

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CONTEMPORÂNEA**

Camila Raposo

**Transparência e acesso à informação:
uma análise dos portais da transparência de quatro municípios do Rio Grande do Sul**

**Porto Alegre
2017**

Camila Raposo

**Transparência e acesso à informação:
uma análise dos portais da transparência de quatro municípios do Rio Grande do Sul**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Paulo Ricardo Zilio Abdala

**Porto Alegre
2017**

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de avaliar a efetividade dos portais da transparência dos quatro municípios de maior Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul para a promoção do acesso dos cidadãos às informações relacionadas às finanças públicas e para o estímulo à participação política. Parte-se dos princípios de que a abertura da informação pública é um dos requisitos para a participação qualificada do cidadão no processo democrático e de que a transparência e o acesso à informação, para sua concretização, requerem mais do que a disponibilização de dados e documentos, mas também a compreensibilidade das informações e um fluxo de comunicação eficiente entre Estado e sociedade. Com essas questões em vista, buscou-se verificar a usabilidade e a acessibilidade dos portais, o cumprimento da legislação referente à transparência e à prestação de contas, a disponibilização de mecanismos que facilitem a compreensão das informações e a existência de canais voltados à participação do cidadão. A análise se deu com base em um instrumento de avaliação elaborado especificamente para esta pesquisa. Observou-se, de modo geral, *sites* com problemas de usabilidade e acessibilidade e poucas possibilidades de interação, com predomínio de um fluxo unidirecional de comunicação e um subaproveitamento do potencial interativo da *web*. Os resultados indicam que as prefeituras analisadas estão mais preocupadas em dispor em seus *sites* conteúdos que atendam à legislação – ainda que todas tenham descumprido algumas das exigências legais – que em tornar as informações acessíveis aos cidadãos e estimular a participação política.

Palavras-chave: transparência; acesso à informação; participação política; portais governamentais

ABSTRACT

The present work has the objective of evaluating the effectiveness of the transparency websites of the four municipalities with the largest gross domestic product of the state of Rio Grande do Sul in promoting citizens' access to information related to public finances and in stimulating political participation. We were based on the principles that the opening up of public information is one of the requirements for qualified citizen participation in the democratic process and that transparency and access to information requires more than the provision of data and documents, but also the comprehensibility of information and an efficient flow of communication between State and society. With these questions in view, we sought to verify the usability and the accessibility of the websites, the compliance with legislation regarding transparency and accountability, the provision of mechanisms to facilitate the understanding of information and the existence of participation channels. The analysis was based on an evaluation instrument elaborated specifically for this research. In general, we observed websites with usability and accessibility issues and few possibilities for interaction, with a predominance of a unidirectional flow of communication and an underutilization of the interactive potential of the web. The results indicate that the municipalities analyzed are more concerned with having content on their websites that comply with the legislation – even if all of them have failed to comply with some of the legal requirements – than to make information accessible to citizens and stimulate political participation.

Keywords: transparency; access to information; political participation; government websites

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Análise dos portais.....	41
Gráfico 1 – Desempenho geral dos portais.....	43
Quadro 2 – Análise dos portais: conteúdo.....	43
Gráfico 2 – Desempenho dos portais na Seção 1 (Conteúdo).....	45
Quadro 3 – Análise dos portais: acessibilidade e usabilidade.....	50
Gráfico 3 – Desempenho dos portais na Seção 2 (Acessibilidade e usabilidade).....	51
Quadro 4 – Análise dos portais: interatividade e participação.....	56
Gráfico 4 – Desempenho dos portais na Seção 3 (Interatividade e participação).....	56
Quadro 5 – Análise dos portais: mecanismos para facilitar a compreensão das informações.....	58
Gráfico 5 – Desempenho na Seção 4 (Mecanismos para facilitar a compreensão das informações).....	58

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	9
2.1	ACESSO À INFORMAÇÃO.....	9
2.2	TRANSPARÊNCIA.....	11
2.3	ACCOUNTABILITY.....	16
2.4	TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	17
2.5	INTERNET, ACESSO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....	20
2.6	PORTAIS GOVERNAMENTAIS NA INTERNET.....	23
2.6.1	Interface e critérios para a avaliação de portais.....	24
2.7	ESTUDOS ANTERIORES.....	29
3	OBJETIVOS.....	34
3.1	OBJETIVO GERAL.....	34
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	34
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	35
5	ANÁLISE DOS DADOS.....	41
5.1	CONTEÚDO.....	43
5.2	ACESSIBILIDADE E USABILIDADE.....	50
5.3	INTERATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO.....	55
5.4	MECANISMOS PARA FACILITAR A COMPREENSÃO DAS INFORMAÇÕES.....	58
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
	REFERÊNCIAS.....	63
	APÊNDICE A – INSTRUMENTO PARA A AVALIAÇÃO DOS PORTAIS.....	69

1 INTRODUÇÃO

O advento do formato *web* da internet, no início dos anos 90, trouxe consigo grandes expectativas de renovação do relacionamento entre Estado e sociedade e de ampliação das oportunidades de participação democrática (GOMES, 2005b). Diante do potencial interativo do meio, teóricos, políticos, governos e imprensa passaram a disseminar a ideia de que haveria, então, novas possibilidades de melhorar a participação do cidadão nos negócios públicos e na tomada de decisão política e, até mesmo, de fazer com que a própria esfera civil tomasse as decisões até então restritas à esfera política (SILVA, 2005).

Como aponta Gomes (2005b), a literatura especializada traz grandes listas das vantagens democráticas da internet, entre as quais se destacam as possibilidades de interação entre o poder público e os cidadãos, em decorrência dos canais propícios para fluxos de comunicação em mão dupla, e a oportunidade, possivelmente inalcançável por outros meios, de abertura e transparência. Segundo essa vertente, o meio seria capaz de propiciar o acesso a atos, procedimentos, registros e processos do Estado e o acesso à informação política de toda a natureza, em todos os seus formatos e de diversas proveniências (GOMES, 2005b).

Valor em ascensão nas sociedades contemporâneas, a transparência passa a ocupar lugar de destaque no discurso administrativo a partir dos anos 70 em países da Europa ocidental, nos Estados Unidos e no Canadá, tornando-se um dos valores essenciais da administração pública. Nesse período, em Estados de caráter democrático, inicia-se um processo de ruptura com a tendência à opacidade e se começa a ampliar a ideia de que o segredo comporta uma série de efeitos indesejáveis, tanto para a sociedade quanto para a administração pública (JARDIM, 1999b).

Como salienta Filgueiras (2011), os países ocidentais têm vivenciado crescentes demandas pela transparência das ações do Estado perante a sociedade. Defende-se, nesses termos, que “[...] a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público” (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o tema começou a ganhar maior destaque a partir dos anos 2000. A Lei Complementar nº101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), introduz a transparência como um dos princípios da gestão fiscal responsável. Posteriormente, a Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou alguns dispositivos à LRF e estipulou que fossem disponibilizadas na internet, em

tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2009b).

Outro dispositivo que influenciou o tratamento das prestações de contas públicas foi a Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação. Essa Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes públicos a fim de garantir o acesso à informação e estabelece como dever do Estado a garantia do direito de acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente e clara e em linguagem de fácil compreensão, além de determinar que órgãos e entidades do poder público criem estruturas de atendimento e orientação aos cidadãos (BRASIL, 2011).

Para atender às determinações legais, governo federal, Estados e municípios criaram os portais da transparência, *sites* nos quais são publicados dados e informações sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos. Hoje, esses portais se apresentam como o principal canal de divulgação das informações relacionadas às finanças públicas.

Entretanto, como lembra Batista (2010a), a transparência envolve questões que vão além do fator jurídico, uma vez que ela não se consolida sem o acesso intelectual do cidadão à informação e o estabelecimento de um fluxo comunicacional eficiente por parte do Estado. Recursos tecnológicos, como a internet, têm o potencial de proporcionar maior rapidez e facilidade na busca por informação pública, mas não garantem a transparência (BATISTA, 2010a).

Essa questão é corroborada por Jardim (1999a, p. 3), que aponta que a noção de acesso à informação se relaciona a um direito, “mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantam o exercício efetivo desse direito”. O acesso jurídico, segundo o autor, pode assegurar o acesso físico do cidadão à informação, mas não é suficiente para garantir seu acesso cognitivo.

Sendo o acesso à informação imprescindível para a participação popular e o controle social (PLATT NETO et al., 2007) e para a consolidação da democracia (FILGUEIRAS, 2011), considera-se essencial avaliar como os diferentes entes federativos disponibilizam suas prestações de contas e investigar a utilização de ferramentas voltadas a facilitar o acesso dos cidadãos a esses dados. É importante não só identificar as deficiências e as limitações que necessitam ser superadas por cada ente, mas também tomar conhecimento das boas práticas adotadas. Vale ressaltar ainda a relevância de se abordar, especialmente, essas relações no âmbito municipal. Afinal, como salienta Silva (2005), por se tratarem de unidades políticas mais concentradas geograficamente, as cidades refletem, de modo mais imediato, as relações civis.

