

O estado da transparência digital das capitais brasileiras¹: um estudo sobre e-transparência fiscal

Paula Karini Dias Ferreira Amorim

IFTO

paulakarini@ifto.edu.br

Wilson Gomes

UFBA

wilsonsg@terra.com.br

Resumo: Este trabalho, na linha dos estudos de governo eletrônico e democracia digital, pretende examinar os níveis de transparência das interfaces digitais do Estado brasileiro. O artigo apresenta o resultado de uma pesquisa que teve por finalidade compreender os meios e os modos pelos quais os 26 governos municipais das capitais estaduais e da capital federal do Brasil empregam a internet, nomeadamente os websites do Executivo, para oferecer informação e serviços que visam a promoção de visibilidade e o incremento da transparência da gestão pública. O estudo desenvolve indicadores (usabilidade, acessibilidade, hiperlinks, informações contextuais, informações institucionais, informações e serviços financeiro-orçamentários, informações e serviços administrativos, comunicação com o público e responsividade) que serão empregados quantitativa e qualitativamente, mediante navegação estruturada nos portais e análise comparativa dos resultados, para aferição do nível de desenvolvimento da transparência dos sites pesquisados. A partir disso, testa níveis de correlação entre o nível de transparência do portal e alguns indicadores socioeconômicos (produto interno bruto, índice de desenvolvimento humano, analfabetismo, população, inserção digital e partido político). A análise dos resultados revelou que, na maioria dos portais, a transparência digital é moderada e que há forte correlação apenas entre o nível de transparência digital e o desenvolvimento econômico e social do município.

Palavras-chave: Transparência Pública. E-transparência. Governo Eletrônico. Democracia.

1. Introdução

Os governos (em todas as esferas) têm sido pressionados pela sociedade e por legislações a incrementar a racionalização dos procedimentos por meio dos quais realiza a gestão da coisa pública, principalmente por meio de modelos gerenciais mais eficientes, mais qualificados e nitidamente orientados por valores democráticos. Assim, ocupa lugar de crescente importância na agenda dos cidadãos a exigência de que os governos adotem novos parâmetros que assegurem a possibilidade de que autoridades públicas venham a ser responsabilizadas pelas decisões tomadas e pelos bens sob a sua guarda, seja o controle externo, vertical, das ações dos funcionários e autoridades no desempenho da sua função no Estado. Não se trata apenas dos meios de pesos e contrapesos, que se materializam no controle recíproco e horizontal entre entes do próprio Estado ou da administração pública, e

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Internet e Política do V Encontro da Compolítica, na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 8 a 10 de maio de 2013.

² Para efeitos deste artigo, empregaremos um conceito mais modesto de transparência pública, mais próximo das ideias de publicidade e abertura.

³ Foi utilizado para a referência do cálculo o coeficiente de correlação de Pearson (ρ), que afere o grau da correlação entre duas variáveis de escala métrica. Em que $\rho = 1$ tem uma correlação perfeita positiva entre as

que já foram consolidados como instituições e como padrões de processos na forma liberal clássica da democracia. A inovação consiste na exigência de incorporação de mecanismos e procedimentos que acresça aos controles e responsabilizações horizontais do Estado formas de controle que sejam ao menos do tipo cognitivo – e o constrangimento dele derivado – exercidas diretamente pelos cidadãos. Admite-se crescentemente, portanto, que no que diz respeito ao governo e à governação da coisa pública, impõe-se como valor que o cidadão, na sua condição de soberano da República, *tem o direito de saber*. À *accountability*, vertical por sua natureza, acresce-se a exigência de visibilidade, de abertura e, até certo ponto, de transparência pública.

No caso brasileiro, houve respostas legislativas a esta agenda social, principalmente na forma de normas direcionadas especificamente à questão da assim chamada “responsabilidade fiscal” do gestor público. Por força da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em seus artigos 48 e 49, a União, os Estados e os Municípios estão obrigados a dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a seus planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; suas prestações de contas e respectivo parecer prévio; relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal. Em acréscimo, por meio da Lei Complementar nº 131, de 09 de maio de 2011, foi estabelecido prazo para que União, Distrito Federal, Estados e Municípios cumpram as determinações do artigos 48 e 73 da Lei nº 131. Recentemente, foram acrescentadas a este conjunto de normas as inovações trazidas com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada da Lei de Acesso à Informação.

A fim de responder às demandas geradas pela necessidade de tornar públicos os investimentos, os gastos e as decisões, os governos passaram a empregar portais eletrônicos de que se servem para noticiar, criar canais de comunicação, publicar relatórios, planos de ação, prestações de contas, quadros, gráficos, textos e outros tipos de documentos nos mais variados formatos. O que se observa é que, em geral, apesar do avanço tecnológico, ainda há muito a se conhecer sobre os usos que os governos fazem dos portais e de outras interfaces digitais com vistas a dar publicidade às suas ações e decisões.

Este artigo se apoia em dados resultantes de pesquisa que teve como objetivo principal compreender como os governos das capitais brasileiras estão utilizando tecnologias digitais baseadas na internet para oferecer informação e serviços que visam a promoção de visibilidade e o incremento da transparência da gestão pública, bem como verificar se há correlação entre desempenho de cada governo no que tange à transparência digital e indicadores socioeconômicos dos municípios pesquisados. Para realizar o estudo, foi elaborado um modelo de avaliação dos portais eletrônicos que permite que as informações e

serviços oferecidos à sociedade sejam analisados do ponto de vista da sua capacidade de assegurar a desejada transparência pública.

2 Transparência pública e e-transparência

Valores associados ao controle cognitivo da *res publica* por parte de todos os membros da comunidade política estão presentes desde as primeiras formulações ideológicas e os primeiros projetos institucionais da democracia. A ideia mesma de governos invisíveis, de arcanos e de razão de Estado (princípio que, afinal, rezava que os governantes tinham razões para as suas decisões que não podiam nem deviam ser compartilhadas com o público) sempre foram o maior pesadelo de qualquer democrata virtuoso. A questão fundamental nunca foi a defesa da opacidade, dos claustros e das razões não-públicas, pois foi contra isso que se estabeleceram as democracias liberais; a questão sempre foi que atores e agências precisavam deter o controle cognitivo sobre os processos, os recursos e as decisões dos agentes do Estado – se outras instâncias no interior do Estado ou se o conjunto da cidadania. Os sistemas de *checks & balances*, as instituições da *accountability*, o contínuo redesenho de agências de controle interno são um forte sintoma de que a resposta mais forte das democracias liberais à questão sobre quem deve ficar de olho no Estado foi principalmente esta: outros poderes, órgãos e agências do próprio Estado.

Mas a dimensão normativa consorciada ao fato de que todos os cidadãos estão implicados na condução dos negócios públicos – dimensão materializada na ideia de soberania popular, de governo do povo e na própria designação do Estado *res publica* – realizou constante pressão na direção da *publicidade* – o controle cognitivo realizado pelo conjunto da cidadania, pelo público sem sentido republicano. O kantismo insistiu na publicidade como qualidade do Estado cosmopolita, garantida pelo fato de que as decisões políticas fossem tomadas mediante o emprego de razões públicas, por cidadãos reunidos em público, em espaços acessíveis publicamente. Se a publicidade é um bom princípio para o estrato legislativo do Estado, mais ainda o seria, coerentemente, para a administração pública. O utilitarismo benthamiano, por sua vez, foca diretamente o comportamento do *official*, o detentor de cargo ou mandato no Estado por eleição ou por indicação, firmando a convicção de que ele só preferirá privilegiar o interesse público em face do seu interesse privado se a isso for constringido por sistemas e instituições produtoras de transparência. É o panóptico de Bentham operando, em seu modo de ver, para produzir virtudes cívicas.

