IDH Municipal é considerado alto, com 0,784. A quantidade total de bens e serviços produzidos no município, ou seja, o PIB Municipal per capita é de R\$ 28.417,05 e a renda per capita é de R\$ 1.089,37. O percentual de analfabetos – com mais de quinze anos – do município é 3,92%. A filiação partidária do chefe do executivo do município de Campo Grande, quando foi realizada a pesquisa, era o PP (sem aliança), em que Alcides Bernal foi o prefeito eleito com 62,55% dos votos (270.927 votos válidos), tendo como vice-prefeito Gilmar Olarte do PP¹¹⁹.

Capital - menores notas no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
CAMPO GRANDE - MS	Centro Oeste	786.797 pessoas	0,784	R\$ 28.417,05	R\$ 1.089,37	3,92%	PP

Tabela 10: Indicadores sociopolíticos e socioeconômicos de Campo Grande (MS)

Fonte: IBGE Cidades (2015); IBGE - Censo 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e Tribunal Superior Eleitoral¹²⁰.

Verificou-se que o Plano de Governo, intitulado *Programa de Governo para Prefeitura Municipal de Campo Grande do Partido Progressista*¹²¹, apresentava metas nas ações governamentais com o objetivo de fortalecer a participação efetiva da sociedade e dar oportunidade de transparência da máquina pública, com ênfase nos itens 5 e 6, que apresentavam em seu *caput*:

5. Governo eletrônico - dotar de tecnologia todos os órgãos municipais e disponibilizar a população através da implantação de redes de banda larga, dando ampla divulgação para uso, encurtando e eliminando o tempo de deslocamento de vários serviços públicos, além de propiciar, transparência da gestão pública e inclusão digital.

6. Qualidade e controle dos gastos públicos - rigorosidade na aplicação de cada centavo público, principalmente quanto à qualidade de serviços e produtos contratados, visando diminuir o serviço de obras públicas, além de evitar transtornos dobrados a população. Com a redução de gastos públicos desnecessários será possível uma revisão nos tributos,

¹¹⁹ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/90514/120000003108>>.

¹²⁰ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>>.

¹²¹ Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/MS/90514/11/120000003108/proposta.pdf>>.

principalmente o IPTU, oferecendo um ganho econômico em escala, através do seu congelamento ou diminuição de alíquota aplicável.

O questionário realizado em Campo Grande (MS), na segunda avaliação, obteve nota 4,10 e revelou que o portal da transparência não apresenta:

- As informações sobre a receita dos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado (10 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação (3 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido (4 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento (3 pontos);
- Os dados dos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação – vencedor é suficiente (3 pontos);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor (1 ponto);
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital (1 ponto)
- As informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto (1 ponto);
- As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior (2 pontos);
- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses (3 pontos);
- O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses (3 pontos);
- O relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (3 pontos);
- Os endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (2 pontos);
- A remuneração individualizada por nome do agente público (10 pontos).

Segue abaixo o questionário, com todas as respostas, realizado na segunda avaliação para a Prefeitura Municipal de Campo Grade (PMCG):

QUESTIONÁRIO - Campo Grande (MS)	RESPOSTAS DA 2ª AVALIAÇÃO
1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?	S
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S
3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	N
4a. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do empenho?	S
4b. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor da liquidação ?	N
4c. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: favorecido?	N
4d. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: valor do pagamento?	N
5a. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?	S
5b. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	N
5c. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: contratos na íntegra	N
6a. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade?	N
6b. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: data?	N
6c. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: valor?	N
6d. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: número/ ano do edital	N
6e. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: objeto?	N
7a. O site apresenta: as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	N
7b. O site apresenta: relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses?	N
7c. O site apresenta: relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?	N
7d. O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	S
9a. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	S
9b. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação do órgão?	S
9c. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de endereço?	S
9d. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação de telefone?	S
9e. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: há indicação dos horários de funcionamento?	S
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	S
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	S
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	S
13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	S
14. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	N
15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	N
16. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	S

Quadro 09: Questionário – Campo Grande (MS)

*S = sim; N = não¹²²

¹²² Disponível em:

<<http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=CD5BD3BA11E621B2E4D90080EFC54015&server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Ranking%20da%20Transparencia&port=0&share=1>>.

4.3 Discussão dos resultados

Analisado o desempenho geral do Índice de Transparência do Governo das Capitais Brasileiras no Ranking Nacional da Transparência (variável dependente), e apresentados os indicadores sociopolíticos e socioeconômicos, assim como os fatores políticos de cada capital detalhadamente (variáveis explicativas), cabe agora nesta seção discutir os resultados e assim verificar se há associação entre as variáveis em questão.

A princípio, será analisada a primeira dimensão das variáveis explicativas, isto é, os indicadores sociopolíticos e socioeconômicos, que estão nas duas tabelas a seguir.

Capitais - melhor nota no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
1º CURITIBA - PR	Sul	1.751.907 pessoas	0,823	R\$ 44.624,32	R\$ 1.581,04	2,13%	PDT
1º FLORIANÓPOLIS - SC	Sul	421.240 pessoas	0,847	R\$ 39.678,10	R\$ 1.798,12	2,07%	PSD
1º PORTO ALEGRE - RS	Sul	1.409.351 pessoas	0,805	R\$ 46.122,79	R\$ 1.758,27	2,27%	PDT
1º RECIFE - PE	Nordeste	1.537.704 pessoas	0,772	R\$ 29.701,32	R\$ 1.144,26	7,13%	PSB

Tabela 11: Capitais com melhor nota no Ranking Nacional da Transparência

Capitais - menores notas no Ranking Nacional da Transparência (MPF)	Região	Nº de habitantes do Município	IDH-M	PIB-M per capita	Renda per capita	% de analfabetos do município (mais de 15 anos)	Filiação Partidária do chefe do executivo do Município
22º MACAPÁ - AP	Norte	398.204 pessoas	0,733	R\$ 19.915,89	R\$ 793,87	9,61%	PSOL
22º RIO BRANCO - AC	Norte	336.038 pessoas	0,727	R\$ 22.308,66	R\$ 744,67	9,03%	PT
22º TERESINA - PI	Nordeste	814.230 pessoas	0,751	R\$ 20.879,75	R\$ 757,57	9,10%	PSDB
23º GOIÂNIA - GO	Centro Oeste	1.302.001 pessoas	0,799	R\$ 32.597,32	R\$ 1.348,55	3,29%	PT
24º ARACAJU - SE	Nordeste	571.149 pessoas	0,77	R\$ 24.769,38	R\$ 1.052,03	6,61%	DEM
25º CAMPO GRANDE - MS	Centro Oeste	786.797 pessoas	0,784	R\$ 28.417,05	R\$ 1.089,37	3,92%	PP

Tabela 12: Capitais com menores notas no Ranking Nacional da Transparência

Ao analisar a primeira tabela, verifica-se que das quatro capitais com a melhor nota no Ranking Nacional da Transparência três fazem parte da Região Sul, exceto pela capital Recife que é da Região Nordeste. Portanto, apenas sugere-se que os municípios que estão localizados em regiões mais desenvolvidas¹²³ podem estar associados, porém não é um fator explicativo, sendo assim, não fundamenta uma das hipóteses da pesquisa. No outro extremo, isto é, no grupo das capitais com as menores notas no Ranking Nacional da Transparência, pode-se verificar que o conjunto analisado compreende três

¹²³ Melhor desenvolvimento socioeconômico.

regiões que contêm aspectos diversos: duas capitais – Macapá (AP) e Rio Branco (AC) – são da Região Norte, outras duas – Teresina (PI) e Aracaju (SE) – são da Região Nordeste, e ainda duas mais – Goiânia (GO) e Campo Grande (MS) – são da Região Centro-Oeste, sendo assim a região não é um fator explicativo.