Dada o exposto, este trabalho tem o propósito de responder à seguinte questão: qual a efetividade dos portais da transparência dos municípios do Rio Grande do Sul para a promoção do acesso dos cidadãos às informações relacionadas às finanças públicas e para o estímulo à participação política?

Como recorte para a análise, foram escolhidos os quatro municípios de maior Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul, conforme a mais recente estimativa divulgada pela FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2016), referente ao ano de 2014: Porto Alegre, Caxias do Sul, Gravataí e Canoas. A avaliação se deu com base em um instrumento elaborado especificamente para esta pesquisa (Apêndice A).

Esta monografia divide-se em mais cinco capítulos. No segundo, apresenta-se o referencial teórico utilizado para a pesquisa, momento em que se discutem questões relacionadas ao acesso à informação, à transparência, à *accountability* e às potencialidades da internet para promover o acesso à informação e a participação política, além de critérios centrais para a avaliação de *websites*. Na sequência, abordam-se os objetivos geral e específicos e, posteriormente, a metodologia da pesquisa, com a descrição do enquadramento metodológico, do processo de construção do instrumento elaborado para a avaliação dos portais e do procedimento utilizado para a coleta de dados. No quinto capítulo, é apresentada a análise dos dados, dividida de acordo com as quatro categorias propostas no instrumento de avaliação: conteúdo; acessibilidade e usabilidade; interatividade e participação; e mecanismos para facilitar a compreensão das informações. Por fim, no último capítulo são apresentadas as conclusões extraídas da pesquisa.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Nesta seção apresentam-se os principais conceitos relevantes para a melhor compreensão do objeto de pesquisa: o acesso à informação, a transparência e a *accountability*. Em seguida, abordam-se o tratamento da transparência no ordenamento jurídico brasileiro, as potencialidades da internet em relação ao acesso à informação e à participação política, a apropriação das tecnologias da informação pelos governos, com foco em seus portais na internet, e alguns critérios centrais para o bom funcionamento dos *websites*. Ao final, são apresentados alguns estudos anteriores que também tiveram a proposta de analisar o tratamento da transparência em portais governamentais.

2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO

Batista (2010b, p. 40) define a informação pública como

[...] um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

O Estado moderno, como aponta Jardim (1999b), além de requisitar uma grande quantidade de informações para o seu funcionamento, constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação de nossa sociedade. “Seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto do Estado seria, em última instância, o cidadão em suas variadas demandas, inclusive aquelas de natureza informacional” (JARDIM, 1999b, p. 29).

Jardim (1999b) destaca também que o nível de visibilidade das ações do Estado é indicativo de seu grau de democratização: um maior acesso à informação governamental sugere relações mais democráticas com a sociedade civil. “A visibilidade social do Estado constitui um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus produtos fundamentais a informação ‘publicizada’” (JARDIM, 1999b, p. 49).

O autor lembra ainda que a qualidade da informação e as condições de sua circulação e sua posse repercutem diretamente na forma e no alcance da participação da sociedade na tomada de decisões sobre assuntos que a afetam. “O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação” (JARDIM, 1999a, p. 3).

Conforme Cruz (2015), o acesso à informação se refere ao direito e à garantia que as pessoas têm de conhecer as ideias, as opiniões, os fatos e os dados produzidos pelo governo. Esse direito envolve três aspectos: o direito de buscar informações, o direito de informar e o direito de ser informado (VILLANUEVA, 2005; CRUZ, 2015).

De acordo com Villanueva (2005), o direito de buscar informações inclui a possibilidade de acesso a arquivos, registros e documentos públicos e a decisão sobre o meio pelo qual se acessará a informação. O direito de informar inclui as liberdades de expressão e de imprensa e o direito de constituição de associações e empresas informativas. O direito de ser informado, por sua vez, abrange a possibilidade de receber informações objetivas, oportunas, completas e de caráter universal – a informação é para todas as pessoas, sem qualquer tipo de exclusão.

A noção de direito à informação encontra-se esboçada no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ratificada em 1948: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (UNIC - RIO, 2009, p. 10).

No regime jurídico brasileiro, tem status de direito e garantia fundamental, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que determina que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Segundo Jardim (1999a), do ponto de vista do direito à informação, os aparelhos de Estado devem comunicar suas atividades e o impacto produzido por elas na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ser assegurado o livre acesso a tais informações. “A função do ordenamento jurídico nesta matéria é de garantir que ninguém impeça ao indivíduo de ter conhecimentos dos assuntos públicos” (JARDIM, 1999a, p. 2).

Jardim (1999a) ressalta ainda que a noção de acesso à informação relaciona-se também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantam o exercício efetivo desse direito. O acesso jurídico à informação pode garantir ao usuário o acesso físico,

mas este não se consolida sem o acesso intelectual à informação (JARDIM, 1999a). “As experiências internacionais e, em especial o caso brasileiro, deixam claro que não se viabiliza o direito à informação governamental sem políticas públicas de informação” (JARDIM, 1999a, p. 3).

Esse ponto de vista é compartilhado por Batista (2010a), que destaca que a questão do acesso não pressupõe apenas o acesso físico, mas também a transparência e a compreensão do “homem comum” sobre o que é produzido e publicado pelo Estado. Conforme aponta a autora, embora a lei seja condição necessária para conferir legalidade ao ato de acessar os documentos públicos, tanto a transparência quanto o acesso à informação envolvem questões que vão além do fator jurídico: problemas que a legislação não é capaz de resolver.

“Assim, há que se considerar uma realidade que supere a questão da legalidade de disponibilidade da informação” (BATISTA, 2010a, p. 226). A autora enfatiza também que a dificuldade em acessar cognitivamente a informação pública ocorre, em parte, por características que são implícitas à estrutura da administração pública. “Por operar no âmbito das leis, a administração pública obedece a princípios de racionalidade – impessoalidade e formalidade –, o que resulta numa linguagem legislativa de difícil compreensão” (BATISTA, 2010a, p. 228).

Vale também ressaltar que o valor da informação, como lembra Arten (2008), é definido pela capacidade dos usuários de interpretá-la. “Informação só existe em forma de conhecimento e conhecimento depende de um longo processo de socialização e de práticas que criam a capacidade analítica” (ARTEN, 2008, p. 66).

2.2 TRANSPARÊNCIA

No âmbito da função estatal, a transparência é definida por Cruz (2015) como um conjunto de políticas públicas que têm como fim materializar a obrigação do Estado de reconhecer o direito dos cidadãos de acesso à informação governamental. Nesse sentido, a transparência pode se desenvolver em dois níveis diferentes: como transparência ativa e como transparência passiva.

A primeira se refere à obrigação de os sujeitos públicos darem a conhecer toda a informação necessária para uma avaliação do desempenho dos órgãos do Estado de maneira periódica e sistematizada. Já a transparência passiva se refere à obrigação de o Estado

conceder acesso à informação que se encontre em poder dos órgãos públicos aos cidadãos que assim o requeiram, de maneira oportuna, sob a regra de livre acesso e exceção ao segredo (CRUZ, 2015).

No Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável introduzido pela LRF. Segundo o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2002), a transparência aparece nessa lei como um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e das ações governamentais. Mais que uma formalidade para atendimento à legislação, entretanto, a transparência na gestão pública constitui uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população (PLATT NETO et al., 2007). “A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas” (PLATT NETO et al., 2007, p. 76).

Conforme Platt Neto et al. (2007), apesar de derivar do princípio constitucional da publicidade, a transparência é um conceito mais abrangente, o que vai ao encontro do entendimento do TCE/SC (2002, p. 14): “Este princípio é mais amplo que o da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), pois a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”.

Por publicidade, Platt Neto et al. (2007) entendem a ampla divulgação de informações à população, propiciando o acesso em múltiplos meios de baixo custo e de domínio dos usuários e a difusão das informações em tempo hábil ao apoio às decisões. A transparência, por sua vez, inclui necessariamente, além da publicidade, mais dois elementos: a compreensibilidade das informações (dimensão relacionada à apresentação visual e ao uso da linguagem) e a utilidade para decisões (questão associada à relevância e à confiabilidade das informações). Também é destacada a necessidade de se utilizar uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, com vistas a aumentar o entendimento das informações, e de se propiciar a comparação dos dados entre diferentes períodos e entidades (PLATT NETO et al., 2007). Esse ponto vai ao encontro do entendimento de Nunes (2013), que enfatiza que, para o cumprimento da transparência, é preciso que as informações sejam claras, não podendo a administração pública ater-se a somente descrever os atos realizados.