A transformação da imprensa, primeiro, e dos meios e linguagens da comunicação massiva, em um segundo momento, em meios fundamentais da produção da visibilidade pública comportou, certamente, muitas vantagens no sentido do aumento e da qualidade da

informação sobre o Estado, seus agentes, suas decisões e seus comportamentos para uso e consumo do público. Sobre esta esfera de visibilidade pública, cujos conteúdos passaram a ser gerados por sistemas profissionalizados e, crescentemente autônomos de empresas, atores e campos sociais da comunicação industrial de massa, é que se estabeleceu a esfera de debate público político – os cidadãos discutindo entre si os assuntos públicos, os *public affairs*. Esta esfera pública – e a publicidade que dela deriva – é formada basicamente por tipos de insumos: aqueles produzidos pelo jornalismo e outros corpos profissionais da comunicação de massa especializados em notícias políticas e aqueles produzidos pelos próprios cidadãos a partir da matéria-prima de informação política providenciada pelos primeiros. A autoridade pública e os agentes da administração pública, as decisões, os processos e os recursos por meio dos quais são implementadas as políticas públicas, e tudo o mais em que consiste o governo democrático, aparece na esfera pública como objeto do noticiário e assunto do debate nacional, não como sujeito. Do Estado se noticia, do Estado se fala; o Estado, por sua vez, controla o acesso a si e atribui a cada um dos seus atores em posições-chave uma considerável cota de poder discriminatório (poder de decidir, sem dar explicações, que informação será reservada e qual poderá ser distribuída). A distribuição horizontal do controle cognitivo se mantém em democracias consolidadas e, na ausência de instrumentos de pressão provenientes do público, começa a se fazer raro e fraco em Estados de transição democrática, e o público, reduzido ao papel de soberano meramente eleitoral, contenta-se com o que o jornalismo consegue sequestrar para a esfera pública.

Esta inércia começa a se romper só mais recentemente. Públicos mais escolarizados, culturas políticas com convicções republicanas mais amplamente compartilhadas, gestores cientes das desvantagens econômicas e do custo político do clientelismo e do patrimonialismo que se alimentam da opacidade, campos do jornalismo cada vez mais forte e menos agressivos em face do Estado, opinião pública consideravelmente livre e empoderada e, *last but not least*, abundante infraestrutura tecnológica digital que permitia ao Estado, enfim, comunicar-se massivamente com os cidadãos sem precisar depender de sistemas intermediários como o jornalismo.

A esses cinco fatores certamente pode-se acrescentar outros mais, que funcionaram durante as últimas décadas com forças propulsoras do Estado em geral e dos governos em particular, no sentido de produzir sempre mais intenso e mais amplo controle cognitivo do cidadão. Quando os *drives* voltados para produzir governos mais abertos, mais acessíveis, mais transparentes encontram abundância de recursos de comunicações digitais é que se concretizou aquilo que vem se chamando de e-transparência ou transparência digital – o

emprego de tecnologias de informação digital baseadas na interconexão em larga escala para incrementar a transparência governamental.

As expressões “transparência”, “abertura”, “publicidade” quando aplicadas a Estados ou, mais especificamente, a governos apontam para uma área de convergência conceitual, situada em torno das ideias de informação acessível e abundante e do direito que os cidadãos têm de ser informado sobre procedimentos, medidas e decisões em processo e sobre a documentação de procedimentos, medidas e decisões já tomadas. Mas não há sinonímia perfeita, antes, há muito espaço para ambivalências e confusões conceituais. Assim, “transparência” pode tanto servir para designar todas as qualidades relacionadas a acessibilidade, disponibilidade e publicidade nas ações de governo, quanto, de forma mais restrita, ao tipo específico de publicidade que consiste não apenas em tornar cognitivamente acessível um determinado objeto, mas fazer isso de tal modo que o cidadão tenha acesso a toda e qualquer informação que considere útil para que possa tirar conclusões sobre os envolvidos e os seus pressupostos lhe seja negada. No primeiro caso, ser transparente é oferecer as informações pertinentes; no segundo, ser transparente é não esconder nada (*full disclosure*)².

Do mesmo modo, *open government* e transparência pública são hoje diferentes linhas de pesquisa, cada vez mais especializadas, apesar das interseções. O terreno não é ainda sólido o suficiente para delimitações conceituais precisas, mas, grosso modo, poderíamos dizer quando se fala de *open government* se supõe que os governos tomam medidas para que seus dados e documentos estejam à disposição da demanda proveniente do público, da sociedade civil ou das organizações. E quando se fala de transparência pública se quer destacar iniciativas do próprio governo para tornar disponível, ao público em geral, os seus dados, documentos, registros de procedimentos e tudo mais que estiver em processo na administração pública. Por enquanto, trata-se mais de uma questão de ênfase e de procedimento do que de uma diferença conceitual essencial. É bom que se diga, a este ponto do argumento, que quando se acrescenta o e-, designador do emprego de tecnologias de comunicações digitais, como desinência, para a transparência pública, as mesmas clarezas e incertezas conceituais se reproduzem.

Para o Estado, as mudanças tecnológicas ampliaram a sua capacidade técnica de ação comunicativa, uma vez que passou a deter meios reais para produzir e difundir informações com mais agilidade, eficiência e menores custos. Antes de tudo, tecnologias digitais baseadas na internet oferecem aos governos, pela primeira vez, a possibilidade de pilotar a própria

² Para efeitos deste artigo, empregaremos um conceito mais modesto de transparência pública, mais próximo das ideias de publicidade e abertura.

comunicação de massa sem se submeter aos filtros, rotinas e princípios dos sistemas profissionais da comunicação mediática. Segundo, governos estocam e processam um volume gigantesco de dados, quase todo ele com grande potencialidade de se transformar em informação pública. Os custos humanos e financeiros envolvidos no acesso público a tais informações tornariam a sua publicação praticamente impossível, não fossem os meios digitais, para os quais volume e complexidade não são um obstáculo decisivo. Terceiro, informações públicas disponíveis para acesso online superam os obstáculos de acesso, relacionados a transporte e reprodução, e de uso, agora transferido para a comodidade das estações de trabalho e dos lares. Quarto, os recursos digitais permitem fluxos de mão dupla, de forma que o gestor pode também, ao mesmo tempo em que torna disponíveis os dados do governo, reconhecer e acolher demandas, críticas, sugestões e interpretações provenientes dos cidadãos, o que contribui não apenas para a legitimidade da administração, mas também para a melhoria dos processos e das decisões de governo.

A definição da concepção e da política de gestão da comunicação governamental é que conduzirá a arquitetura das ferramentas e das funcionalidades que visam a fomentar a relação com a esfera pública. Assim, além de poder possibilitar a atualização *on-line* das informações e das decisões do governo, é possível disponibilizar para *download*, por exemplo, atas de reuniões ou mesmo vídeos de reuniões de governo. Todas as áreas do governo (administrativa, financeira, educativa, da saúde, da segurança, da economia, do emprego e outras) podem ser incluídas no menu de informações a ser compartilhado com o cidadão. A internet pode potencializar, por intermédio de *e-mails*, *chats*, *blogs*, *microblogs*, redes sociais e outros canais, a conexão de pessoas não apenas de uma cidade ou uma região, mas de qualquer parte do mundo. Nesse contexto, a transparência confere ao governo maior credibilidade e inibe a corrupção, pois, conforme Uhler (2006, p. 12), “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade deste governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração”. A transparência perfeita e translúcida não é possível, até porque há informações que precisam ser mantidas em segredo por questões de privacidade, de segurança institucional, jurídica e econômica.

Gomes (2008) destaca que a arquitetura de comunicação política é que revela se o fluxo é unilateral ou de mão dupla, se abre a possibilidade de interação política como forma de incrementar o poder simbólico e material do público. Isso pode levar os agentes públicos a modificar as suas posições de modo a ajustá-las às disposições do público, o que produz efeitos positivos na cultura política: sensação de efetividade política da esfera civil e produção do sentimento de que o gestor responde à cidadania acerca de suas decisões e de suas ações

relativas aos negócios de interesse comum.

3. O estudo: pressupostos e procedimentos metodológicos

Muito se tem falado sobre aspectos normativos implicados na noção de transparência governamental. E há já considerável literatura sobre o reforço que as tecnologias digitais haveriam de proporcionar para o avanço da transparência pública. Infelizmente, há pouquíssimo acúmulo de estudos de natureza empírica sobre as iniciativas estatais projetadas para a promoção da e-transparência, seja no que tange à descrição de tais iniciativas quanto no que se refere à formulação e aplicação de indicadores para a avaliação dos graus e níveis de transparência alcançado nas experiências de transparência digital promovidas pelos governos.