A hipótese sobre municípios com maior número de habitantes ter maior qualidade da transparência também não é um fator explicativo, em virtude da percepção notável na primeira tabela da diferença do número de habitantes do município de Florianópolis (SC) com as demais capitais que atingiram a melhor nota no ranqueamento, ao passo que, na segunda tabela, também se verifica que Goiânia (GO) tem um número de habitantes alto em relação às outras capitais com menores notas.

No que se refere à hipótese do IDH Municipal, na primeira tabela, verifica-se que três capitais – Curitiba (PR), com 0,823; Florianópolis (SC), com 0,847; e Porto Alegre (RS), com 0,805 – têm o IDHM considerado muito alto e apenas Recife (PE) tem IDHM igual a 0,772, considerado alto. Enquanto isso, na segunda tabela, nota-se que o IDHM de todas as capitais que têm as menores notas no Ranking Nacional da Transparência é considerado alto, sendo assim, sugere-se que o IDHM pode ter alguma influência no nível de Transparência.

A variável PIB Municipal per capita também não é um fator explicativo, pois é verificada, na primeira tabela, a diferença no indicador do nível de atividade econômica do município entre Recife – PIB-M per capita de R\$ 29.701,32 – e as capitais Curitiba – PIB-M per capita de R\$ 44.624,32 –, Florianópolis – PIB-M per capita de R\$ 39.678,10 –, e Porto Alegre – PIB-M per capita de R\$ 46.122,79. Na segunda tabela, verifica-se que apenas Goiânia tem um PIB-M per capita alto, sendo então diferente das demais capitais que têm as menores notas no ranking. Entretanto, é necessário apontar que há uma grande diferença do PIB Municipal per capita das capitais Curitiba (PR), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS), que alcançaram a melhor nota no Ranking Nacional da Transparência, com as capitais que receberam as menores notas.

Na primeira tabela, verifica-se que a renda per capita das capitais com a melhor nota no Ranking Nacional da Transparência, quando comparada com a das capitais Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Teresina (PI), que compõem algumas das capitais com menores notas no ranqueamento, constata-se uma diferença relevante, porém não se pode afirmar, apenas sugere-se que possa haver associação.

No que se refere ao percentual da taxa de analfabetos – com mais de quinze anos – do município, as capitais com a melhor nota no ranking, isto é, Curitiba (PR),

Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS) têm, respectivamente, 2,13%, 2,07% e 2,27% de analfabetos no município, porém Recife (PE) tem 7,13% de analfabetos. Enquanto que as capitais com as menores notas, ou seja, Macapá (AP), Rio Branco (AC), Teresina (PI) e Aracaju (SE), respectivamente, têm 9,61%; 9,03%; 9,10%; 6,61%, enquanto que Goiânia (GO) tem 3,29% e Campo Grande (MS) tem 3,92% de analfabetos no município. Entretanto, é notável que as capitais com menores notas têm um percentual de analfabetos muito maior do que as três capitais com as melhores notas – Curitiba (PR), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS) –, mas não se pode dizer que é um fator explicativo, apenas sugere-se que pode haver associação.

Em relação à hipótese de que há uma coerência entre os partidos dos chefes do executivo – eleitos no período da avaliação – das capitais que atingiram a maior nota e as que atingiram as menores notas também não é um fator explicativo, pois, como se pode verificar na tabela 11, a filiação partidária predominante corresponde a partidos como PDT, PSD, PSB, e na tabela 12 corresponde a PSOL, PT, PSDB, DEM, PP, sendo então divergentes.

Apresentada a primeira dimensão das variáveis explicativas, a seguir será discutida sua segunda dimensão, isto é, se há associação do Índice de Transparência do Governo das Capitais do Ranking Nacional da Transparência com os fatores políticos.

Ao examinar o plano de governo das capitais com a maior nota no Ranking Nacional da Transparência, nota-se que as quatro apontavam a Transparência e o ambiente digital como um mecanismo essencial ou, em outras palavras, um requisito democrático que os governos têm que exercer.

O plano de Curitiba (PR), de Gustavo Fruet e da vice-prefeita Mirian Gonçalves, apresentava propostas relacionadas à transparência e apontava que a rede é a principal via de informação e de conectividade entre cidadãos, empresas, instituições e governo, propondo que a sua gestão seria marcada pela conectividade e pela participação cidadã.

O plano de governo da capital Florianópolis (SC), de Cezar Souza Júnior e o vice-prefeito João Amin, reconhecia a importância da *e-Transparência*, pois apontava que em sua gestão a transparência pública seria absoluta, de modo que as contas públicas estariam à disposição, on-line, para que qualquer cidadão pudesse controlar os gastos da administração municipal.

Já o plano de governo de José Alberto Reus Fortunati e do vice-prefeito Sebastião Melo, da capital Porto Alegre (RS), apontava que a transparência seria requisito

central nas inovações da administração municipal e que, para promover maior sentimento de confiança no governo, aumentaria a transparência nas ações deste e ampliaria os instrumentos de controle social.

O plano de governo de Geraldo Júlio de Mello Filho e do vice-prefeito Luciano Siqueira, de Recife (PE), também apresentava propostas de consolidar um governo mais democrático, isto é, propondo mais transparência na divulgação e acesso às informações, além de estabelecer pontos de oferta de sinal *wi-fi* (*hotspots*) em vários pontos da cidade, e de melhorar e otimizar o uso do Portal da Transparência.

Já a maioria das capitais com as menores notas no Ranking Nacional da Transparência não apresentava propostas referentes à *e-Transparência* ou então seus planos apontavam as questões problemáticas do município e das dificuldades de se implementar determinadas propostas em razão da falta de recursos.

No plano de governo de Macapá (AP), de Clécio Luís Vilhena e do vice-prefeito Allan Salles, diferentemente dos planos de governo das capitais com a maior nota no ranking, destacava-se as problemáticas referentes ao aparato administrativo e de gestão ineficiente e de escândalos de desvios de recursos públicos, além das dificuldades pelas quais o município passava. Entretanto, evidenciava-se a importância da transparência e da necessidade de construir uma infraestrutura técnica e de pessoas, deixando claro que seria uma tarefa de “Estado” e não de “governo”, e, portanto, uma construção de longo prazo.