Nesse sentido, Batista (2010a) relaciona os problemas de transparência e acesso à informação pública a três dimensões:

- a) Dimensão física: há dificuldade em acessar fisicamente o documento público. Entre as razões para isso, estão o fato de que o sigilo se tornou regra, e não exceção, e a falta

de organização da informação pública. Tanto o excesso quanto a escassez de informações dificultam o acesso físico;

b) Dimensão intelectual: a transparência pressupõe a compreensão do conteúdo e a possibilidade de apropriação simbólica. A linguagem utilizada em documentos públicos e o formato de publicação das informações não são compreensíveis à maior parte da sociedade;

c) Dimensão comunicacional: há dificuldade em se tomar conhecimento da informação pública devido à ineficácia do fluxo comunicacional entre o Estado e a sociedade e, também, pelo fluxo informacional marcado pelo excesso de informação.

É indispensável, portanto, de acordo com Batista (2010a), que sejam discutidas as condições para que a transparência e o acesso, em todas as suas acepções, estejam interligados às dimensões física, intelectual e comunicacional da informação pública. “Somente ao considerar essas dimensões será possível a apropriação social da informação pública para a constituição de relações concretas entre o Estado e a sociedade” (BATISTA, 2010a, p. 229).

Como aponta Jardim (1999b), a transparência representa a vinculação da administração à lógica da comunicação, engajando-se numa via de “troca” com o cidadão.

A transparência implica a substituição desse modelo de relações do tipo “monológico”, regido por uma lógica de comando, por um modelo novo do tipo “dialógico” ou “interativo” no qual cada um dos interlocutores impera sobre o outro e tem o direito de receber do outro uma informação verdadeira. Neste caso, o cidadão abandona seu eterno estatuto de sujeito para tornar-se ator integral na relação administrativa. A administração volta-se, assim, para a sociedade num outro contexto relacional, inclusive modificando a sua ‘linguagem’, no sentido de tornar-se o mais amplamente compreensível, considerando que a informação só é eficaz se o receptor recebe e interpreta corretamente a mensagem transmitida. Este processo, porém, só se completa quando o cidadão conquista o direito à informação (JARDIM, 1999b, p. 60).

A transparência é, conforme Cruz (2015), uma condição necessária para o aprimoramento e a consolidação da democracia. A abertura da informação pública não só é um requisito básico para o exercício dos direitos fundamentais como também um meio para combater a corrupção, contestar o exercício arbitrário da autoridade e outorgar aos cidadãos maior poder de controle sobre as ações do Estado. O autor também ressalta que organismos internacionais, como o Banco Mundial, reconheceram que a existência de instituições transparentes impactam de maneira positiva no crescimento do produto nacional, na riqueza e nas conquistas sociais, uma vez que estimulam o crescimento do investimento e o desenvolvimento social.

Stiglitz (1999) também enfatiza a importância da transparência para a consolidação da democracia, ressaltando que há, nas sociedades democráticas, um direito básico de saber, de

ser informado sobre o que o governo está fazendo e por quê. A participação nos processos democráticos requer cidadãos informados. Além disso, com mais informações, o público poderá discernir com maior precisão o valor acrescentado da ação pública. O sigilo, conseqüentemente, reduz a informação disponível à população, prejudicando sua capacidade de participar significativamente (STIGLITZ, 1999).

A necessidade de abertura da informação para a adequada participação dos cidadãos no processo político também é apontada por Gomes (2005b). Segundo o autor, numa democracia capaz de satisfazer aos requisitos básicos de participação democrática devem estar presentes:

- a) um volume apropriado de conhecimento político estrutural e circunstancial, com informações suficientes para habilitar o cidadão à compreensão de questões, argumentos, posições e matérias relativas aos negócios públicos e ao jogo político;
- b) possibilidade de acesso a debates públicos já começados e de iniciar novos debates dessa natureza;
- c) meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão;
- d) habilitação para e oportunidades eficazes de comunicação da esfera civil com os seus representantes e para deles cobrar explicações e prestação de conta.

Stiglitz (1999) lembra ainda o quanto a política do segredo é nociva, sendo incompatível com os valores da democracia. Essa política colabora para o enfraquecimento dos processos democráticos e contribui para a corrupção e para a violação dos direitos humanos, além de exacerbar a desconfiança entre governantes e governados. Salienta, no entanto, que há situações em que o segredo é necessário, como em questões que envolvam a segurança nacional e a proteção à privacidade, mas esses casos são exceções, e é preciso que haja discussões públicas sobre a extensão dessas exceções (STIGLITZ, 1999).

Conforme Jardim (1999b, p. 197), a opacidade é um traço histórico do Estado brasileiro; uma das suas características estruturais, “[...] expressa tanto em conjunturas de governos autoritários como naqueles de teores democráticos. A opacidade informacional não é uma questão de governo. Trata-se de um atributo do Estado e um tributo pago pela sociedade civil”. Segundo o autor, a opacidade informacional do Estado favorece a reprodução de um monopólio informacional e a conseqüente exclusão de classes sociais não dominantes.

[...] a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classe dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados (JARDIM, 1999b, p. 21).

Para Jardim (1999b), no Estado moderno, o segredo é legitimado apenas em casos excepcionais que sejam legalmente previstos. O segredo impediria um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes e revelaria a sobrevivência de um autoritarismo administrativo. Segundo ele, os fatores de opacidade se situam sobre dois planos:

- o político: na preservação da significativa autonomia que adquirem na gestão dos assuntos públicos, os eleitos não têm interesse em deixar transparecer informações que poderiam não somente reduzir sua margem de ação, mas também ser exploradas pelos seus adversários;
- o administrativo: a opacidade seria resultado, de um lado, da frágil familiaridade dos cidadãos com a estrutura burocrática e, do outro, do temor de a transparência reduzir as possibilidades de manobras do corpo administrativo junto ao cidadão e aos grupos de interesse (Jardim, 1999b, p. 54).

A relação entre a transparência, o acesso à informação e a consolidação da democracia também é apontada por Filgueiras (2011), que ressalta que não há como se pensar em responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes e que seja reduzido o *deficit* de informação entre o cidadão e as instituições democráticas. Filgueiras (2011, p. 66) aborda ainda a crescente demanda por reformas institucionais, “unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade”, defendendo que a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e afeito à avaliação do público. Para o autor, a transparência chegou a se tornar uma espécie de lugar-comum na política das sociedades liberais e, de lugar-comum, passou à condição de uma “panaceia para as delinquências do homem público e a ineficácia institucional. Diante de casos de corrupção, clama-se por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política” (FILGUEIRAS, 2011, p. 75).

Conforme atenta o autor, mais informação não garante a produção de cidadãos melhores, assim como governos mais transparentes não propiciam, necessariamente, governantes melhores e menos corrompidos. “O problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação em si não significa informações mais qualificadas” (FILGUEIRAS, 2011, p. 83).

Vale ainda destacar que, como lembra Jardim (1999b, p. 51), “opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas”. Se, por um lado, a transparência absoluta dos assuntos públicos é pouco provável, por outro, deve-se buscar limitar, ao máximo, a zona de segredo. Segundo o autor, as expectativas geradas em relação à transparência não seriam totalmente administráveis, e o conceito teria alcançado o status de mito, “[...] de uma imagem simplificada e ilusória, mas capaz de

produzir uma série de efeitos sociais tangíveis pelas ressonâncias que suscita na consciência coletiva” (JARDIM, 1999b, p. 64).

2.3 ACCOUNTABILITY

Accountability é um termo anglo-saxão sem tradução exata para o português. O conceito diz respeito tanto à obrigação de reportar algo quanto ao direito de exigir a prestação de contas (SCHEDLER, 2004; CRUZ, 2015). Para Filgueiras (2011), a *accountability* se refere não somente ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. “De uma perspectiva política, a *accountability* se refere ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos” (FILGUEIRAS, 2011, p. 84).

Jardim (1999b), por sua vez, define *accountability* como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os governantes a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo maior transparência. “Um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente” (JARDIM, 1999b, p. 57).

Segundo Schedler (2004), o conceito expressa a preocupação contínua pelo controle, pela supervisão e pela restrição do poder e abarca as dimensões informativa (obriga o poder a se abrir à inspeção pública) e argumentativa (obriga-o a explicar e justificar suas ações), além da possibilidade de punição. Ou seja, a *accountability* envolve o direito a receber informação, a obrigação correspondente de divulgar todos os dados necessários, o direito de receber uma explicação e o correspondente dever de justificar o exercício do poder (SCHEDLER, 2004).