Visando enfrentar esta lacuna na bibliografia, foi desenhado um estudo de base empírica sobre o estado da e-transparência no governo brasileiro. Para evitar uma abordagem exclusivamente teórica, resolvemos, ao par com as mais novas tendências da pesquisa sobre democracia digital, desenvolver uma análise de experiências ou iniciativas concretas de e-transparência governamental, incluindo-se aqui a formulação o teste de indicadores para a avaliação. Como o número de dimensões e aspectos envolvidos podia ser extremamente grande, face à variedade de dimensões incluídas na administração pública em sociedades complexas, precisamos delimitar um âmbito específico de investimento em e-transparência pública.

A dimensão escolhida foi a transparência fiscal por meio digital. A e-transparência fiscal, diferentemente de qualquer outro âmbito da administração, foi objeto de marco legal específico no Brasil. Historicamente, isso forçou todo o Poder Executivo, não importa em que esfera de atuação, a tomar providências para a execução de projetos digitais de transparência fiscal. Não há qualquer outra área da administração pública brasileira com uma experiência tão consolidada como esta, de forma que se o governo não superar os testes sobre transparência neste campo, provavelmente não o superaria em nenhum outro.

Para a realização deste estudo, foram escolhidos os portais do Executivo de todas as capitais brasileiras, de modo a garantir aos dados uma necessária abrangência da esfera geográfica. Optou-se pela esfera municipal por ser a instância governativa mais próxima do cidadão, embora a razão decisiva tenha sido a nossa simplesmente a impossibilidade técnica de incluir outras esferas.

Desse modo, foram selecionados, mediante utilização de mecanismos de busca da internet, os portais das prefeituras das capitais brasileiras que constituíram a principal fonte de dados e informações da pesquisa. O meio de coleta de dados e informações baseou-se na

observação sistemática através da *navegação orientada*. Para fazer uso eficaz desse tipo de método, foram estipulados: padronização das formas de trânsito do pesquisador pelos *links* e páginas; padronização dos conteúdos e das aplicações considerados pertinentes para a análise dos portais, já que estes têm sofisticado os seus conteúdos e suas funcionalidades continuamente.

Na busca da definição do *modus operandi* que garantisse o mesmo roteiro de navegação, levantaram-se indicadores considerados relevantes para extração da informação adequada para cada um dos casos estudados. Na análise dos aspectos gerais, técnicos e específicos dos portais, procurou-se observar, num primeiro momento, os critérios prioritariamente qualitativos, para, após o levantamento das evidências de cada portal, fosse possível realizar análise com base em critérios quantitativos.

Entre os dias 13 de janeiro e 15 de fevereiro de 2011, foi realizado um pré-teste com 18,51% dos casos selecionados (Brasília, Goiânia, Palmas, Porto Alegre e São Paulo), com o auxílio do software *ScreenFlow*, que possibilita a gravação de vídeo mediante a captura do áudio e da imagem pela tela do computador durante a navegação. A utilização dessa ferramenta serviu como um suporte complementar para a pesquisa. Com o *ScreenFlow*, foi possível: registrar e armazenar dados e informações coletados durante a navegação nos *websites* de modo a permitir uma conferência posterior à aplicação do instrumento; arquivar as evidências identificadas nos portais no momento da navegação, o que torna mais segura e confiável a análise, dadas as sucessivas atualizações por que passam os portais eletrônicos; e arquivar todas as fases de emissão, envio e geração do protocolo ou senha de atendimento e ainda os mecanismos de acompanhamento da demanda enviada pelo usuário (aplicação que também foi objeto de análise).

A coleta das informações por meio da navegação orientada nos websites das cidades pesquisadas ocorreu entre os dias 19 de fevereiro e 19 de agosto de 2011. O registro da navegação orientada resultou em 39 horas e 5 minutos de vídeos.

O processo de avaliação dos *websites* foi estruturado em três categorias. A 1ª categoria trata de uma questão preliminar: verifica se os requisitos da existência de um instrumento completo de e-transparência efetivamente existem. As outras duas categorias visam dar conta das duas dimensões específicas de projetos desta natureza. Primeiro, os portais de transparência são uma iniciativa digital, o que significa que, enquanto tal, deverão satisfazer a todas as demandas relacionadas ao acesso online e estar alinhadas com o padrão contemporâneo de exigências para interfaces e plataformas digitais. A desinência “e-” da e-transparência foi objeto, portanto, de indicadores específicos voltados para a mensuração da

eficácia da iniciativa como instrumento de comunicação digital. Foram projetados 3 indicadores para verificar a organização e a arquitetura da informação, a integração entre *design*, conteúdos e serviços e, por fim, a capacidade de comunicação de forma transparente com outros sistemas.

Em segundo lugar, os portais de transparência são instrumentos de transparência fiscal. Neste ponto se cruzam as duas dimensões: a característica digital da iniciativa (estão na internet por determinação legal) e o seu conteúdo e propósito (são um instrumento de transparência e de transparência fiscal). A 3ª categoria, portanto, diz respeito à eficiência do instrumento como indutor de transparência. Aqui foram projetados seis indicadores que tiveram por objetivo mensurar as informações apresentadas pelo portal com a finalidade de fornecer ao usuário esclarecimentos e serviços sobre estrutura e funcionamento do município, legislações, modos e canais de participação no governo, programas e projetos realizados, em andamento e em discussão, acompanhamento da execução orçamentária, financeira e administrativa, além dos meios de manutenção do diálogo e atendimento das demandas encaminhadas pelo usuário.

Cada indicador foi relacionado a um conjunto de aspectos que, ao ser avaliado, compôs o conceito parcial da respectiva categoria. Todos os aspectos avaliados receberam um conceito a partir dos pontos atribuídos a cada indicador. Em função das suas características e peculiaridades para realizar a aferição, cada indicador recebeu dois conceitos: localizado ou não localizado; ou três conceitos: muito bom, regular, não existe; ou cinco conceitos: muito bom, bom, regular, fraco e não existe.

Às categorias, aos indicadores e aos conjuntos de indicadores avaliados foram atribuídos pesos. Para a atribuição dos pesos, determinou-se o valor do indicador em questão para a eficácia técnica do site e/ou para o seu nível de transparência fiscal. Os indicadores foram, então, classificados em básicos ou essenciais - os que devem, obrigatoriamente, ser atendidos pelos governos por se constituírem em prerrogativas legais brasileiras e por serem indispensáveis para a existência de um portal eletrônico tecnicamente eficaz. Os critérios desejáveis, considerados a partir da literatura, dizem respeito a dimensões que produzem não apenas a satisfação das exigências básicas de eficácia da iniciativa, mas elevação do nível de desenvolvimento do portal em relação à transparência - são o que fazem o site democraticamente eficiente. Aos indicadores básicos se atribuiu menor peso que aos indicadores desejáveis.

A e-transparência deve ser vista como o resultado agregado da avaliação sobre cada uma das categorias: aspectos gerais, eficácia técnica ou digital, nível de transparência

produzido pelo site. Por outro lado, no que se refere às duas últimas categorias, emerge da mensuração dois índices específicos e não necessariamente convergentes - um Índice de Eficácia Digital e um Índice de Transparência – que demonstram, isoladamente ou em seu conjunto, o nível de eficiência da e-transparência das iniciativas municipais de transparência fiscal.

O conceito de cada categoria foi obtido pela verificação dos portais oficiais de cada cidade pesquisada. A pontuação máxima foi 4 (quatro) e a mínima 0 (zero), representada pela seguinte fórmula matemática:

$$C = \frac{\sum (c1, c2, cn)}{10}$$

Onde:
 C = categoria de análise
 c1 = pontuação obtida em cada indicador
 10 = peso total

Para a composição do resultado final, cada uma das categorias teve aplicada à sua nota um peso para a composição do resultado global. A atribuição do peso para as dimensões levou em conta a relevância da categoria para a análise da transparência. Dessa maneira, aspectos gerais teve como conceito global o produto da nota alcançada pelo peso 3; a categoria eficácia técnica e digital teve como conceito global o produto da nota atingida pelo 2; e a categoria transparência fiscal, o produto da nota obtida pelo peso 5.

A partir do conjunto de resultados de cada dimensão, foi estruturado o conceito global da transparência digital da cidade analisada, que pode ser classificado em: TA – transparência avançada; TS – transparência significativa; TM – transparência moderada; TF – transparência fraca; TI – transparência inexistente. Para a atribuição do conceito global, foi considerada a escala de pontuação apresentada na tabela 1.