Assim como o plano de governo de Macapá, verifica-se que, o plano de Marcus Alexandre e do vice-prefeito Marcio Batista, de Rio Branco (AC), também destacava as dificuldades e os recursos escassos do município, porém propunha desenvolver uma gestão pública com transparência e participação popular; no entanto, não citava em nenhum momento a *e-Transparência*.

Em Teresina (PI), o plano de governo de Firmino da Silveira Soares Filho e do vice-prefeito Ronney Lustosa, assim como os outros, também destaca os retrocessos e dificuldades de gestão. Esse plano propõe transparência nos mais diversos setores, porém não menciona incentivo à transparência a partir do meio digital. Assim como o plano de governo de Paulo Garcia e do vice-prefeito Agenor Mariano para Goiânia, não apresentava um plano específico para a iniciativa de *e-Transparência*.

No plano de governo de João Alves Filho e do vice-prefeito Machado da capital Aracaju (SE) não constou nenhum indicador de planos sobre a transparência pública digital, apenas apresentou propostas no que se refere à infraestrutura urbana, ao

saneamento básico, à educação e à saúde pública, questões consideradas por eles como prioridades.

O plano de governo de Campo Grande (MS), de Alcides Bernal e Gilmar Olarte, se difere das demais que receberam as menores notas no ranking, sendo a única que apresentou no plano de governo iniciativas significantes sobre *e-Transparência*.

Em vista desses apontamentos, reconheceu a importância de verificar além dos planos de governos¹²⁴, sendo assim, se propôs a analisar a gestão de cada mandato das capitais¹²⁵, isto é, fazer um balanço de governo de acontecimentos mais expressivos acerca de má administração, desvios de dinheiro público, envolvimento dos atores políticos e agentes públicos em processos judiciais e corrupção – tanto das capitais que atingiram a nota máxima quanto das capitais com as menores notas no ranking. De modo que, tal balanço se deu através de estudos exploratórios a partir de relatórios oficiais e notícias de jornais on-line.

i) As capitais que atingiram a nota máxima:

No que se refere a gestão da capital de Curitiba-PR, a campanha de eleição do prefeito Gustavo Fruet, foi denunciada e publicada no Estadão por Ricardo Brand, Julia Affonso e Fausto Macedo. De acordo com o jornal, a empreiteira Andrade Gutierrez que está envolvida no esquema de cartel e corrupção da Petrobrás¹²⁶, estaria ligada a diversos partidos, inclusive no partido de Fruet, bem como na campanha de eleição de 2012 do prefeito. Contudo, ainda está em processo.

Já a gestão de Cesar Sousa Júnior da capital Florianópolis - SC, sofreu recentemente, em 2017, investigações acerca da empresa Result. As denúncias são referentes a supostas irregularidades em contratação e licitação desta empresa. Essa empresa foi contratada para fazer um software administrativo, ou seja, um programa de informática para a Secretária de Administração do Estado.¹²⁷

A Companhia estatal de processamento de dados (Procempa) de Porto Alegre, desde 2005 tem sofrido suspeitas de irregularidades, e em razão disto, quando o prefeito Fortunati foi eleito em 2012, no início do seu mandato em 2013 fez uma reestruturação técnico-administrativa da empresa. No entanto, continuaram as denúncias, que alegam

¹²⁴ Até porque as metas de governo, por vezes não saem do papel, isto é, pode não ser executada durante o mandato.

¹²⁵ Mandatos entre os anos de 2013 – 2016.

¹²⁶ Denúncias de pagamentos suspeitos e lavagem de dinheiro.

¹²⁷ Disponível em: NSC – Diário Catarinense - <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/05/cesar-souza-junior-tem-bens-bloqueados-pela-justica-9797510.html>>.

que o prefeito usou a Companhia para outras finalidades, de maneira que, no final de seu mandato em 2016, o Ministério Público pediu bloqueio dos bens de Fortunati e de outros agentes públicos, bem como do ex-diretor da companhia André Kulczynski¹²⁸.

O prefeito Geraldo Júlio, no início do seu mandato em 2013, foi questionado pela oposição da Câmara dos Vereadores de Recife – PE sobre acúmulo de salários, de modo que tal denúncia foi encaminhada para o Ministério Público de Pernambuco. Entretanto, após as investigações o poder judiciário negou as acusações. Outra acusação, em andamento, contra o prefeito, que está sendo investigada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) se refere ao suposto envolvimento no superfaturamento da Arena Pernambuco, construída para a Copa do Mundo de 2014 pela construtora Odebrecht¹²⁹.

ii) As capitais que receberam as menores notas:

O prefeito Clécio Luís de Macapá - AP, está presente na lista da Operação Lava Jato investigada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). As denúncias são referentes a acordos de delações premiadas de executivos da Odebrecht. Tal acusação é referente ao dinheiro recebido de forma ilícita para o financiamento da campanha do político em 2012.¹³⁰ Além disso, verifica-se outras irregularidades, como mostra A Gazeta – Jornal Verdade de Macapá em 29-30 de maio de 2016.

Quando assumiu a Prefeitura Municipal de Macapá (PMM) em 2013, Clécio Luiz (REDE) lançou um plano emergencial de 100 dias alegando a necessidade de reorganizar as finanças da prefeitura, que estariam no vermelho e com salários atrasados. Entretanto, demonstrativos do dia 2 de janeiro mostram que Clécio iniciou o mandato contratando sem licitação a empresa L. Araújo Consultoria Educacional LTDA ME, vinculada ao presidente nacional do PSOL, Luiz Araújo, partido que o Prefeito viria a deixar em 2015. A consultoria teria sido fornecida para a Secretaria Municipal de Educação de Macapá (SEMED). As notas de empenho publicadas pela PMM no Portal da Transparência mostram que nos 12 meses em que Luiz Araújo forneceu a consultoria foram gastos R\$ 102 mil. O dinheiro teve como origem o tesouro municipal e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Embora o valor global seja R\$ 102 mil reais, os pagamentos, segundo demonstrativo do Transparência da PMM, foram efetuados de maneira fracionada em valores abaixo de R\$ 8 mil reais, para tentar caracterizar o limite

¹²⁸ Site da Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: < http://www.procempa.com.br/default.php?p_noticia=178784&PROCEMPA+APRESENTA+RELATORIO+DE+GESTAO+E+CONTROLADORIA >; <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/11/mp-pede-bloqueio-de-bens-de-fortunati-por-prejuizos-de-mais-de-r-5-milhoes-na-procempa-8455484.html> >;

¹²⁹ Disponível em: < <https://www.clickpb.com.br/politica/governador-de-pernambuco-e-prefeito-reeleito-de-recife-investigados-no-stf-diz-revista-213631.html> >.