O autor destaca também a necessidade de que aqueles que prestam contas assumam as consequências de seus atos. Exercícios de *accountability* que se resumem à exposição de comportamento impróprio, sem impor as sanções correspondentes, são vistos como exercícios fracos e inofensivos. “Se caminha de mãos dadas com a impunidade, a *accountability* aparece mais como um ato de simulação do que como uma restrição real ao poder” (SCHEDLER, 2004, p. 16, tradução nossa).

Conforme Filgueiras (2011), o conceito de *accountability* assumiu o lugar de um consenso organizador da democracia e tem sido um tema central na teoria democrática

contemporânea. Assim como os países ocidentais têm vivenciado uma crescente demanda de *accountability* como elemento fundamental à democratização do Estado, também no âmbito da literatura especializada, em diferentes tradições de pensamento e famílias de teoria política, há um entendimento de que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability* (FILGUEIRAS, 2011).

O autor aponta ainda que a *accountability*

[...] é um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado. O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos (FILGUEIRAS, 2011, p. 67).

Nesse sentido, complementa Filgueiras (2011), é tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade, de forma a permitir o controle dos cidadãos sobre o Estado. Esse aspecto também é enfatizado por Jardim (1999b), que aponta que, uma vez que a efetividade dos mecanismos de *accountability* dependem do grau de acesso do cidadão à informação governamental, cabe ao Estado produzir meios que estimulem os governantes a justificarem publicamente o curso de suas ações, relacionando as políticas adotadas com os efeitos que produzem ou esperam produzir.

Vale lembrar, entretanto, que, como explica Schedler (2004), a *accountability* pretende alcançar somente um controle parcial sobre aqueles que tomam as decisões públicas, posto que o poder nunca pode ser sujeito a um controle absoluto. De acordo com o autor, a *accountability* visa à criação de transparência, embora esta seja sempre relativa, nunca absoluta. Os agentes de prestação de contas não pretendem saber e vigiar tudo, aceitando que a transparência é uma aspiração que sempre encontrará obstáculos que não podem ser superados e limites que não se deseja ultrapassar (SCHEDLER, 2004).

2.4 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Como dito anteriormente, a transparência é um princípio da gestão fiscal responsável introduzido, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, pela LRF. Conforme apontam Cruz, Silva e Santos (2009), embora a Constituição Federal de 1988 já expressasse exigências de transparência de informações por órgãos da administração pública, em especial em seu

artigo 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, foi somente em 2000, com a publicação da LRF, que foi regulamentada de forma mais detalhada a divulgação de informações relativas à gestão fiscal.

Com a promulgação dessa lei, entes de todas as esferas governamentais passam a ser obrigados a disponibilizar, em meio eletrônico de acesso público, informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais. São considerados instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme seu artigo 48: os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Além disso, a LRF determina que a transparência seja assegurada também mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

Posteriormente, a Lei Complementar nº 131/2009, também conhecida como Lei da Transparência, acrescentou alguns dispositivos à LRF, estipulando a liberação de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real (BRASIL, 2009b). Também determina a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle e a disponibilização, a qualquer cidadão, das informações referentes às despesas e às receitas das unidades gestoras, detalhando quais as informações que devem ser divulgadas:

- I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a 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;
- II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2009b).

Como observa Nunes (2013, p. 51), mesmo com a vigência da LRF, algumas informações ficavam restritas aos órgãos públicos, em especial aos órgãos de controle externo. Segundo a pesquisadora, foi somente a partir da publicação da Lei Complementar nº 131/2009 que a transparência se tornou mais evidente e difundida.

Em 2010, foi publicado o Decreto nº 7.185, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle (BRASIL, 2010). Como destaca Nunes (2013), esse decreto esclareceu outros pontos referentes aos instrumentos de transparência. No artigo 2º, parágrafo 2º, incisos II e III, define que a liberação das informações em tempo real consiste em sua disponibilização até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil e que, por meio eletrônico que possibilite amplo

acesso público, entendem-se as páginas na Internet, nas quais não pode haver a exigência de cadastramento de usuários ou de utilização de senhas para acesso às informações. Estabelece, ainda, no artigo 4º, que os sistemas devem disponibilizar informações de todos os poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado; permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e possuir mecanismos que possibilitem a integridade, a confiabilidade e a disponibilidade da informação registrada e exportada (BRASIL, 2010).

O Decreto nº 7.185/2010, em seu artigo 7º, também acrescentou, de forma mais discriminada, os elementos referentes às despesas e às receitas que devem ser divulgados:

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2010).

Com o objetivo de regular o acesso à informação, foi promulgada, em novembro de 2011, a Lei nº 12.527 – a Lei de Acesso à Informação. Esse dispositivo estabeleceu como dever do Estado a garantia do direito de acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente e clara e em linguagem de fácil compreensão, além de determinar que órgãos e entidades do poder público criem estruturas de atendimento e orientação aos cidadãos quanto ao acesso à informação. Define, ainda, como diretrizes a serem seguidas pela administração pública, a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; e o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Ademais, a Lei de Acesso à Informação elenca, em seu artigo 8º, parágrafo 1º, o mínimo de informações que devem ser divulgadas nos *sites* oficiais dos órgãos públicos:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Além disso, o mesmo artigo, no parágrafo 3º, estipula alguns requisitos aos quais os *sites* devem atender:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008. (BRASIL, 2011)

2.5 INTERNET, ACESSO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A potencialidade comunicativa das tecnologias da informação e comunicação (TICs), conforme aponta Silva (2005), é reconhecida por quase toda a literatura sobre democracia digital. Com possibilidades técnicas de interações mais horizontais, quando comparadas aos meios anteriores, como a televisão e o rádio, as tecnologias digitais de comunicação desenvolvidas a partir do final do século XX estariam aptas a interferir na relação do cidadão com o governo, “[...] o que repercutiria em mudanças no modo de operação da política contemporânea” (SILVA, 2005, p. 452). Como comenta o autor, teóricos, políticos, governos e imprensa têm disseminado a ideia de que essas novas tecnologias permitiriam ampliar a participação do cidadão nos negócios públicos e na tomada de decisão política.

Para Jardim (1999a), a crescente expansão das TICs, tendo como uma das suas expressões mais evidentes a Internet, amplia a discussão em torno do acesso à informação. Associadas a novas possibilidades de usos da informação, as atuais TICs “[...] fomentam um 'espaço virtual' com funcionamento e características próprias que produzem novas configurações de produção, fluxo e acesso à informação” (JARDIM, 1999a, p. 1).

Lemos et al. (2004, p. 120) apontam que, entre as tecnologias da atualidade, a internet ganha especial destaque “[...] por criar uma rede de conexão global e reunir recursos como multimídia, interatividade, imediaticidade e memória (banco de dados)”.

Sabendo que não pode se manter à margem dessa transformação, com risco de perder credibilidade e diminuir sua autoridade, os governos se articulam às novas tecnologias da comunicação e da informação. O produto disso é a reengenharia das suas formas de atuar, que estão trabalhando no intuito de diminuir custos com os serviços prestados aos cidadãos e o aumento da sua legitimidade democrática (LEMOS et al., 2004, p. 119).

Como explicam Platt Neto et al. (2007), a divulgação de informações governamentais na Internet está inserida dentro das iniciativas de governo eletrônico (e-gov). Conforme o *site* do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro (BRASIL, 2017a), o conceito de e-gov surge a partir de aspectos oriundos da evolução das TICs, especialmente da internet, e contempla novas formas de relacionamento da Administração Pública com a sociedade, com ênfase na prestação de serviços sem a necessidade da presença física. As ações do programa priorizam o uso das TICs para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas e aprimorar a qualidade das informações e dos serviços prestados.

Gomes (2005b, p. 10) salienta que “[...] não há como negar que o advento do formato Web da internet, no início dos anos 90, trouxe consigo enormes expectativas no que respeita à renovação das possibilidades de participação democrática”. Conforme o autor, a internet induziu a esperança de renovação da esfera pública e da democracia participativa.

Praticamente sem exceção, quase todas as formas de ação política por parte da esfera civil podiam agora ser realizadas mediante a internet, do contato e pressão sobre os representantes eleitos até a formação da opinião pública, do engajamento e participação em discussões sobre os negócios públicos até a filiação a partidos ou movimentos da sociedade civil, da manifestação à mobilização, da interação com candidatos até a doação para fundos partidários ou de organizações civis, da intervenção em fóruns eletrônicos sobre matéria da deliberação da sociedade política até a intervenção em plebiscitos on-line (GOMES, 2005b, p. 10).

Gomes (2005b) aponta ainda que a literatura sobre internet e participação política traz grandes listas das vantagens democráticas do meio, entre as quais se incluem a superação dos limites de tempo e espaço para a participação política; a extensão e a qualidade do estoque de informações *online*; a ausência de filtros e controles; a oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas se fazerem ouvidas; e o potencial de interação e interatividade devido à estrutura propícia para fluxos de comunicação em mão dupla entre cidadãos e sociedade política. Também é enfatizado o fato de a internet constituir uma oportunidade, possivelmente inalcançável por outros meios, de disponibilidade, abertura e transparência do Estado (GOMES, 2005b).