Tabela 1 - Intervalo percentual para a atribuição do conceito global

| Conceito global | Escala de pontuação | Escala percentual |
|----------------------------------|---------------------|-------------------|
| TA – transparência avançada | 4 a 3,2 | 100% a 80% |
| TS – transparência significativa | 3,1 a 2,4 | 79,9% a 60% |
| TM – transparência moderada | 2,3 a 1,6 | 59,9% a 40% |
| TF – transparência fraca | 1,5 a 0,8 | 39,9% a 20% |
| TI – transparência inexistente | Abaixo de 0,7 | Abaixo de 19,9% |

Fonte: Amorim, 2012.

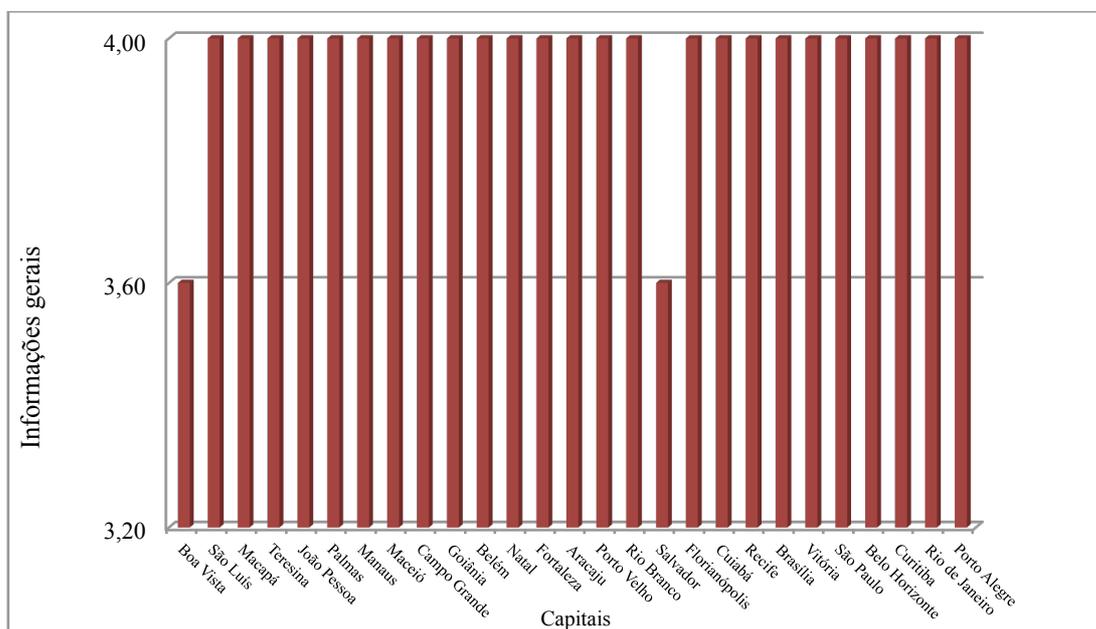
4 Resultados

Conforme os parâmetros definidos para a atribuição do conceito global mediante a navegação orientada, após a apuração das notas, chegou-se aos seguintes resultados: 17 portais (62,96%) foram considerados de transparência moderada e 10 portais (37,04%) de transparência significativa. Não houve atribuição dos demais conceitos a algum portal das

prefeituras municipais das capitais.

De maneira mais detalhada, observa-se que no que tange à 1ª categoria, a totalidade das cidades analisadas têm *websites* e abriga “portais da transparência” com conteúdo voltado para prestação de contas e publicação de informações sobre a gestão da cidade, 97,53% destinam espaços de destaque nas páginas principais dos seus *websites* aos portais contra apenas 2,47% que optam por uma área com menor visibilidade.

Gráfico 1 – Desempenho de cada site no que tange ao atendimento dos requisitos de um instrumento eficiente de e-transparência fiscal.



Fonte: Amorim, 2012.

A 2ª categoria considerou aspectos relacionados à usabilidade, à acessibilidade e aos *hiperlinks* dos portais. De acordo com a Norma ISO 9241 (1998), usabilidade refere-se à “capacidade de um produto ser usado por usuários específicos para atingir objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação em um contexto específico de uso”. Para avaliar a usabilidade dos *websites* pesquisados, foi considerada a existência e a qualidade dos seguintes elementos: mecanismo de busca, mapa do *site*, reconhecimento e orientação do sistema e interface.

Resultou da avaliação que somente três portais não têm mecanismos de busca, enquanto quatorze têm mecanismos de busca simples e dez, de busca avançada. Quanto ao mapa do *site*, 51% dos portais têm mapa enquanto que 49% não dispõem desse mecanismo. Para essa dimensão, esse resultado merece destaque, pois a finalidade do mapa é facilitar o uso e a navegação do usuário com grande quantidade de informações e serviços. Já quanto ao

reconhecimento e à orientação do sistema, 85% dos portais alcançaram conceito bom e muito bom, o que significa que as páginas têm títulos de identificação; a estrutura de organização hierárquica das informações do *site* favorece aprendizagem e memorização do usuário; há facilidade de navegar entre as diferentes seções a partir de qualquer página, e o *site* fornece identificação da instituição e referências para contato nas páginas.

No que se refere à interface, 92% dos portais obtiveram conceito bom e muito bom por terem aspecto visual considerado adequado; elementos de informação dispostos nas páginas de forma organizada e racional; boa distinção visual entre os diferentes elementos de interface, elementos de navegação, elementos de conteúdo; e por usarem variações de hierarquia tipográfica para distinguir as diferentes partes do texto. Esses resultados revelam que, no que se refere ao indicador usabilidade, os portais tiveram resultados satisfatórios, com exceção da funcionalidade “mapa do *site*” em treze portais.

Os resultados relativos à acessibilidade demonstram que dos portais pesquisados, apenas cinco (18%) têm a opção de navegação em outro idioma e somente dois (7,4%) têm outras possibilidades de acesso, como dispositivos móveis. Os resultados mais expressivos, nesse aspecto, ficaram com as funcionalidades voltadas para facilitar o acesso a portadores de necessidades especiais. Em dezoito portais pesquisados, essas funcionalidades se restringem à opção de aumentar ou diminuir a fonte ou aplicar contraste. Apenas um portal é certificado com o selo AAA. Em geral, os portais têm flexibilidade e eficiência: 25% obtiveram conceito regular, 30% conceito bom e 45% muito bom. A maioria dos portais (78%) permite a identificação da linguagem de programação utilizada para o desenvolvimento do portal, enquanto somente 7,4% revelam a linguagem de programação e o responsável pelo seu desenvolvimento.

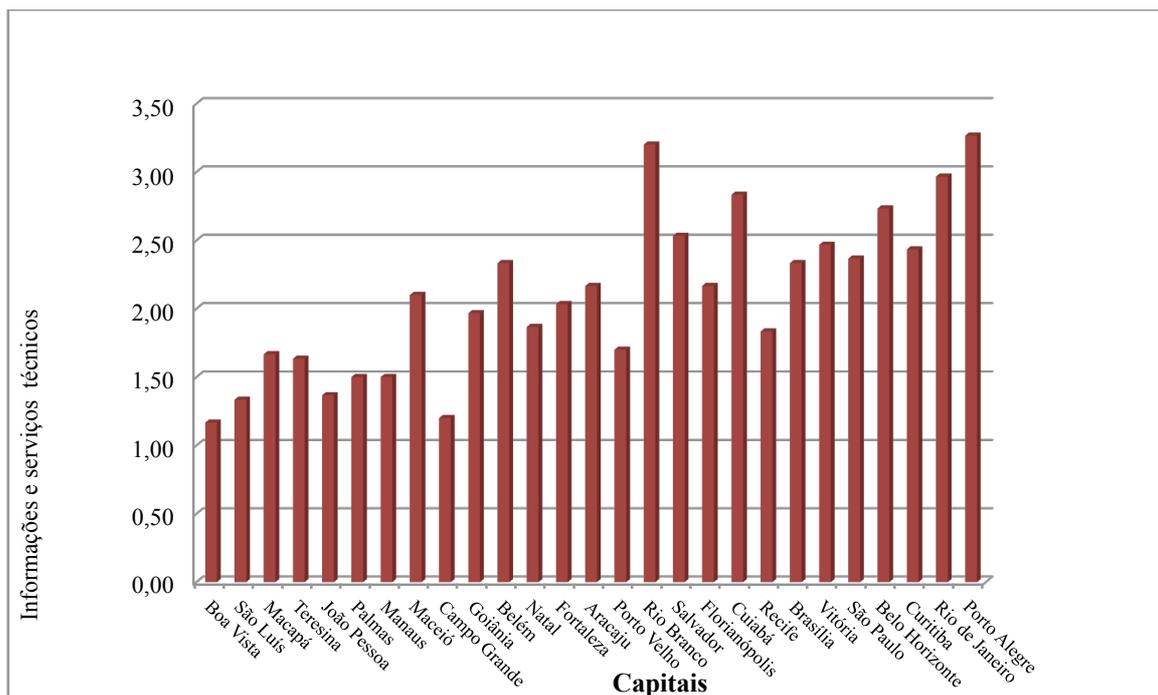
A acessibilidade dos *websites* pesquisados requer aperfeiçoamento dos recursos tecnológicos que facilitam o acesso e tornam mais transparentes seus padrões de funcionamento.