¹³⁰ Disponível em: < <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/advogado-ligado-a-randolfe-teria-recebido-r-450-mil-da-odebrecht-para-campanha-do-prefeito-de-macapá-diz-delator.ghtml> >.

estabelecido de isenção de certame conforme a lei 8666/97 (Lei das Licitações)¹³¹. (A GAZETA, 2016, p. A-6).

Já o mandato do prefeito Marcus Alexandre (2013-2016) de Rio Branco, em relação aos outros, é diferente, contudo foi marcado por recursos escassos, devido irregularidades administrativas anteriores¹³². A administração de Marcus Alexandre foi marcada por investimentos com maior ênfase para obras de creches, escolas e unidades de saúde. E ainda, durante o ano do seu mandato, Rio Branco, sofreu sérios problemas quanto a alagação no Rio Acre, assim demandando grande atenção e principalmente recursos a este acontecimento.

O prefeito de Teresina-PI, Firmino Filho, durante o seu mandato sofreu denúncias acerca de fazer contratações com empresas que são alvo de investigações em outros estados, em sua maioria por fraudes em licitações, como por exemplo a contratação da empresa Citéluz (iluminação pública), que foi alvo de investigação em cinco estados brasileiros – Ceará, Pernambuco, Amazonas, São Paulo e Brasília. E outra irregularidade em contratação, licitação e superfaturamento é referente ao Instituto Curitiba de Informática (ICI), que foi contratado mediante a dispensa de licitação.

O instituto, com sede em Curitiba, foi contratado para desenvolver serviços especializados de informática “visando o desenvolvimento institucional e tecnológico do município, especialmente da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, para o dimensionamento técnico dos requisitos preliminares, implantação, customização, manutenção, suporte, consultoria, orientação e técnicas do Projeto de Modernização da Gestão Pública Administrativa”. A dispensa do procedimento de licitação não significa que o contratado poderia ser livremente escolhido, principalmente se outros puderem prestar os serviços por menor preço. No último dia 20 de março de 2015, o GPI publicou uma denúncia em que o ex-funcionário do Instituto Curitiba de Informática, Emídio de Lima, explica em vídeo como funcionava o esquema entre a empresa e a Prefeitura de Curitiba.¹³³

A administração de Paulo Garcia, prefeito de Goiânia – GO, no período de 2013- 2016, é marcada por diversas irregularidades administrativas. De acordo com o

¹³¹ Disponível em: < <http://www.jornalagazeta-ap.com.br/assets/capas/JG2905201630042.pdf> >.

¹³² Entretanto Marcus Alexandre é acusado de irregularidades na execução de obras na BR-364, quando foi diretor do Departamento de Estradas e Rodagem do Acre (Deracre) entre 2005 e 2008, que foi a causa de um rombo para o município de Rio Branco para as próximas gestões. Disponível em: < <https://folhadoacre.com.br/cotidiano/pf-revela-como-desvio-de-recurso-no-deracre-servia-para-abastecer-caixa-2-das-campanhas-pt/> >.

¹³³ Disponível em: < <https://www.gpi.com.br/noticias/ministerio-publico-abre-mais-uma-investigacao-contra-administracao-do-prefeito-firmino-filho-371599.html> >

Ministério Público, o prefeito utilizou de forma ilegal verbas provenientes da aplicação de multas pela Secretaria Municipal de Trânsito, e ainda no primeiro semestre de 2013 deu um calote nas empresas de coleta de lixo. Além do que, no segundo semestre de 2013, houve denúncias de irregularidades referentes ao super salários da Comurg, ocasionando uma grave crise na prefeitura. Também foi na gestão do prefeito Paulo Garcia que o Ministério Público e a Polícia Civil deflagraram a Operação Jeitinho, ou seja, investigou o esquema de cobrança de propina para liberação de licenças ambientais, que tinha como objetivo vender terrenos da prefeitura que, a princípio, deveriam ser usados para construção de creches, postos de saúde, escolas, entre outros. Além disso, diversas obras inacabadas, sendo justificadas pelo prefeito em razão de uma crise econômica da prefeitura. Ademais, de acordo com o jornal on-line Goiás 24h¹³⁴, reportagem de 26 de dezembro de 2016, o prefeito assinou aditivo de R\$ 10 milhões para a agência de publicidade Cantagalo, cujo dono é o seu amigo, que faria meses mais tarde, a campanha da candidata do PT à prefeitura de Goiânia – Adriana Accorsi.

Nos quatro anos de administração, João Alves Filho, prefeito de Aracaju-SE, elevou o IPTU redefinindo o valor das plantas dos imóveis e estabeleceu um aumento progressivo anual, de modo que, o dinheiro sumiu e até o momento não foi justificado.

A partir de notícias em jornais *online* foi visto que, em 13 de dezembro de 2014, o vice-prefeito de Goiânia –GO, Gilmar Olarte assumiu o mandato, em virtude de o prefeito Alcides Bernal ter tido o cargo de prefeito cassado pelos vereadores da oposição e ser condenado por nove crimes político-administrativos (incluindo desvio de recursos públicos). Porém, em 25 de agosto de 2015, houve a suspensão da cassação e ele volta ao cargo de prefeito, reconhecendo que houve grande instabilidade no mandato.¹³⁵

A luz de tais apontamentos, verifica-se que apesar de o Brasil ser um país que desde a redemocratização tem disponibilizado vastas informações governamentais pela interface digital, isto é, adotado cada vez mais projetos e iniciativas de *e-Transparência*, sobretudo se apoiando em leis e acordos, há ainda constantes escândalos de corrupção nos governos, ou seja, má administração pública e/ou irregularidades acerca de campanhas eleitorais, contratações e licitações e de finalidades, que provocam dúvidas da real contribuição e efetividade da *e-Transparência* na pretensa de contribuir no

¹³⁴ Disponível em: < <https://goias24horas.com.br/59100-gracas-deus-esta-acabando-relembre-episodios-da-gestao-de-paulo-garcia-o-pior-prefeito-da-historia-de-goiania/> >.

¹³⁵ Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/politica/juiz-suspende-cassacao-e-manda-bernal-retornar-ao-cargo-de-prefeito>>.

fortalecimento democrático, e, além disso, suscita a importância de procurar compreender tal cenário.

Por essa razão, a presente pesquisa, sugere uma reflexão desse cenário a partir dos estudos de Alves e Heller (2013) e Almada (2017), que apesar de serem realizados em um contexto nacional, destacam que a *e-Transparência* no Brasil é intrigante, na medida que desafia as explicações e definições convencionais. De acordo com estes autores, embora o Brasil seja um país democrático, e sobretudo, tenha sido promulgado leis e admitido os projetos e iniciativas de *e-Transparência*, eles justificam que tal prática política foi adotada recentemente, se comparada a outros países democráticos. E que há ainda no Brasil uma forte cultura do segredo a respeito dos assuntos públicos, e de uma herança patrimonialista, indicada na pesquisa *Accountability from the top down? Brazil's advances in budget despite a lack of popular mobilization* de Alves e Heller (2013). De modo que, eles apontam que apesar de as informações governamentais serem disponibilizadas pelo ambiente on-line, essas informações são apresentadas e moldadas pelos interesses e demandas de determinados atores, que por vezes podem omitir ou então maquia-las para o seu benefício.