Se, por um lado, não restam dúvidas de que a internet pode fazer muito pela participação política, por outro, como indica Gomes (2005b), é crescente a literatura que insiste em apresentar um conjunto de restrições da internet no que tange à sua contribuição às democracias modernas. Apesar das expectativas iniciais, a comunicação *online* do Estado com o público ainda é voltada majoritariamente à prestação de informações básicas sobre seu funcionamento e à elaboração de materiais destinados a produzir, unidirecionalmente, opinião pública favorável. “[...] o Estado se fecha ainda em reserva, silêncio e segredo, protegendo-se do olhar público, como sempre o fez” (GOMES, 2005b, p. 21).

Gomes (2005b) também chama a atenção para a desigualdade de acesso às oportunidades digitais de participação:

Por enquanto, o que se vê em geral é que a distribuição desigual de competências técnicas, de recursos financeiros e de habilidades educacionais se transforma numa nova desigualdade de oportunidades políticas, que ao invés de resolver as desigualdades anteriores, torna-as ainda mais graves quando o crescente aumento das oportunidades digitais de participação política termina por ficar fora do alcance de uma parcela considerável da população (GOMES, 2005b, p. 22).

Sobre essa questão, Arten (2008, p. 66) enfatiza: “É impossível falar em democracia enquanto o que se percebe é um aumento de formas de misérias”. Segundo o autor, as políticas de universalização do acesso à internet serão infrutíferas se não estiverem associadas a outras políticas sociais. Esse ponto também é abordado por Anjos e Ezequiel (2011, p. 62): “É preciso considerar que sem a inclusão social – anterior e prevalente à inclusão digital – não há como se obter a universalização e a democratização do acesso aos serviços públicos, oferecidos ou não pela Internet”.

Como destaca Gomes (2005a), a internet pode assegurar aos interessados em participar do jogo democrático dois de seus requisitos fundamentais – informação política atualizada e oportunidade de interação –, desempenhando um papel importante na realização da democracia deliberativa. O meio, entretanto, como destaca o autor, é atingido pelas mesmas blindagens antipúblico do nosso sistema político. “Não resta dúvida quanto ao fato de a internet proporcionar instrumentos e alternativas de participação política civil. Por outro lado, apenas o acesso à internet não é capaz de assegurar o incremento da atividade política, menos ainda da atividade política argumentativa” (GOMES, 2005a, p. 221).

De acordo com o autor, as tecnologias podem tornar a participação na esfera política mais confortável e acessível, mas não a garantem. As inéditas oportunidades de participação na esfera política que a internet pode oferecer somente serão aproveitadas se houver uma cultura e um sistema político dispostos (ou forçados) a acolhê-las (GOMES, 2005a).

Temos poucos indícios empíricos de haver suficiente vontade e interesse no jogo político, no processo político e no estado dos negócios públicos para superar o senso

de apatia predominante na cultura política contemporânea. E é difícil imaginar que apenas a mudança do meio de informação e de envolvimento político possa alterar a cultura política predominante (GOMES, 2005b, p. 23).

O entendimento vai ao encontro da observação de Jardim (1999b), que afirma que a ampliação da disponibilidade de informação não teria significado maior grau de acessibilidade. As novas tecnologias, segundo o autor, estariam sendo usadas para estender antigos modos de coleta, armazenamento e recuperação da informação.

Como aponta Gomes (2005a), a informação *online* é, em princípio, disponível para todos aparelhados para tanto, mas não é fácil ter acesso e gerenciar vastos volumes de informação. “Organizar, identificar e encontrar informação é uma tarefa que requer habilidades e tempo, que muitos não possuem” (GOMES, 2005a, p. 221). Recursos tecnológicos, como a internet, têm o potencial de proporcionar maior rapidez e facilidade na busca por informação pública, mas não asseguram a transparência e o acesso à informação (BATISTA, 2010a).

De acordo com Anjos e Ezequiel (2011), as promessas contidas no e-gov ainda não se realizaram.

Mesmo tendo sido concebido para ser um novo e eficiente canal de comunicação entre Estado e cidadãos, o e-Gov ainda funciona (quase quinze anos depois de implantado!) como um quadro de avisos eletrônico, no qual as informações julgadas importantes por quem as publica são disponibilizadas e com pouquíssima possibilidade de interação (ANJOS; EZEQUIEL, 2011, p. 72).

2.6 PORTAIS GOVERNAMENTAIS NA INTERNET

Entre os principais recursos de e-gov utilizados pelos governos estão os portais na internet, páginas que agregam informações e serviços, permitindo a aproximação do cidadão às atividades públicas dos seus representantes (LEMOS et. al, 2004).

Sabe-se que essa iniciativa é apenas uma dentre as diversas mudanças possibilitadas pelas novas tecnologias, mas já representa um passo substancial na reforma do governo. Afinal, esse portal pode auxiliar na regeneração do espaço público, otimizar os serviços prestados ao cidadão, aumentar a transparência das atividades públicas, servir como uma central de informações 24 horas da cidade, viabilizar o contato com os representantes públicos e promover a interação e discussão de problemas locais (LEMOS et al., 2004, p. 120).

Conforme Anjos e Ezequiel (2011, p. 60), o desenvolvimento de portais e *sites* governamentais criou novos canais de acesso a informações e serviços públicos, “[...] não

como substituição aos já existentes, mas como suplementação destes, por permitirem o acesso à distância, uma inovação na forma de relacionamento com o cidadão”.

Em meio aos diversos portais desenvolvidos pelas instituições públicas brasileiras, têm especial relevância para o objeto de pesquisa deste trabalho os Portais da Transparência, páginas mantidas pelo governo federal e por todos os Estados da Federação, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Lançado em novembro de 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) voltada a assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Seu objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe e ajude a fiscalizar como o dinheiro público está sendo utilizado (BRASIL, 2017b).

Regulado pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), o Portal da Transparência federal é definido, pelo artigo 1º desse decreto, como um *site* que tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal, os repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, as operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza e as operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento. Posteriormente, para atender às determinações da LRF e da Lei Complementar 131/2009, Estados e municípios criaram seus próprios Portais da Transparência.

2.6.1 Interface e critérios para a avaliação de portais

A intermediação entre a linguagem do computador e o usuário dos *websites* é realizada pela interface – é através dela que os cidadãos podem interagir com os portais governamentais. O NetLingo (2017), dicionário *online* de terminologia relacionada à internet, define interface como a parte de um programa que interage entre um usuário e uma aplicação, ou seja, é o que se vê na tela do computador. Conforme expõe o dicionário, a interface gráfica do usuário proporciona uma maneira amigável, orientada por elementos gráficos, de ver o que está em um sistema de computador.

Lemos et al. (2004, p. 120) salientam que “[...] a interface é responsável pela comunicação clara e articulada dos propósitos e objetivos que motivam a implementação de

um portal”. Ressaltam também que o *design* da interface demanda especial atenção nos *sites* governamentais, em função de estes serem direcionados para uma audiência ampla e heterogênea, que contempla distintos níveis de conhecimento e condições de acesso. Logo, é necessário que o portal seja estruturado da mais simples e sistematizada possível, sem que isso signifique desprezar a criatividade (LEMOS et. al, 2004).

É essencial, portanto, que essas páginas apresentem uma boa usabilidade, conceito que, como explica Nielsen (2012), consiste em um atributo de qualidade que avalia o quão fáceis de usar são as interfaces. Segundo o autor, o termo também pode se referir a métodos, utilizados durante o processo de concepção do projeto, voltados a proporcionar uma maior facilidade de utilização dos *sites*. Vale ressaltar que se um *site* é difícil de usar, se a página inicial não indicar claramente o que uma organização oferece e o que os usuários podem fazer ali e se as informações são difíceis de ler ou não respondem às perguntas-chave dos usuários, as pessoas tendem a se sentir frustradas e a abandonar o *site* (NIELSEN, 2012). Nielsen (2012) enfatiza ainda que não existe tal coisa como um usuário lendo um manual do *site* ou gastando muito tempo tentando descobrir como se utiliza uma interface.

Conforme alerta Krug (2006, p. 5, tradução nossa), usabilidade significa garantir que algo funcione bem, “[...] que uma pessoa com habilidade e experiência médias (ou mesmo abaixo da média) possa utilizar a coisa – seja um *website*, um caça ou uma porta giratória – para sua finalidade pretendida sem ficar irremediavelmente frustrada”. Segundo o autor, uma página deve ser tão óbvia e auto-explicativa quanto for possível. O usuário deve ser capaz de entender o que ela é e como utilizá-la sem despender qualquer esforço pensando sobre essa questão (KRUG, 2006).