Os resultados relativos ao indicador *hiperlinks* dos portais refletiram a ligação do *website* com órgãos de apoio à prefeitura, órgãos reguladores, *transparência.gov* e organismos da sociedade civil. De acordo com os resultados, os *hiperlinks* se concentram no nível interno dos portais, ou seja, entre secretarias e câmaras municipais com 85%, já com órgãos externos esse percentual cai significativamente. Do total, 51% dos portais têm *links* para organismos reguladores, 37% têm *link* para o *transparência.gov*, e apenas 18% têm *link* para organismos da sociedade civil. Esses dados expressam que os portais não trabalham com padrões abertos que permitem a intercomunicação entre sistemas externos ao portal. Uma análise atenta aos

resultados revela que, apesar do potencial técnico das tecnologias para tornar a usabilidade, o acesso e a intercomunicação dos sistemas mais eficientes, poucos governos dos casos pesquisados demonstram incluir, em seus projetos de governo eletrônico, aspectos destinados à cooperação entre os sistemas dos portais.

Na categoria informações e serviços técnicos, apenas 2 portais atingiram nota acima 3,2 pontos (acima de 80% de aproveitamento). Nove portais tiveram notas entre 3,1 e 2,4 (entre 79% e 60%) e quatorzes alcançaram entre 2,3 e 1,6 pontos. Esses números indicam que, apesar do esforço e das melhorias já constatadas em outras pesquisas, ainda há aspectos relacionados à eficácia da comunicação digital a serem aperfeiçoados pelos governos municipais para proporcionar ao cidadão uma apropriação que favoreça o manuseio dos recursos e das ferramentas. No estudo, os mais frágeis foram mapa do *site*, desenvolvimento de plataforma para acesso móvel e adoção de padrões que permitem a interligação de sistemas.

Gráfico 2 - Desempenho de cada site no que se refere à eficácia digital.



Fonte: Amorim, 2012.

A 3ª categoria reúne aspectos diretamente relacionados às informações e aos serviços que visam a tornar o governo mais transparente no ambiente digital. Na análise, buscou-se verificar como os governos utilizam seus portais para instruir o cidadão, permitir o acompanhamento da gestão dos negócios públicos, bem como estabelecer canais de comunicação entre o governo e o cidadão.

A avaliação do indicador informações e serviços contextuais verificou que 44% das

prefeituras publicam listas com nomes, cargos e atribuições das autoridades municipais, com indicação do local de atendimento presencial e das formas de contato por telefone ou por meios eletrônicos; enquanto que 51% publicam apenas nomes, cargos e local de atendimento, sem informar atribuições das autoridades governamentais. Um dado crítico, nessa categoria, diz respeito às informações sobre o uso dos dados dos usuários, à periodicidade de atualização das informações, à fonte e à responsabilidade das informações prestadas no *site*: 70% das prefeituras não prestam informações dessa natureza, e nos 30% restantes foram identificadas poucas informações relevantes.

Em relação às informações sobre a estrutura e o funcionamento dos Conselhos Municipais, verificou-se que não há especificamente Conselho Municipal da Transparência em nenhuma capital brasileira, assim como poucas prefeituras (29,6%) prestam as informações necessárias para que o cidadão compreenda o modo de funcionamento dos seus Conselhos Municipais que abordam outras temáticas. Quanto às demais, 33,4% prestam algumas informações e, em alguns casos, estão desatualizadas, 14,8% apenas mencionam a existência de Conselho Municipal, e 22,2% não prestam qualquer informação sobre os Conselhos.

Em relação à ouvidoria, foi encontrado em somente 11,1% dos portais esse serviço com o acolhimento de demandas da prefeitura e demandas específicas para atender a temas críticos (saúde, educação etc.), com informações sobre a estrutura e o funcionamento da(s) ouvidoria(s), além de sugestões, elogios e reclamações, o acolhimento de denúncias dos atos de corrupção e exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Nesses portais, foram encontradas informações sobre tratamento dado às demandas encaminhadas, meios de acompanhamento dos processos.

Em 18,5% dos *websites* também há ouvidoria com os mesmos serviços citados anteriormente, contudo não há informações sobre o encaminhamento que é dado às demandas e nem meios de acompanhamento dos processos. Em 29,6% dos casos, há ouvidorias específicas com serviço de sugestões, elogios, reclamações e denúncias. 33,3% dos *websites* analisados mencionam o serviço de ouvidoria com atendimento presencial, e, em 7,40%, não foram encontradas informações sobre ouvidoria.

As informações e serviços institucionais avaliados nos portais evidenciaram que cerca de 88,88% deles publicam a história da cidade e apenas 11,11% deixam de publicar em seus *websites* informações sobre fatos ou particularidades relativas à cidade de interesse público. Outro aspecto verificado, nessa categoria, foi a publicação de informações destinadas a orientar e instruir o usuário quanto ao uso do Portal da Transparência. Em 48% dos portais

pesquisados, não há esse tipo de serviço. Nos demais, a situação encontrada foi a seguinte: 3,70% apenas apresentam o portal; 18,51% explicam o funcionamento do portal por meio de referência a mecanismo legal; 7,40% explicam por meio de um tipo de mecanismo, como tutorial, ou glossário, ou perguntas e respostas; e 22,22% explicam como funciona o Portal da Transparência com uso de diversos mecanismos.

Uma das vantagens que o uso da internet traz aos governos e aos cidadãos é a da publicação, em meio eletrônico, das legislações municipais. Nos portais pesquisados, nota-se que 11,11% deles não dispõem desse serviço. Quanto ao restante, há uma variação quanto à qualidade do serviço fornecido ao cidadão, que foi revelada pela pesquisa. No portal de uma cidade, o serviço existe, mas não estava disponível na época da pesquisa. Em 25,95% dos casos, os governos publicam em seus *websites* os atos administrativos e oferecem a possibilidade de *download*. Em 33,33%, os atos administrativos são publicados diariamente, há os arquivos anteriores e é possível baixá-los. Por fim, em 25,95% dos portais pesquisados, foram encontrados arquivos do diário oficial do município com publicação diária e sistemática, com arquivos anteriores de pelo menos cinco anos e com possibilidade de enviar por *e-mail*, imprimir e fazer *download*.

Dos 27 *sites* pesquisados, 81,5% não publicam informações com a finalidade de esclarecer o cidadão sobre funcionamento institucional do município, e, em 18,5%, foram encontradas informações desatualizadas.

As informações sobre os meios de participação dos cidadãos, notadamente, no que se refere ao funcionamento das audiências públicas, não foram encontradas em 29,63% dos *websites* pesquisados. Em 33,33% dos portais, foram encontradas informações dispersas no portal, sobretudo, na seção de notícias. Em 25,93% dos casos, há informações sobre o funcionamento das audiências públicas. Foram encontrados, em dois casos, informações sobre o funcionamento com a programação das audiências públicas, e, em apenas um portal, há informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão em audiências públicas municipais com informações atualizadas sistematicamente, bem como com a publicação de agenda com a programação das audiências públicas municipais.

Sobre as informações destinadas a esclarecer o andamento de programas e projetos municipais, em apenas um *site* não foi localizada nenhuma espécie de informação. Nos demais, as evidências se concentraram nos conceitos fraco, regular e bom. Nenhum dos casos pesquisados alcançou conceito máximo. Assim, 25,92% publicam informações dispersas na seção de notícias, 48,14% publicam informações desatualizadas, e 22,22% publicam algumas informações sobre programas e projetos em andamento.