Portanto, a partir da literatura apresentada no decorrer da pesquisa e destes estudos, reafirma-se a importância da *e-Transparência* em um Estado Democrático, principalmente no cenário brasileiro. Dado que, para se ter uma boa governança democrática é fundamental que a transparência pública esteja associada a outros princípios democráticos, tais como: participação, monitoramento, controle, responsabilidade, responsividade e *accountability*, isto é, que essas informações sejam cada vez mais monitoradas, fiscalizadas e interpretadas pela imprensa, partidos de oposição, órgãos de controle e pelos cidadãos, pois, de acordo com Heald e Hood (2006) a transparência sozinha não é a solução para todos os problemas da democracia contemporânea, e a transparência não é um fim em si mesma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou apresentar que a transparência é um princípio democrático básico e fundamental. Ademais, esse tema vem ganhando cada vez mais atenção dos governos em razão de o sistema político estar passando por um cenário de descontentamento e pela contínua queda de confiança nos atores políticos e nos agentes públicos, além da baixa participação no controle e tomada de decisões públicas pelos cidadãos.

Tal princípio supracitado vem se impondo no cenário contemporâneo democrático e foi fortalecido pelo respaldo de leis e acordos, além da introdução de novas práticas políticas pelo ambiente digital, ou seja, de um mecanismo pelo qual os governos podem divulgar suas informações aos cidadãos, para que estes possam controlar e fiscalizar as ações e tomadas de decisões públicas.

No entanto, a transparência não é um fim em si mesma, e verifica-se que, apesar de estarem em vigor leis e acordos de transparência e de acesso às informações governamentais, a materialização das iniciativas de democracia digital é um grande desafio tanto para os governos quanto para os cidadãos, principalmente quando pensamos no cenário brasileiro, pois o Brasil é um país que se constitui de grande diversidade cultural, social, econômica e política, além de uma forte herança patrimonialista. Dito isso, verificou-se a importância de analisar o modo como os governos estão adotando as iniciativas de *e-Transparência* e oferecendo-as aos cidadãos brasileiros; sobretudo demanda compreender quais as condicionantes que estão associadas a tal prática política. A partir disso, foi analisado o Projeto do Ranking Nacional da Transparência do Ministério Público Federal brasileiro que realizou um diagnóstico nacional, revelando o Índice de Transparência dos Governos Municipais, Índice de Transparência dos Governos das Capitais e o Índice de Transparência dos Governos Estaduais.

Esta pesquisa se ateve ao Índice de Transparência dos Governos das Capitais, por conta do tempo hábil de pesquisa e pela esfera municipal ser a mais próxima do cidadão, além de sua considerável dimensão populacional e de atuação econômica, social, política e tecnológica dentro do país. E a proposta se constituiu a examinar as capitais com a maior nota – Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS) e Recife (PE) – e as capitais com as menores notas do Ranking Nacional da Transparência – Macapá (AP), Rio Branco (AC), Teresina (PI), Goiânia (GO), Aracaju (SE) e Campo Grande (MS) –, na segunda avaliação, após as recomendações (variável dependente da pesquisa).

Além disso, apontou-se a importância de uma análise com a perspectiva das ciências sociais, isto é, preocupou-se em analisar quais são as condicionantes que podem promover maior ou menor qualidade da transparência pública digital. Nesse sentido, a partir do estudo bibliográfico e exploratório sobre o tema, foi possível elencar as variáveis explicativas que são relevantes dentro da análise do contexto municipal e que cabem à problemática da pesquisa. Portanto, é válido lembrar quais são as variáveis explicativas: região em que o município se localiza, quantidade populacional do município, IDH Municipal, PIB Municipal per capita, renda per capita municipal, filiação partidária do chefe do executivo (que estava no poder no momento que a avaliação do Projeto Ranking Nacional foi feita) e os fatores políticos, isto é, o plano de governo e o balanço do governo no momento da avaliação.

A pesquisa buscou se aprofundar em um eixo de análise para além de métricas; atentou-se em compreender a relação causal entre as variáveis dependentes e explicativas. Neste sentido, pôde-se identificar que as variáveis não são requisitos determinantes, mas sugere-se que algumas das hipóteses da pesquisa, isto é, algumas variáveis escolhidas podem ter certa associação.

A primeira dimensão das variáveis explicativas que não são fatores determinantes é a região. Aponta-se apenas que das quatro capitais com a maior nota no Ranking Nacional da Transparência três são da Região Sul, onde o nível de desenvolvimento é maior, porém uma dentre elas é da Região Nordeste; enquanto que, o grupo das capitais com as menores notas compreende três diferentes regiões (Centro-Oeste, Nordeste e Norte). Essa avaliação, portanto, não permite classificar a região como fator associativo ao Índice de Transparência do Governo das Capitais.

A variável de maior população e maior PIB-M per capita também não é um fator determinante, pois tanto o grupo das capitais com maior nota quanto o grupo das capitais com as menores notas no projeto têm número de habitantes e de PIB-M diferentes e que não confirmam a hipótese. Em conformidade, no que se refere à filiação partidária, também não há a comprovação da hipótese.

No entanto, apenas se sugere que o IDH Municipal possa ter associação, pois todas as capitais com as menores notas têm o IDHM considerado alto, enquanto que das quatro capitais com a maior nota três têm o IDHM muito alto. E as rendas per capita municipais das capitais com maior nota são consideradas relativamente altas, ao passo que as rendas per capita das capitais com menores notas têm um número menor, principalmente quando comparamos as capitais Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto

Alegre (RS) e Recife (PE) – que integram as capitais com a melhor nota – com as capitais Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Teresina (PI) – que integram as capitais com as menores notas.

O percentual de analfabetos da maioria das capitais com as menores notas é elevado na faixa etária de acima de 15 anos. Já o grupo das capitais que atingiram a nota máxima, exceto Recife, tem um percentual baixo de analfabetos com idade acima de 15 anos. Sendo assim, a escolaridade básica também não é um fator que confirma a hipótese, apenas sugere que possa ter associação.

A outra dimensão das variáveis explicativas corresponde aos fatores políticos e apresenta uma notável diferença entre o grupo das capitais com a maior nota e das capitais com as menores notas. De modo que, no grupo das capitais com a maior nota – Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS) e Recife (PE) –, verifica-se a presença e a importância dada, no plano de governo, para a política de *e-Transparência* na gestão administrativa pública, bem como para propostas diversas no que se refere a uma melhor comunicação entre os governos e os cidadãos. Sobretudo aponta-se a necessidade de tal política para o fortalecimento democrático acerca da participação política dos cidadãos na tomada de decisões e no controle público.