Um dos principais aspectos de usabilidade a que os desenvolvedores de *sites* devem ficar atentos é a navegabilidade. Segundo Lemos et al. (2004), o conceito abrange critérios e indicadores que estão relacionados à mobilidade do usuário pelo portal. Conforme Coleman et al. (2008), uma estrutura de organização clara e um sistema de navegação fácil de usar são essenciais. “A navegação é definida como a capacidade de o usuário encontrar informações de forma eficiente e com poucas barreiras. Se os usuários não conseguem compreender a natureza ou a estrutura do site e o que eles podem encontrar lá, eles ficam frustrados e rapidamente se vão” (COLEMAN et al., 2008, p. 186-187, tradução nossa).

Para Krug (2006, p. 59, tradução nossa), “a navegação não é apenas um atributo de um *website*; ela é o *website*”. De acordo com o autor, o sistema de navegação tem os propósitos de ajudar o usuário a encontrar o que procura e de evitar que ele se perca no caminho. Além disso, um sistema de navegação bem elaborado inspira confiança no usuário e,

ao tornar visível a hierarquia do *site*, mostra que tipo de conteúdos ele reúne e explica como utilizá-lo.

Se a navegação estiver fazendo seu trabalho, ela diz implicitamente por onde começar e quais são suas opções. Feita corretamente, deve ser toda a instrução de que você precisa. (O que é bom, já que a maioria dos usuários irá ignorar quaisquer outras instruções de qualquer maneira) (KRUG, 2006, p. 60, tradução nossa).

Garret¹ (2003 apud LEMOS et al., 2004) identifica três ferramentas navegacionais indispensáveis. A primeira é o menu de navegação global, “[...] que possibilita acesso direto às principais áreas de conteúdos e serviços, devendo, por sua relevância para a percepção global da arquitetura do *site*, manter-se inalterado em todas as páginas internas, tanto no que se refere aos seus *links* quanto à posição que ocupa no *layout*” (LEMOS et al., 2004, p. 128).

Conforme Cardello e Whitenton (2014), a navegação global, tradicionalmente, aparece em todas as páginas de um *site* e possui duas funções: permitir que os usuários alternem facilmente entre as diversas categorias, independentemente de sua localização atual, e garantir que mesmo quem não entre no *site* pela página inicial possa rapidamente ter uma noção do que está disponível ali. Como aponta Krug (2006), o fato de o menu de navegação manter-se, em todas as páginas, na mesma posição e com um aspecto consistente, dá ao usuário uma confirmação instantânea de que ele permanece no mesmo *site*, além de permitir que só se tenha que descobrir como o *site* funciona e se estrutura uma única vez.

A segunda ferramenta elencada por Garret (2003 apud LEMOS et al., 2004) é o menu de navegação local, que indica as subseções de cada área principal, possibilitando a movimentação vertical pela estrutura do portal. “Para que o usuário não se perca nesse percurso, é indispensável uma sinalização rigorosa do 'local' onde este se encontra, através, por exemplo, da indicação do nome da respectiva seção ou página na barra de títulos do navegador” (LEMOS et al., 2004, p. 128). Adicionalmente, destacam Lemos et al. (2004), o portal deve permitir ao usuário adicionar as páginas aos favoritos do navegador, facilitando seu acesso em navegações futuras.

Krug (2006) também salienta que uma das maneiras pela qual a navegação pode colaborar para a orientação do usuário é mostrando a ele onde se encontra no esquema das coisas. Isso pode ser feito realçando sua localização atual no menu de navegação, fornecendo indicação clara do nome da página ou seção ou ainda por meio dos *breadcrumbs*, ferramenta que indica a localização do usuário e os níveis superiores na estrutura do *site*, mostrando o caminho da página inicial até aquela em que ele se encontra.

1 GARRET, Jessé James. **The elements of user experience**: user-centered design for the web. Indianapolis: New Riders, 2003.

Por fim, a terceira ferramenta navegacional abordada por Garret (apud LEMOS et al., 2004) é o menu de navegação remota, que abrange recursos complementares, “[...] geralmente acionados pelo usuário quando os menus de navegação global e local não oferecem ligações diretas para o recurso desejado” (LEMOS et al., 2004, p. 128). Destacam-se, nesse quesito, o mapa do site e o motor de busca. Ambas, como apontam Lemos et al. (2004), são indispensáveis em portais governamentais devido ao grande volume de páginas que compõem suas complexas arquiteturas.

A imprescindibilidade do campo de busca em sites com elevado volume de conteúdo também é ressaltada por Krug (2006), que afirma que, dado o poder potencial da busca e o número de pessoas que preferem utilizá-la a navegar pelos menus, a menos que um site seja muito pequeno e muito bem organizado, todas as páginas devem ter uma caixa de pesquisa ou, ao menos, um *link* para uma página de pesquisa. Como ressalta o autor, para um grande percentual de usuários, a primeira reação ao entrar em um novo *site* é escanear a página a procura do campo de busca.

Outro critério central para a avaliação de *sites* é a acessibilidade. O termo, de acordo com Lemos et al. (2004), contempla as circunstâncias do primeiro contato do usuário com o portal e, por isso, reúne parâmetros que verificam a sua visibilidade na web (a partir da presença nos principais mecanismos de busca, por exemplo); a compatibilidade com diferentes plataformas de acesso, sistemas operacionais e navegadores; a abertura para cidadãos de língua estrangeira; e as possibilidades de acesso das pessoas com deficiência ao conteúdo e aos serviços prestados.

O World Wide Web Consortium (W3C BRASIL, 2017), consórcio internacional responsável pelo desenvolvimento de padrões para a *web*, por sua vez, define acessibilidade como

[...] a possibilidade e a condição de alcance, percepção, entendimento e interação para a utilização, a participação e a contribuição, em igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, em sítios e serviços disponíveis na web, por qualquer indivíduo, independentemente de sua capacidade motora, visual, auditiva, intelectual, cultural ou social, a qualquer momento, em qualquer local e em qualquer ambiente físico ou computacional e a partir de qualquer dispositivo de acesso.

O W3C Brasil (2017) salienta que os códigos utilizados para a construção de páginas na internet devem se adequar a certos padrões para permitir que controles de navegação e conteúdos sejam compatíveis com a ampla variedade de dispositivos de acesso e de tecnologias assistivas utilizadas por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Afinal, como afirma Tim Berners-Lee, o criador da rede mundial de computadores e diretor

do W3C, “o poder da web está na sua universalidade. O acesso por todas as pessoas, não obstante a sua deficiência, é um aspecto essencial” (W3C BRASIL, 2017).

A principal documentação nessa área é a *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG) (W3C, 2008), série de recomendações para acessibilidade na web publicadas pelo W3C. No âmbito brasileiro, tem destaque o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), uma versão especializada da WCAG que visa nortear o desenvolvimento de *sites* e portais acessíveis pelos órgãos do governo federal (BRASIL, 2014).

A verificação da conformidade dos *sites* com os padrões de acessibilidade pode ser realizada por meio de validadores automáticos – *softwares* ou serviços *online* que ajudam a determinar, por meio da análise do código-fonte, se uma página respeita as recomendações de acessibilidade, gerando um relatório de erros (BRASIL, 2014). Conforme é exposto no eMAG, entretanto, os validadores automáticos por si só não determinam se um *site* está ou não acessível, sendo necessária uma posterior validação manual, uma vez que muitos aspectos requerem julgamento humano. “Por exemplo, validadores automáticos conseguem detectar se o atributo para descrever imagens foi utilizado em todas as imagens do sítio, mas somente uma pessoa poderá verificar se a descrição da imagem está adequada ao seu conteúdo” (BRASIL, 2014).

Vale ressaltar ainda que é obrigatória, conforme determina o Decreto 5.296/2004, a acessibilidade nos *sites* e portais da administração pública na internet, para o uso das pessoas com deficiência visual, garantindo-lhes o pleno acesso às informações disponíveis. Esse decreto estabelece também que os *sites* acessíveis às pessoas com deficiência devem conter, em suas páginas iniciais, símbolo que represente a acessibilidade na rede mundial de computadores (BRASIL, 2004).

A importância de um *site* governamental seguir boas práticas de usabilidade e de desenvolver conteúdos relevantes e o potencial do *web design* para incentivar o acesso dos cidadãos e encorajar o engajamento no processo político são demonstrados por Coleman et al. (2008). Em estudo realizado nos Estados Unidos, os pesquisadores desenvolveram um *site* experimental sobre orçamento público, criado e testado para garantir a máxima facilidade de uso por parte dos cidadãos. O *site* incluiu também matérias que continham informações que diversos cidadãos haviam dito que consideravam interessantes e importantes para a participação política, em um estilo não-linear e com um formato visualmente atraente.