O último aspecto avaliado nessa categoria diz respeito ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU. Em duas cidades, foram encontradas informações atualizadas sistematicamente sobre o PDDU. A maioria das cidades (74,07%) apenas publica o arquivo do PDDU, e, em 18,51%, não foram encontrados arquivos ou informações atuais sobre o PDDU. Na tabela 21, pode ser verificada a distribuição dos conceitos alcançados por cada indicador.

Um traço considerado essencial, para caracterizar o estado da transparência no ambiente digital dos governos, refere-se ao cumprimento das normativas que os obrigam a publicar uma série de relatórios financeiros sobre receitas, despesas e execução orçamentária. Para avaliar essa categoria, foram verificados serviços e informações sobre o assunto presentes nos portais. Sobre informações explicativas e atualizadas em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e à Lei Orçamentária Anual – LOA aprovadas, uma cidade publica documentos datados com mais de oito anos, e uma publica documentos com, pelo menos, três anos. Em 51,85% dos portais, há informações sobre a LDO e a LOA com arquivos dessas leis. Nos demais, 14,81% concentram-se no conceito fraco, significando que publicam algumas informações, e 25,92% não publicam essas informações.

Outro aspecto que possibilita o controle social refere-se aos relatórios constantes do Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Em nenhum dos casos estudados, as informações são explicativas e/ou didáticas. Em 59,25% dos *websites*, os municípios publicam os documentos exigidos por lei há pelo menos quatro anos, contudo não há explicações, somente tabelas e/ou textos com linguagem técnica. Foram classificados com conceito regular 29,62% dos portais por atenderem parcialmente às exigências legais e com conceito fraco 7,4% por publicarem apenas leis orçamentárias e prestações de contas. Em um caso, constatou-se o descumprimento da Lei Complementar nº 101/2000.

Foi verificado, na pesquisa, o atendimento à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Em dois portais, não foi encontrado serviço de consulta às despesas e às receitas em tempo real, e, em outros dois (7,40%), o serviço existe, porém não estava em funcionamento na época da pesquisa. Em 29,62% dos portais, foram encontrados relatórios de despesas e receitas com informações desatualizadas, e, em 59,25%, há despesas e receitas publicadas em tempo real. Não foram localizadas, em nenhum dos portais, publicações com textos explicativos, didáticos ou detalhados.

Quanto à abertura dos dados, nenhum portal alcançou conceitos bom ou muito bom. A grande maioria (85,18%) se concentrou entre conceitos regular e fraco, o que representa que não há aplicativos que permitem ao usuário gerar relatórios ou baixar arquivos apropriados

que possibilitem a reutilização conforme sua necessidade. Em 14,81% dos casos, não foram localizados arquivos com dados abertos.

Em 85,18% dos *websites*, não foram encontradas versões dos anteprojetos das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual em tramitação contra apenas 14,81% que publicam. Na tabela 22, estão os resultados das informações e dos serviços financeiro-orçamentários agrupados por conceito.

Na categoria dos processos internos, estão reunidos indicadores que representam a forma como os governos municipais utilizam os portais para dar visibilidade ao funcionamento interno da prefeitura. Ficou evidente que a grande maioria (85,18%) utiliza os portais para publicar informações noticiosas e mesmo assim a publicação não tem regularidade e não contém informações adicionais sobre a notícia. Apenas 14,81% dos *sites* pesquisados publicam periodicamente informações e oferecem serviços e informações adicionais.

“Pronunciamentos” foi o indicador destinado à verificação da existência de explicações públicas das autoridades municipais. Em 81,48% dos *sites*, não foram encontradas evidências e, em 18,51%, há pronunciamentos.

A folha de pagamento dos municípios é publicada em 29,62% dos portais com informações detalhadas. Em 18,51% dos portais, as informações sobre folha de pagamento são consolidadas e há para uma das esferas (administração direta ou indireta). Foi encontrado em um portal menção sobre folha de pagamento, e, em 37,03% dos portais, não foram encontradas informações sobre o tema.

Há informações sobre licitação na maioria dos portais. Sendo mais bem avaliado em 7,40% deles, por contarem com informações detalhadas e atualizadas sistematicamente há mais de quatro anos. Em 37,03%, as informações estão atualizadas e têm explicações detalhadas, e, em 44,44%, foram encontradas informações sobre licitações em andamento. Em um portal, as informações localizadas estavam desatualizadas, e, em dois portais, não havia informações sobre licitações.

As decisões governamentais em discussão não são publicadas em 37,03% dos casos, e, em uma cidade, as informações estão dispersas na seção de notícias. Há, em 33,33% dos portais, informações noticiosas sobre o processo de tomada de decisão, e, em 25,92%, há informações atualizadas.

Quanto à abertura dos dados, nenhum portal alcançou o conceito máximo. A grande maioria (70,37%) se concentrou no conceito “não existe”. Em 22,22% dos casos, não há aplicativos, mas há dados e informações administrativas com serviços adicionais. Em um

portal, os dados podem ser visualizados em tela, e, em outro, há aplicativo que possibilita ao usuário geração de relatórios com dados e informações administrativas.

O indicador ações administrativas refere-se à verificação de evidências que comprovem que o portal publica documentos relativos ao funcionamento do município, como atas, relatórios, fotos e outros registros. Foram encontrados, em quatro portais, documentos atualizados sobre o funcionamento do município. Em 44,44%, há documentos desatualizados, e, em um portal, havia informações na seção de notícias. Esse serviço não foi encontrado em 37,03% dos portais pesquisados.

Os “espaços de participação” foram localizados em 25,92% dos portais, e 74,07% das cidades não publicam informações sobre as formas de participação do cidadão no governo.

O acompanhamento das políticas não existe em 22,22% dos casos, e, em 74,07%, há mecanismo que possibilita o acompanhamento das políticas, mas as informações estavam desatualizadas e não eram registradas periodicamente. Em uma cidade, o portal contém mecanismo com informações atualizadas sistematicamente. Na tabela 23, há a apresentação dos conceitos agrupados.

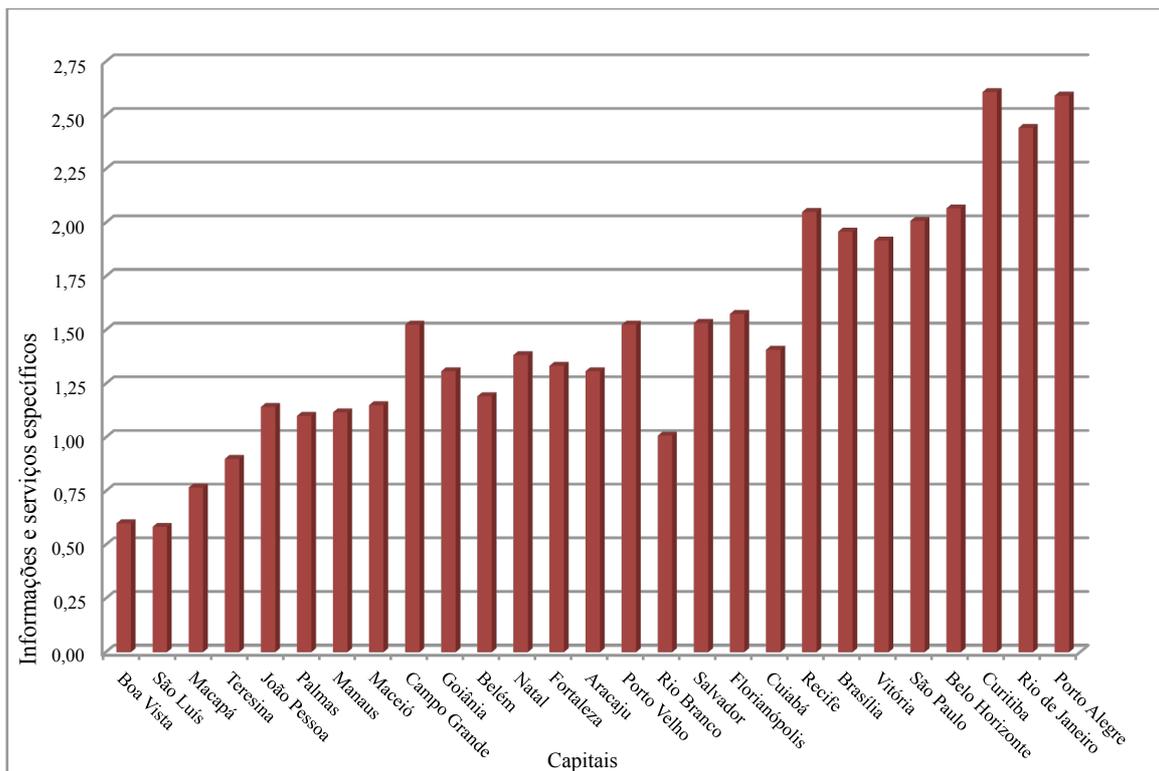
A pesquisa revelou que há meios de contato em todas as páginas de 55,55% dos casos pesquisados, em 29,62%, os meios de contatos estão em algumas páginas, e, em 14,81% dos portais, não há meio de contato nas páginas do *site*. As redes sociais estão presentes em 74,07% dos portais e não existem em 25,92%. Há correio eletrônico com formulário *on-line* direcionado para o tipo de demanda do cidadão em 48,14% dos casos, enquanto que, em 40,74%, há correio eletrônico que acolhe as demandas sem delimitar a destinação específica, e, em 11,11% dos portais, esse serviço não foi localizado.