No entanto, as seis capitais que compõem o grupo das menores notas no Ranking Nacional da Transparência, cinco delas – Macapá (AP), Rio Branco (AC), Teresina (PI), Goiânia (GO) e Aracaju (SE) – somente apresentam a importância da transparência nos diversos setores, mas não discute esse plano com uma perspectiva de divulgação, publicação e acesso às informações governamentais pelo meio digital. Para além disso, as capitais Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Teresina (PI) indicam, no plano de governo, que faltam recursos para construir bases estruturais e tecnológicas no município e que algumas gestões anteriores passaram por escândalos de desvios públicos.

Somente a capital Campo Grande (MS), que integra o grupo com as menores notas, apresenta propostas no plano de governo sobre a importância da *e-Transparência* e dos *websites* e portais governamentais. Por isso, foi necessário verificar o balanço do governo do chefe do poder executivo, de modo que, verificou-se que houve uma instabilidade na gestão da prefeitura, em razão do prefeito Alcides Bernal ter sido cassado pelos vereadores, e o vice-prefeito, Gilmar Olarte, ter entrado em seu lugar. Porém, no segundo semestre de 2015, Alcides Bernal volta ao cargo de prefeito. Sendo assim, apenas sugere-se que os planos de governo estão associados ao Índice de Transparência dos Governos das Capitais do Ranking Nacional da Transparência.

Além desses apontamentos, cabe ainda ressaltar que, ao analisar o questionário das capitais com as menores notas, pode-se propor algumas reflexões:

- i) Todos os Portais da Transparência das capitais com as menores notas – Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Teresina (PI), Goiânia (GO) e Aracaju (SE) – possuem informações sobre transparência na internet, fato que está previsto no *Art. 48, II, da LC 101/00* e *Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11*. Além disso, todos esses portais possuem uma ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite o acesso à informação, o que consta no *Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11*.
- ii) Apenas os Portais da Transparência de Goiânia (GO) e Campo Grande (MS) não apresentam informações sobre a receita dos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado, que estão previstas no *Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10*.
- iii) Os Portais da Transparência de Rio Branco (AC) e Goiânia (GO) não contêm informações acerca das despesas, isto é, os dados dos últimos 6 meses em relação ao valor do empenho, previsto no *Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010*.
- iv) Nos Portais da Transparência de Rio Branco (AC), Goiânia (GO) e Campo Grande (MS), não constam informações acerca das despesas, isto é, os dados dos últimos 6 meses acerca do valor da liquidação, do valor do pagamento e do favorecido, que estão previstos no *Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010*.
- v) Os Portais da Transparência de Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Aracaju (SE) não apresentam dados dos últimos 6 meses contendo a íntegra dos editais de licitação.
- vi) Os Portais da Transparência de Macapá (AP) e Aracaju (SE) não apresentam os dados dos últimos 6 meses contendo o resultado dos editais de licitação.
- vii) Todos os Portais da Transparência das capitais com as menores notas analisados não apresentam os dados dos últimos 6 meses contendo o contrato na íntegra, documento que está previsto no *Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011*.
- viii) Os Portais da Transparência de Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Campo Grande (MS) não divulgam as informações concernentes a procedimentos licitatórios, com dados dos últimos 6 meses, tanto no que se refere à modalidade, à data, ao valor, ao número/ano do edital e ao objeto que é previsto no *Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010*.

- ix) Os Portais da Transparência de Macapá (AP) e Campo Grande (MS) não apresentam as prestações de contas, ou seja, o relatório de gestão do ano anterior, previsto no *Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11.*
- x) Os Portais da Transparência de Goiânia (GO), Aracaju (SE) e Campo Grande (MS) não contêm o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses, previsto no *Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11.*
- xi) Os Portais da Transparência de Rio Branco (AC) e de Campo Grande (MS) não apresentam o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses, previsto no *Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11*
- xii) Os Portais da Transparência de Rio Branco (AC), Goiânia (GO), Aracaju (SE) e Campo Grande (MS) não apresentam o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos e informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes, que consta no *Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11.*
- xiii) Os Portais da Transparência de Rio Branco (AC) e Goiânia (GO) não possibilitam a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e textos (CSV), de modo a facilitar a análise das informações, premissa que consta no *Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11.*
- xiv) Somente o Portal da Transparência de Aracaju (SE) não possibilita a entrega de um pedido de acesso de forma presencial, isto é, não existe indicação precisa no site de funcionamento de um serviço de informações ao cidadão (SIC) físico, nem indicação do órgão, endereço, telefone, bem como não contém a indicação dos horários de funcionamento, proposições previstas no *Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11.*
- xv) Os Portais da Transparência de Teresina (PI) e Aracaju (SE) não apresentam a possibilidade de envio de pedidos de informações de forma eletrônica (e-SIC), prevista no *Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11.* Além disso, não possibilita o acompanhamento posterior da solicitação, como consta no *Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011.*
- xvi) Somente no Portal da Transparência de Teresina (PI) não há uma solicitação, por meio do e-SIC, de maneira simples, como consta no *Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11.*

- xvii) Os Portais da Transparência de Macapá (AP) e Rio Branco (AC) não disponibilizam o registro das competências e a estrutura organizacional do ente, que estão previstos no *Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11*.
- xviii) Os Portais da Transparência de Macapá (AP), Rio Branco (AC) e Campo Grande (MS) não disponibilizam endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, que constam no *Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11*.
- xix) Em relação às boas práticas de transparência, somente Macapá (AP), Teresina (PI) e Campo Grande (MS) não divulgam a remuneração individualizada por nome do agente público, que é previsto no *Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF no RE com Agravo ARE 652777*. Entretanto, nenhum dos portais das capitais com as menores notas analisadas na pesquisa apresentam a divulgação de diárias e passagens, por nome de favorecido, constando data, destino, cargo e motivo da viagem.

Diante disso, pode-se dizer que nem todos os governos estão comprometidos com a transparência ativa, ou seja, no questionário verifica-se que as informações gerais das receitas, das despesas, das licitações/contratos e os relatórios não foram disponibilizadas de forma correta ou que então, por vezes, não constam na maioria dos portais das capitais com as menores notas. Da mesma maneira, acerca da transparência passiva, a maioria das capitais com as menores notas não disponibilizou os serviços de informações (SIC), o Serviço eletrônico de Informação ao Cidadão (*e-SIC*), e a divulgação da estrutura e forma de contato não foi concretizada.

Ademais, conclui-se que a política de *e-Transparência* não pode ser considerada a cura ou o fim dos problemas da democracia, mas sim um instrumento essencial diante da conjuntura pela qual os governos estão passando. No entanto, a partir das perspectivas teóricas e dos estudos exploratórios, bem como da análise realizada, verifica-se que essa prática política não deve ser investigada isoladamente, trata-se de compreendê-la como um reflexo dos contextos normativos, políticos, sociais e econômicos do governo em questão.