De fato, Coleman et al. (2008) observaram que o *site* projetado para se adequar aos desejos e às necessidades dos usuários em termos de conteúdo, navegação e aparência promoveu atitudes positivas em relação ao engajamento cívico. Os participantes que

navegaram pelo *site* experimental se declararam significativamente mais propensos à participação política em comparação ao grupo-controle, que visitou o *site* oficial de um governo estadual sobre o orçamento público, não projetado ou testado para usabilidade. Segundo os pesquisadores, a forma como o conteúdo foi estruturado e a aparência agradável do site podem ter contribuído para que os usuários se sentissem mais autoconfiantes quanto à sua capacidade de encontrar, compreender e utilizar informações políticas complexas.

Se as mídias *online* em geral têm a capacidade de aumentar o engajamento cívico, imagine o quão mais eficazes elas podem ser se forem testadas e depois redesenhadas para maximizar sua capacidade de encorajar as pessoas a desempenharem um papel mais ativo na vida pública (COLEMAN et. al., 2008, p. 195, tradução nossa).

2.7 ESTUDOS ANTERIORES

Nos últimos anos, diversos pesquisadores têm se dedicado a investigar os níveis de transparência e *accountability* nos portais governamentais de municípios e Estados brasileiros e a discutir os efeitos da LRF e da Lei de Acesso à Informação sobre essas questões.

Silva (2005) analisou se e como os governos municipais das capitais brasileiras empregam a internet para melhorar a participação do cidadão nos assuntos públicos, buscando identificar elementos dos cinco graus de democracia digital propostos por Gomes (2005a):

- a) o primeiro, mais elementar, é representado pela prestação de informações e pelo acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede;
- b) o segundo grau é constituído por um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública e até para a formação da agenda pública;
- c) o terceiro é caracterizado por um Estado que adquire alto nível de transparência e cuja esfera política se orienta pelo princípio da publicidade;
- d) no quarto grau, o Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público possa intervir deliberativamente na produção da decisão política;
- e) por fim, o quinto grau é representado pelos modelos de democracia direta, nos quais a esfera política profissional se extingiria porque o próprio público controlaria a decisão política válida e legítima no interior do Estado.

Silva (2005) avaliou os portais das 24 capitais que estavam, à época, presentes na rede mundial de computadores. O pesquisador detectou a existência de elementos dos três

primeiros graus de democracia digital de Gomes (2005a) no uso da internet pelos referidos governos, com predominância clara do primeiro grau com característica informativa. Também observou deficiência de *feedback* informativo por parte dos veículos de comunicação *online*, indicando que as potencialidades da comunicação horizontal da internet não têm repercutido efetivamente em uma horizontalidade no fluxo de informação entre cidadãos e governos. Em relação à caracterização do terceiro grau, pôde notar que a disponibilização de documentos de arrecadação fiscal não era acompanhada de mecanismos que facilitassem a compreensão ou o acesso do cidadão.

Aparentemente, a democracia de terceiro grau nos portais das capitais brasileiras ocorre, de modo geral, sustentada por este mecanismo constitucional obrigatório e não por um projeto de governo preocupado claramente com a transparência e que disporia todos os instrumentos possíveis para facilitar a compreensão e uso público desta prestação de contas. Em suma, no que se refere ao segundo e terceiro graus, de forma efetiva, há pouca transparência, pouca *accountability* e praticamente nenhuma permeabilidade à opinião pública por parte de um Estado que potencialmente empregaria as TICs (especificamente da internet) para melhorar a participação do cidadão nos negócios públicos (SILVA, 2005, p. 463).

Platt Neto et al. (2007) também identificam limitações na transparência das contas públicas e citam alguns exemplos de situações verificadas na realidade brasileira que podem atuar como obstáculos para o acesso do cidadão às informações: relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação, demonstrando falta de preocupação com interesses e necessidades dos usuários; relatórios sem atenção estética; uso de meios restritivos para acesso; páginas na internet com erros; e informações incorretas, incompletas e desatualizadas.

Já Amaral e Pinho (2008) buscaram investigar o nível de *accountability* em vinte portais de municípios baianos, confrontando o resultado com os valores dos PIBs, o tamanho das populações e as orientações político-ideológicas dos partidos dos gestores municipais. Os pesquisadores observaram que mesmo os portais mais bem implementados não promovem a participação e a interação entre governantes e governados – ações que, segundo os autores, são necessárias para se compreender um fortalecimento da democracia pelo conceito da *accountability*.

Os dados coletados pelos dois pesquisadores também demonstram que há pouca relação entre as dimensões sociais e econômicas dos municípios e o nível de *accountability* de seus *sites*, não confirmando os pressupostos de que governos com maiores recursos financeiros teriam condições de implementar melhores portais ou de que a cultura política de cidades com maiores populações poderia se refletir em um comportamento mais democrático por parte dos gestores. Amaral e Pinho (2008) notaram, entretanto, conexão entre os níveis de

accountability e as diferentes orientações político-ideológicas dos prefeitos, sendo que os portais mais bem avaliados foram os dos municípios geridos por partidos com orientação ideológica classificada como de esquerda pelos critérios adotados pelos autores. Sendo assim, concluem que a concretização das possibilidades democráticas da internet dependem, principalmente, da prioridade dada pelos gestores.

Cruz, Silva e Santos (2009), por sua vez, analisaram os portais dos 23 municípios do Estado do Rio de Janeiro com população superior a 100 mil habitantes com vistas a verificar o nível de transparência fiscal eletrônica e sua conexão com fatores demográficos, socioeconômicos e relacionados ao estágio dos *sites*. Foram observados, de modo geral, baixos níveis de transparência fiscal eletrônica, considerados, pelos autores, incompatíveis com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios em questão. Constatou-se também que municípios com maiores taxa de alfabetização, receita orçamentária, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) e que permitem maior interação com os cidadãos em suas *homepages* são também aqueles que tendem a apresentar maior nível de transparência fiscal eletrônica. Assim como no estudo de Amaral e Pinho (2008), as variáveis população e PIB *per capita* não apresentaram relação significativa com o nível de transparência dos portais. Cruz, Silva e Santos (2009) concluem que apesar de a internet poder favorecer maior transparência dos atos e dos resultados da administração pública, ainda é utilizada de forma incipiente.

Keunecke, Teles e Flach (2011) analisaram o nível de transparência dos *sites* dos cinco municípios catarinenses mais populosos, a fim de investigar se atendem satisfatoriamente as obrigações da LRF e da Lei Complementar nº 131/2009. Os pesquisadores verificaram que a legislação é cumprida nas prefeituras investigadas, ainda que com algumas limitações, o que, segundo eles, demonstra que ocorreram avanços na forma de disponibilização das contas públicas nos meios eletrônicos nesses municípios.

Sales (2012) analisou os portais da transparência dos Estados e do Distrito Federal com a finalidade de verificar se servem como instrumentos de controle social das finanças públicas, se atendem às normas previstas na LRF e na Lei de Acesso à Informação e se proporcionam elementos que estimulem a participação do cidadão. A coleta de dados foi realizada em dois momentos distintos: em setembro de 2011, antes, portanto, da edição da Lei de Acesso à Informação, e em julho de 2012, após a vigência da referida norma.

A autora verificou mudanças concretas em quase todos os portais analisados, observando, de modo geral, maior preocupação com a divulgação das contas públicas após a publicação da Lei de Acesso à Informação. Sales (2012) ressalta, no entanto, que ainda há

muito a ser realizado, principalmente quanto às possibilidades de interatividade e participação – critério com o pior resultado geral nas análises.

[...] embora os resultados das pesquisas realizadas não tenham indicado, em geral, portais verdadeiramente interativos e transparentes, a existência de legislação ordenando a demonstração online das contas públicas e o cumprimento de tal norma pela maioria dos Estados apontam a tentativa de modernização do Poder Público e de compatibilização com as novas demandas da sociedade (SALES, 2012, p. 30).

Nunes (2013) avaliou o nível de transparência das informações disponibilizadas na internet pelos municípios da região do Sul do Brasil com mais de 50 mil habitantes. Seus critérios de análise foram baseados nas exigências legais e em entrevistas com auditores de Tribunais de Contas, realizadas com intuito de identificar elementos indispensáveis para a transparência na visão dos órgãos fiscalizadores. A média geral dos municípios ficou em 24 pontos, o que os coloca entre os níveis “neutro” e “bom” em uma escala que vai de -50 a 150. Nenhum dos 93 municípios analisados atingiu os níveis considerados pela pesquisadora como “bom” ou “de excelência”, constatando-se que algumas exigências legais ainda não são cumpridas pelos entes municipais. Ademais, cinco municípios ficaram abaixo do nível “neutro”. O que apresentou o maior nível de transparência foi Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, com 63 pontos, enquanto o que obteve o pior desempenho foi Alvorada, do mesmo estado, com -33 pontos.