Os mecanismos de manutenção do diálogo não existem em 37,03% dos portais pesquisados, há em 59,25% dos casos com pelo menos um serviço, e, em 3,70%, há mais de um serviço. A agenda pública não existe em 59,25% dos portais pesquisados, há em 25,92% dos casos com informações desatualizadas, e, em 14,81%, as informações são atualizadas periodicamente. A agenda do governo não foi localizada em 66,66% dos portais pesquisados, mas há em 22,22% dos casos com informações desatualizadas, e, em 11,11%, as informações são atualizadas periodicamente.

Os mecanismos que antecipam necessidades dos usuários existem em 33,33% casos pesquisados e estão ausentes em 66,66% dos portais. O atendimento *on-line* foi encontrado no portal de uma cidade. As respostas das autoridades não foram encontradas em 92,59% dos portais. Há mecanismo com potencialidade de debate prévio sobre tema específico em 22,22% dos casos, e, em 74,07%, não foi encontrado esse mecanismo. Em uma cidade foi

localizado, no portal, mecanismo de debate prévio sobre tema específico com publicação dos resultados prévios e pareceres técnicos. Foram localizados meios de avaliação dos serviços do governo em 18,51% dos portais sem a publicação dos resultados prévios, e, em 81,48%, não há esse tipo de serviço. O serviço de perguntas e respostas não existe em 62,96% dos portais, mas foi encontrado em 37,03%. O suporte ao usuário, bem como a possibilidade de acompanhamento das demandas existem em 14,81% dos portais e inexistem em 85,18% dos *websites*.

Gráfico 3 – Desempenho dos sites no que se refere à e-transparência fiscal



Fonte: Amorim, 2012.

Na tabela 2 apresenta-se os resultados da avaliação dos portais por categoria, em ordem decrescente.

Tabela 2 - Resultados da avaliação parcial e final da transparência dos portais, em ordem crescente

| Ranking | Cidade | Resultados por categoria | | | Ponderação final | E-transparência |
|---------|-------------|--------------------------|---------|------------|------------------|------------------------|
| | | Geral | Técnica | Específica | | |
| 27 | Boa Vista | 3,60 | 1,17 | 0,60 | 1,613 | Transparência moderada |
| 26 | São Luís | 4,00 | 1,33 | 0,58 | 1,758 | Transparência moderada |
| 25 | Macapá | 4,00 | 1,67 | 0,77 | 1,917 | Transparência moderada |
| 24 | Teresina | 4,00 | 1,63 | 0,90 | 1,977 | Transparência moderada |
| 23 | Palmas | 4,00 | 1,50 | 1,10 | 2,050 | Transparência moderada |
| 22 | João Pessoa | 4,00 | 1,37 | 1,14 | 2,044 | Transparência moderada |
| 21 | Manaus | 4,00 | 1,50 | 1,12 | 2,058 | Transparência moderada |
| 20 | Goiânia | 4,00 | 1,97 | 1,31 | 2,248 | Transparência moderada |
| 19 | Maceió | 4,00 | 2,10 | 1,15 | 2,195 | Transparência moderada |

| | | | | | | |
|----|----------------|------|------|------|-------|-----------------------------|
| 18 | Belém | 4,00 | 2,33 | 1,19 | 2,263 | Transparência moderada |
| 17 | Campo Grande | 4,00 | 1,20 | 1,53 | 2,203 | Transparência moderada |
| 16 | Salvador | 3,60 | 2,53 | 1,53 | 2,353 | Transparência moderada |
| 15 | Aracaju | 4,00 | 2,17 | 1,31 | 2,288 | Transparência significativa |
| 14 | Rio Branco | 4,00 | 3,20 | 1,01 | 2,344 | Transparência significativa |
| 13 | Fortaleza | 4,00 | 2,03 | 1,33 | 2,273 | Transparência significativa |
| 12 | Porto Velho | 4,00 | 1,70 | 1,53 | 2,303 | Transparência significativa |
| 11 | Florianópolis | 4,00 | 2,17 | 1,58 | 2,421 | Transparência significativa |
| 10 | Natal | 4,00 | 1,87 | 1,38 | 2,265 | Transparência significativa |
| 9 | Cuiabá | 4,00 | 2,83 | 1,41 | 2,471 | Transparência significativa |
| 8 | São Paulo | 4,00 | 2,37 | 2,01 | 2,678 | Transparência significativa |
| 7 | Brasília | 4,00 | 2,33 | 1,96 | 2,646 | Transparência significativa |
| 6 | Recife | 4,00 | 1,83 | 2,05 | 2,592 | Transparência significativa |
| 5 | Vitória | 4,00 | 2,47 | 1,92 | 2,652 | Transparência significativa |
| 4 | Belo Horizonte | 4,00 | 2,73 | 2,07 | 2,780 | Transparência significativa |
| 3 | Curitiba | 4,00 | 2,43 | 2,61 | 2,991 | Transparência significativa |
| 2 | Rio de Janeiro | 4,00 | 2,97 | 2,44 | 3,014 | Transparência significativa |
| 1 | Porto Alegre | 4,00 | 3,27 | 2,59 | 3,149 | Transparência significativa |

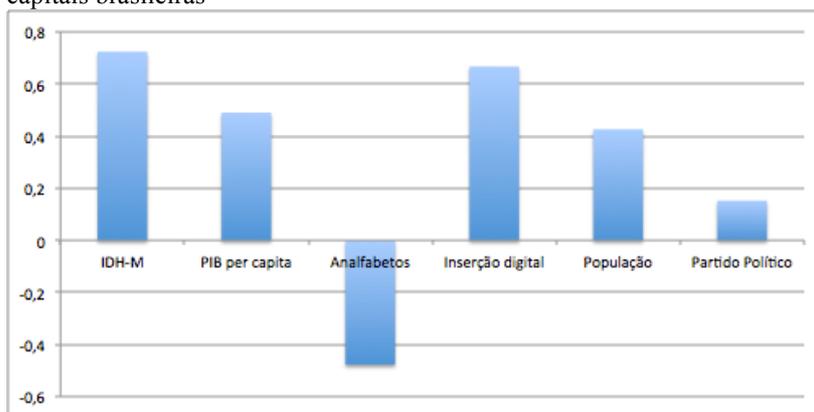
Fonte: Amorim, 2012.

5 Testes de correlações

Uma vez compreendidas as características individuais e gerais da transparência digital das capitais brasileiras, bem como as tendências agrupadas por região, foram investigadas correlações³ entre diversas variáveis relacionadas a características de cada cidade.

Verificou-se, por meio da correlação linear simples, que há forte correlação entre o índice de transparência digital e as variáveis IDH-M, inserção digital, analfabetismo, população e PIB *per capita*, conforme demonstrado no gráfico 4 a seguir.