Por fim, à luz dos resultados apresentados, e considerando as limitações das políticas de *e-Transparência* dos governos das capitais analisadas, é possível afirmar que há ainda um caminho a percorrer para a sua concretização de fato. Além disso, sugere-se que as próximas pesquisas relacionadas a este tema façam uma análise mais minuciosa

que englobe todas as capitais, incluindo as que estiverem compondo o intermédio do ranking, e sobretudo, de uma análise acerca dos fatores contextuais¹³⁶. De modo que é necessário compreender este tema mais a fundo, com o objetivo de contribuir para uma melhor governança democrática, isto é, para um melhor desempenho dos governantes, bem como de uma maior participação política na tomada de decisões e controle dos assuntos públicos.

¹³⁶ Sugere-se ainda, para pesquisas futuras, associar o tema da transparência digital à concepção de capital social apresentada por Robert Putnam no livro *Making Democracy Work*. Putnam analisa o governo das regiões da Itália e conclui que o fator responsável pelas diferenças em relação ao desenvolvimento de um governo para outro é baseado nas diferenças da vida cívica.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. RAP Rio de Janeiro 36(5): 723-45, Set./Out, 2002.

ALMADA, M. P. **Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais: Uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. 263 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ALMEIDA, D. C. R. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, vol. 20, nº 1, p. 96-117, abril de 2014.

ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. California: Sage, 1989.

ALVES, J.; HELLER, P. Accountability from the top down? Brazil's advances in budget accountability despite a lack of popular mobilization. In: **Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability**. Published by: Brookings Institution Press, p. 76-104 2013. Disponível em: <
http://www.academia.edu/4468297/Accountability_from_the_Top_Down_Brazil_s_Advances_in_Budget_Transparency_Despite_a_Lack_of_Popular_Mobilization >.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 347 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ANGELI, A. E. **Accountability e internet numa perspectiva comparada: A atuação digital das controladorias públicas na América Latina**. 127f. Dissertação em Ciência Política. UFPR, 2017.

BENTHAM, J. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 6, 2011.

BEST, S. J.; KRUEGER, B. S. Analyzing the representativeness of internet political participation. In: **Political Behavior**, v. 27, n. 2, p. 183-216, 2005.

BEZERRA, H.D; JORGE, V.L; FREITAS, M.R; SILVA, J. **Democracia e boa governança via web: o Brasil político e as inovações tecnológicas**. 8º Encontro da ABCP 01 a 04/08/2012, Gramado, RS Área Temática: Comunicação Política e Opinião Pública.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. **Ranking das prefeituras da região sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 49;

BIMBER, B. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerate Pluralism. In: **Polity**, v. 31, n. 1, pp. 133-160, 1998.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, J. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. In: **The Editorial Board of the Sociological Review**, 2004.

BRAGA, S.S. **Internet, transparência e participação**. VI Compólitica, Rio de Janeiro, 2015. Não publicado.

BRAGA, S. S.; FRANÇA, A. S. T.; MARTINS, F. R. S. O Impacto da Internet no Funcionamento das Instituições Representativas: o caso do Paraná. **Revista Mediações Londrina**, v. 11, n. 1, p. 163–188, 2006.

BRAGATTO, R. C. **Política e Internet: Oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países sul-americanos**. 132 f. Dissertação no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, área de concentração em

Sociedade e Política nas Democracias Contemporâneas). Universidade Federal do Paraná, 2008.

BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C.; SILVA, S.P. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 101** (de 04 de maio de 2000). Brasília: Presidência da república.

_____. **Lei complementar nº 131** (de 27 de maio de 2009). Brasília: Presidência da república.

_____. **Lei nº 12.527** (de 18 de novembro de 2011). Brasília: Presidência da República.

_____. Documento-diretriz do Comitê Executivo do Governo Eletrônico brasileiro, 2004.

_____. Ministério Público Federal. **Portal Ranking Nacional da Transparência**. (2015). Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/oprojeto-new>>. (Acesso em: março de 2017)

BUCHSTEIN, H. Bytes that Byte: the Internet and Deliberative Democracy. In: **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

BULGARELLI, R. **Transparência governamental e accountability – uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo**. Dissertação em Ciência Política – USP, 2015.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Internet politics: States, citizens, and new communication technologies**. Nova York e Oxford: Oxford University Press, 2006.

CARVALHO, J. M. de. Cidadania na encruzilhada. In: **Pensar a república**. Newton Bignotto (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

CHADWICK, A. Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. In: **Social Science Computer Review**, Londres, v. 21, n. 4, p. 443-455, 2003.

COLEMAN, S. Can the new Media Invigorate Democracy? In: **Political Quarterly**, Oxford, v. 70, n.2, p. 16-22, 1999.

COLEMAN, S; BLUMLER, J. G. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. UK: Cambridge University Press, 2009.

CURTIN, D.; MEIJER, A. J. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. **Information Polity**, v. 11, p. 109–122, 2006.

CRUZ, C.; FERREIRA, A.; SILVA, L.; MACEDO, M. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153-76, 2012.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: Mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. In: **New Media & Society**, v. 3, n. 2, pp. 157-177, 2001.

DAHLGREN, P. The Internet, Public Spheres, and Political Communication: dispersion and deliberation. In: **Political Communication**, v. 22, p. 147-162, 2005.

DEAN, J. Virtually Citizens. In: **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 2, p. 264-281, 1997.

DE OLIVEIRA VIEIRA, A. **As estratégias persuasivas dos presidentiáveis na corrida eleitoral de 2014 nas redes sociais**. 151 f. Dissertação no Programa de Pós Graduação em Ciência Política. UFGO, 2016.

DIMAGGIO, P.; HARGITTAI, E.; NEUMAN, W. R.; ROBINSON, J. P. Social Implications of the Internet. In: **Annual Review of Sociology**, v. 27, p. 307-336, 2001.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Volume II. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. The Internet and public participation: state legislature web sites and the many definitions of interactivity. In: **Bulletin of Science, Technology & Society**, v. 25, n. 1, p. 85-93, 2005.

FERREIRA DA CRUZ, N., TAVARES, A. F., MARQUES, R. C., JORGE, S., & DE SOUSA, L. Measuring local government transparency. **Public Management Review**, 2015.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da Publicidade**. Revista Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

FREIRE, F.R. **Desafios para a transparência pública: Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal**. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Ciência Política –UnB, 2014.

FREITAS, W.A.; CUNHA, M.A.V.C. Só tecnologia não basta. **GV Casos**. SP. Volume 4, número 1 julho/dezembro, p. 2-12, 2014.

GIMMLER, A. **Deliberative democracy, the public sphere and the internet**. Philosophy & Social Criticism, v. 27, n. 4, p. 21–39, 2001.

GOMES, W. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras, 2005.

_____. **Da discussão à visibilidade**. In GOMES, W.; MAIA, R. C. M. Comunicação e Democracia: problemas & perspectiva. São Paulo: Paulus, 2008.