Gráfico 4 - Coeficientes de correlação entre o índice de transparência digital e as variáveis socioeconômicas das capitais brasileiras



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra

³ Foi utilizado para a referência do cálculo o coeficiente de correlação de Pearson (ρ), que afere o grau da correlação entre duas variáveis de escala métrica. Em que $\rho = 1$ tem uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis; em $\rho = -1$, há uma correlação perfeita negativa entre as duas variáveis (quando uma variável aumenta o valor, a outra diminui) e em $\rho = 0$, não há dependência linear entre as duas variáveis. Conforme o coeficiente de correlação de Pearson (ρ), quando $\rho > 0,70$ ou $\rho < -0,70$, há uma forte correlação; quando $0,30 < \rho < 0,70$, há uma correlação moderada; e quando $\rho < 0,30$ há uma fraca correlação.

de Domicílios 2005/2008. Percentual das pessoas que utilizaram a internet, em qualquer local, na população de dez anos ou mais de idade, no período de referência dos últimos três meses, por Unidade da Federação. Tribunal Superior Eleitoral e *site* oficial do partido Censo Demográfico (IBGE, 2010). Atlas IDH-M (PNUD, (2000). Contas Nacionais do Brasil (IBGE, 2010). Indicadores Sociais Municipais (2010, p. 97). Dados trabalhados pela autora.

Estatisticamente, se pode aperfeiçoar a capacidade de predição de uma regressão linear simples pelo uso de mais de duas ou mais variáveis. O modelo multivariado, utilizado para explicar as variações dos índices de transparência entre as capitais brasileiras, foi especificado a partir das impressões teóricas e analíticas do fenômeno estudadas nesta pesquisa. Parte-se do pressuposto de que os processos comunicacional, social e político que coadunam na transparência digital têm relação com a capacidade de pressão e expectativas dos cidadãos com relação aos governos locais. Assim, foram selecionadas as variáveis que podem melhor explicitar esse processo: PIB *per capita*, tamanho da população e inserção digital.

Dessa forma, as variáveis associadas a um modelo multivariado ganharam a seguinte configuração:

$$\text{TranspDig} = B_0 + B_1\text{VarDem} + B_2\text{VarEcon} + B_3\text{VarPol} + B_4\text{VarSocial} + \varepsilon$$

Onde:

TranspDig = Índice de transparência digital

VarPol = Variáveis políticas

VarDem = Variáveis demográficas

VarSocial = Variáveis sociais

VarEcon = Variáveis econômicas

ε = menor resíduo

Posteriormente, essas variáveis foram testadas nos diversos ajustes quantitativos possíveis (logarítmico e linear), e os modelos multivariados foram gerados para o melhor ajuste estatisticamente possível. Assim, foi gerado o modelo multivariado, conforme tabela 3.

Tabela 3 - Estimativa dos determinantes dos índices transparência digital nas capitais brasileiras

| Variáveis explicativas | Coefficientes de regressão | Teste "t" de Student |
|--|-------------------------------------|----------------------|
| Interseção | -0,353951938 | -2,133871447 |
| Inserção digital | 0,16147093** | 1,441488712 |
| PIB <i>per capita</i> | 0,112140596 * | 1,871656568 |
| População | 0,053377858 * | 1,784186361 |
| Partido político | 0,021081787*** | 0,976729903 |
| Coefficiente de determinação (R ²) | 0,547764859 | |
| Valor da estatística F | 6,661814732 (p-value = 0,001136787) | |

Fonte: dados trabalhados pela autora.

Nível de significância: * significativo até 10%; ** significativo até 15%; *** significativo até 30%.

Os resultados da análise demonstram que 54,77% das alterações entre os índices de transparência podem ser explicadas por mudanças das variáveis independentes (inserção digital, PIB *per capita*, população do município e natureza do partido político que está no

poder). Em outras palavras: há uma tendência de cidades mais desenvolvidas economicamente terem portais mais avançados. Os sinais dos coeficientes do modelo foram condizentes com as expectativas teóricas e analíticas da pesquisa. Ou seja, quanto maior o acesso da população à internet, maior a eficácia das experiências de transparência digital. Quanto maior a riqueza por habitante, também maior a eficácia da transparência digital. Quanto maior a população do município, também maior a eficácia da transparência digital, e, por fim, em prefeituras governadas por partidos políticos de esquerda, também houve maior transparência digital.

As variáveis com maior influência nos níveis de transparência digital das capitais brasileiras pela análise multivariada foram:

1. a variável independente “inserção digital” com maior poder preditivo (16,14%). Isso representa o percentual de sensibilidade para influenciar o índice de transparência digital das capitais;
2. a variável independente o PIB *per capita* com poder preditivo incremental de 11,21%. Isso representa o percentual de sensibilidade para influenciar o índice de transparência digital das capitais;
3. a variável independente “população” com poder preditivo incremental de 5,33% para influenciar o índice de transparência digital das capitais;
4. a variável independente “partido” é uma que tem pouco poder preditivo incremental, apenas 2,10%, para influenciar o índice de transparência digital das capitais.

6 Conclusão

Os resultados da análise da transparência digital dos casos estudados podem ser organizados nas seguintes conclusões:

- (a) a totalidade das capitais brasileiras aderiu a projetos de governo eletrônico e de democracia digital, tendo como base comum o emprego dos chamados portais da transparência como mecanismo exclusivo para prestação de contas. A constituição desses portais, entretanto, não se deu por decisão voluntária, mas por força da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- (b) A eficácia digital das iniciativas de e-transparência representadas pelos portais de transparência demonstram avanços moderados, já que as dificuldades iniciais que existiram com os projetos pioneiros de *sites* governamentais foram suplantadas por tecnologias que tornam o uso e a navegação nesses *sites* mais amigáveis e intuitivos. Outro fator que parece

explicar esse fenômeno é que as equipes que desenvolvem as ferramentas são formadas exclusivamente por técnicos que não fundamentam os projetos de governo eletrônico em concepções democráticas, mas burocráticas apenas. Os dispositivos técnicos que ainda se mostram mais tímidos são a capacidade de *hiperlink* dos portais e os mecanismos para acesso por tecnologias móveis;

(c) os aspectos específicos para a transparência digital, de modo geral, ainda precisam avançar em relação à disseminação das políticas de informação, ao aperfeiçoamento dos serviços de ouvidoria, à explicação sobre o funcionamento do município e o funcionamento do Portal da Transparência. Percebeu-se, na pesquisa, que faltam informações financeiro-orçamentárias, mais organização, clareza, abertura, atualização e formatos compatíveis para reuso da informação. Os processos internos, com exceção das práticas noticiosas, são insuficientes para permitir o controle social mais efetivo, seja pela inexistência de informações e serviços, seja pela sua qualidade, o que torna mais difícil o trabalho dos agentes intermediários que poderiam converter as informações em “estado bruto” em informações didáticas e explicativas. As ferramentas que possibilitam uma comunicação mais próxima com o público são limitadas na maioria das cidades pesquisadas. A capacidade de o município responder às demandas a ele encaminhadas se restringe a mecanismos unilaterais que não permitem que o interlocutor saiba sobre o encaminhamento de sua mensagem e, muitas vezes, receba o *feedback* de seu pedido. As ferramentas utilizadas pelos governos municipais para a responsividade nos projetos de governo eletrônico são inexpressivas;

(d) embora sejam perceptíveis avanços decorrentes da apropriação dos portais pelos governos, nota-se que se têm concentrado mais nas funcionalidades técnicas e em informações noticiosas, negligenciando as potencialidades das tecnologias voltadas para o aperfeiçoamento dos valores democráticos.

Dito de outra forma, para que os governos das capitais brasileiras possam melhorar a transparência de seus portais, mostra-se necessário investimento conjunto em iniciativas para desenvolvimento de competências comunicacionais que possibilitem condições para o acesso técnico e para apropriação cognitiva na utilização de seus *websites*, bem como melhoria da renda do cidadão.

A proposta de análise da transparência digital e os resultados alcançados não permitem universalizá-los para todas as cidades brasileiras, mas servem como modelos que representam o estado da transparência digital nos portais municipais e permitem, ainda, servir de parâmetro para realizar um estudo mais denso, longitudinal e incluindo um número significativo de cidades, para assim poder ampliar a caracterização e a compreensão dos

dispositivos e dos mecanismos empregados pelos governos para a transparência que, por consequência, podem fortalecer a democracia.

Referências

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. **Democracia e internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos de capitais brasileiras. Tese de doutorado (Universidade Federal da Bahia – UFBA/Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas), 2012, 336 f.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil:

Senado, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26 abr. 2009.

_____. **Lei complementar nº 101** (de 4 de maio de 2000). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2010.

_____. **Lei complementar nº 131** (de 27 de maio de 2009). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.527** (de 18 de novembro de 2011). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 18 nov. 2011.

GOMES, W. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia**: problemas & perspectiva. São Paulo: Paulus, 2008. p. 117-162.

UHLIR, P. F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2010.