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

_____. Uma Agenda de Pesquisa sobre “Democracia Digital”. In: **Jornada de Comunicação e Democracia**, IV, Belo Horizonte, 2007.

_____. **Democracia Digital: Que Democracia?** In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, II, Belo Horizonte, 2007.

GOMES, W.; AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. **Novos Desafios para a Ideia de Transparência Pública**. In: VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Rio de Janeiro, 2015.

GRANDE, S. R. **Um estudo sobre o governo eletrônico**. Monografia apresentada, como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista, ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de São Carlos, 2010.

GUIDI, L. Democracia eletrônica em Bolonha: a rede Iperbole e a construção de uma comunidade participativa on-line. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.) **Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 164-190.

GUIMARÃES, T. de A; MEDEIROS, P. H. R. **A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo brasileiro**. Cad. EBAPE.BR vol.3 no.4 Rio de Janeiro Dec, 2005.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and Disagreement**. Cambridge: The Belknap University Press, 1996.

HABERMAS, J. **Três Modelos Normativos de Democracia**. Revista de Cultura e Política, v. 36, 1995.

HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006.

IASULAITIS, S. **Internet e Campanhas Eleitorais: Experiências Interativas nas Cibercampanhas Presidenciais no Cone Sul**. 371 f.Tese (Doutorado em Ciência Política),Universidade de São Carlos, UFSCar - São Carlos –SP, 2012.

JACQUES, F. V. S.; QUINTANA, A. C.; MACAGNAN, C. B. Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: **Encontro da associação nacional do programa de pós-graduação em administração (ANPAD)**, 2013. Anais... rio de janeiro, ANPAD, 2013.

JAMBEIRO, O.; SOBREIRA, R.; MACAMBIRA, L. Informação, Participação Cívica e Controle da Gestão Pública: Análise dos Websites das Capitais Brasileiras. **Revista Eptic**, v. 14, n. 1, 2012.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.; KOUZMIN, A. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. In: **Public Administration Review**, v. 63, n. 1, p. 44 - 60, 2003.

KANT, I. **Para a paz perpétua**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

LARSSON, T. ‘**How Open Can a Government Be?** The Swedish Experience’, In V. Deckmyn and I. Thomson (eds), **Openness and Transparency in the European Union**. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LOPES, C. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, 2007.

LOPES, F.; FREIRE, G. Governo eletrônico e *accountability*: avaliação da publicização das contas públicas dos Estados brasileiros. In: **XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 9-12 jun. 2010, Fortaleza, Ceará. Anais. Fortaleza, CONPEDI, 2010.

LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, 2015.

MAIA, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. **E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação**, v. 7, p. 1–27, 2006.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C. Eleições e Representação. In: **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. Tradução Felipe Duch. Lua Nova, São Paulo, 67, 2006. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf> >

MARGETTS, H. The internet e transparency. **The Political Quarterly**. Vol. 82, number 4 oct/dec, 2011. Disponível em: <
<https://www.dhi.ac.uk/san/waysofbeing/data/citizenship-robson-margetts-2011b.pdf>>
Acesso em: 05/12/2018.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

_____. Níveis de Participação dos Cidadãos na Internet: Um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos. In: **Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós- Graduação em Comunicação**, XVI, Curitiba, 2007.

_____. **Internet e Transparência Política** Compós, 2014.

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

MEIJER, A.; HART, P.; WORTHY, B. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. **Administration & Society**, 2015.

MILL, J. S. **On Liberty and other writings**. Nova York e Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MITCHELL, W. J. **E-topia: a vida urbana, mas não como a conhecemos**. São Paulo: Editora Senac, 2002.

MOISÉS. J. A. **Democracia e confiança: Porque os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

NAURIN, D.; FELLOW, M. C. Transparency, Publicity, Accountability – The missing links. 2 workshop on “**Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU**”, March, 2007. Disponível em: <
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.533.6298&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 14/11/2018.

NEVES, O. M. DE C. **Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Anais, 2013 Disponível em: <
[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/943/1/C6_TP_EVOLUÇÃO_DAS POLÍTICAS DE GOVERNO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/943/1/C6_TP_EVOLUÇÃO_DAS_POLÍTICAS_DE_GOVERNO.pdf)>

NORRIS, P. **Digital divide**: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2001.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, abr. 1998.

PAPACHARISSI, Z. Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. In: **New Media & Society**, Londres, v. 6, n. 2, p. 259-283, 2004.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHO, J. A. G. DE. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. RAP: Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PINHO, J; SACRAMENTO, A. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v.43, n. 6, p. 1343-1368. 2009.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1972.

_____. **Representação: palavras, instituições e idéias**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006.

PEREIRA, M. A. G; AMARAL, E. F. L; COSTA. M. **Governo eletrônico e os executivos municipais: o caso de Minas Gerais**. 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambú, MG: ANPOCS. Outubro 25 - 29, 2010.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do Estado e Transparência: O Programa de Governo Eletrônico no Brasil**. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 249, 2009.

RHEINGOLD, H. **A Comunidade Virtual**. Lisboa: Editora Gradiva, 1996.

RODRIGUES, M. P. **Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) UFPR, 2016.

ROSNAY, J. de. **O Homem Simbiótico**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**.

Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

SALTER, L. Structure and Forms of Use: a contribution to understanding the ‘effects’ of the Internet on deliberative democracy. In: **Information, Communication and Society**, v. 7, n. 2, p. 185 – 206, 2004.

SANTANA JUNIOR, J.J.B. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil**. Dissertação (mestrado em ciências contábeis) — Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Recife, 2008.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. et al. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 3, n. 3, p. 62–84, 2009.

SANTOS, C. S. et al. Transparency in government institutions: a literature review. **Brazilian Journal of Operations & Production Management**, v. 10, n. 2, 2013.

SILVA, S. P. **Estado, Democracia e Internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado, Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação, Salvador, 424 p., 2009.

SILVA, J.S. **Sites governamentais de informação, transparência e participação**, 2014.

SIMON, W. H. Three limitations of deliberative democracy. In: MACEDO, S. (Org). **Deliberative Politics**: essays on democracy and disagreement. Oxford University Press: Oxford e New York, 1999, p. 49-57.

TAKARASHI, T. (Org.). **Sociedade da Informação no Brasil: Livro verde**. MCT, Brasília, 2000.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

_____. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Revista. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 143-153 jul./dez. 2007.

VALENTE, A. P. de M. A. **Transparência e Opacidade**: o SIAFI no acesso à informação orçamentária. São Paulo: Annablume, 2004.

WILHELM, A. G. Civic participation and technology inequality: the “killer application” is education. In: ANDERSON, David M.; CORNFIELD, Michael (Org.) **The Civic Web**: online politics and democratic values. Nova York: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

WITSCHGE, T. Online Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy. **Paper submitted to Euricom Colloquium Eletronic Network & Democratic Engagement**. 2003.