O Índice de Transparência elaborado pela associação Contas Abertas em 2014 (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2014) chama a atenção para as dificuldades de acesso à informação e os baixos níveis de transparência em portais de municípios e Estados. A partir dos critérios “usabilidade”, “série histórica e frequência de atualização” e “conteúdo”, a associação avaliou os portais de transparência dos estados e capitais brasileiros. A média geral das notas dos estados ficou em 5,66 – numa escala que vai de 0 a 10 –, enquanto a das capitais foi de 4,73. Em ambos os casos, a “usabilidade” é o critério com menor pontuação.

Por fim, Abdala e Torres (2016) fizeram uma análise dos portais da transparência do estado com maior PIB de cada região do país: Bahia, Pará, Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal. A análise consistiu em dois procedimentos: a aplicação do instrumento de Sales (2012) e a realização de busca pelos valores do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) repassados pelo Governo Federal.

Os pesquisadores observaram problemas e insuficiências nos *sites* estudados, chegando à conclusão de que os portais de transparência ainda são instrumentos com baixa capacidade de fomentar a *accountability*. Segundo Abdala e Torres (2016), essa circunstância contribui para o reforço da espetacularização da participação social no meio eletrônico, conforme problematizado por Anjos e Ezequiel (2011).

[...] pode-se dizer que o conceito de cidadania espetacularizada, criado por Anjos e Ezequiel (2011), pode ser adaptado aqui para transparência como espetáculo. A transparência como espetáculo critica a própria noção da disponibilidade de informações, permitindo compreender que aquilo que é revelado como real, ao entrar em relação com um sujeito que tenta interpretar os dados sem conhecimento para tal, adquire um caráter fetichista, aparentando ser um veículo de engajamento sem nunca mostrar a essência da administração pública. Revelam-se dados e contratos que precisam ser interpretados, forjando um espetáculo que cria a imagem de uma cidadania possível, passando para as pessoas a responsabilidade pelo controle social da atividade pública, sem que isso, no entanto, seja efetivado como prática social (ABDALA; TORRES, 2016, p. 157)

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Este trabalho tem como objetivo geral avaliar a efetividade dos portais da transparência dos municípios do Rio Grande do Sul para a promoção do acesso dos cidadãos às informações relacionadas às finanças públicas e para o estímulo à participação política.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Pretende-se atingir o objetivo geral a partir dos seguintes objetivos específicos:

- analisar a usabilidade e a acessibilidade dos portais da transparência;
- verificar se as páginas cumprem a legislação referente à transparência e à prestação de contas;
 - identificar a disponibilização de mecanismos voltados a aumentar a compreensibilidade das informações relativas à prestação de contas;
 - averiguar a existência de canais voltados à participação do cidadão nas páginas analisadas.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa pode ser caracterizada como qualitativa, de natureza descritiva. De acordo com Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Para o autor, uma das características mais significativas desse tipo de estudo é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como o questionário e a observação sistemática.

Conforme Godoy (1995, p. 63), “quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada”. Diferente da abordagem quantitativa, “[...] a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados” (GODOY, 1995, p. 58). Esse tipo de estudo, segundo a autora, envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada.

Como objeto de estudo, foram selecionados os quatro municípios de maior PIB do Rio Grande do Sul, conforme a mais recente estimativa divulgada pela FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2016) até o início da coleta dos dados, referente ao ano de 2014: Porto Alegre, Caxias do Sul, Gravataí e Canoas. Optou-se por esse recorte por se considerar que uma maior participação no PIB estadual é indicativo da relevância desses entes para a economia do Estado e de maiores possibilidades de investir em governo eletrônico, devido a suas condições socioeconômicas.

Foi elaborado um instrumento para a avaliação (Apêndice A) dos portais da transparência dos municípios em questão com os objetivos de (a) verificar a disponibilidade de informações que cumpram a legislação vigente e permitam o controle social sobre a administração; (b) analisar a acessibilidade e a usabilidade dos *sites*; e (c) averiguar a existência de canais voltados à participação do cidadão e de mecanismos que visem ao aumento da compreensibilidade das informações. O instrumento consiste em um questionário composto por 68 itens de respostas tipo “sim” ou “não” divididos em quatro seções:

1. Conteúdo;
2. Acessibilidade e usabilidade;
3. Interatividade e participação;
4. Mecanismos para facilitar a compreensão das informações.

A elaboração das questões se baseou nos instrumentos, também utilizados para avaliar portais governamentais, de Nunes (2013), Lemos et al. (2004), Torres (2015) e da Associação Contas Abertas (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2014). Surgido da necessidade de atender à demanda dos órgãos de controle para avaliar o nível de transparência dos portais municipais, o modelo construído por Nunes (2013) tem o objetivo de verificar o cumprimento da legislação e dos entendimentos de Tribunais de Contas. Para definir quais elementos deveriam estar disponíveis nos *sites* avaliados, a autora se embasou nas exigências legais e em entrevistas com auditores dos Tribunais de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Seu instrumento foi aplicado aos portais dos municípios da região do Sul do Brasil com mais de 50 mil habitantes.

Lemos et al. (2004), por sua vez, propõem um modelo para a avaliação da interface dos portais de cidades e estados brasileiros. Estabelecido a partir da ideia de um *design* centrado no cidadão, o roteiro de análise contempla critérios centrais para o bom funcionamento de portais governamentais. Seus parâmetros de avaliação são agrupados em quatro categorias: acessibilidade; otimização; navegabilidade; e tratamento de erros. Para a validação do modelo, o roteiro foi aplicado nos portais governamentais de três municípios – São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre – e do Estado de São Paulo.

Já Torres (2015) analisou os portais da transparência do Estado com maior participação no PIB nacional de cada região do país, com o objetivo de verificar se os ambientes digitais possibilitam o controle efetivo das finanças públicas pelos cidadãos e a interatividade entre a sociedade civil e o poder público. Para isso, adaptou o questionário de Sales (2012) que, por sua vez, baseou-se nos estudos de Lemos et al. (2004) e de Gomes (2005b). De acordo com Sales (2012), seu instrumento visa verificar se os portais preenchem aos requisitos da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011, bem como se consistem em instrumentos de controle das finanças públicas e de interatividade entre o cidadão e o governo estadual.

Por fim, o Índice de Transparência (2014) é um projeto da Associação Contas Abertas que avalia o nível de transparência dos portais de informações públicas dos governos estaduais e das capitais brasileiras, disponibilizando *rankings* que elencam os *sites* de acordo com seus graus de transparência. A avaliação é feita com base em parâmetros técnicos desenvolvidos por um comitê formado por especialistas em finanças e contas públicas. Sua metodologia inclui uma série de critérios divididos em três categorias: conteúdo; série histórica e frequência de atualização; e usabilidade.

Uma versão inicial do instrumento elaborado para esta pesquisa foi aplicada ao portal da transparência de um município que não está entre os elencados para a avaliação deste estudo. Essa etapa teve o propósito de avaliar o instrumento, em consonância com o preconizado por Gil (2008, p. 134): “O pré-teste de um instrumento de coleta de dados tem por objetivo assegurar-lhe validade e precisão”. A finalidade dessa prova, segundo o autor, é evidenciar possíveis falhas na redação do questionário, tais como a imprecisão na redação e a complexidade ou a desnecessidade das questões. No caso desta pesquisa, essa etapa permitiu identificar algumas inconsistências e lacunas e levou a modificações no roteiro original, como a inclusão de novas questões e a reformulação de alguns itens.

Na primeira seção do instrumento final, “Conteúdo”, avalia-se a disponibilização de informações que permitam ao indivíduo o exercício do controle social sobre a administração. Busca-se identificar, ainda, se o município cumpre, ao menos em parte, com a legislação referente à transparência e à prestação de contas, em especial com a LRF, a Lei Complementar nº 131/2009, o Decreto Federal nº 7.185/2010 e a Lei nº 12.527/2011. As questões 1.4, 1.5, 1.9, 1.14, 1.15, 1.18, 1.19 e 1.20 foram adaptadas de Torres (2015), a questão 1.13, do Índice de Transparência (2014), e as demais (1.1, 1.2, 1.3, 1.6, 1.7, 1.8, 1.10, 1.11, 1.12, 1.16, 1.17, 1.21, 1.22, 1.23 e 1.24) se basearam no trabalho de Nunes (2013).

Averigua-se, nessa seção, se é possível encontrar informações sobre peças orçamentárias, audiências públicas realizadas para a elaboração do orçamento, credores do município, obras em andamento, contratos, convênios, receitas e despesas, incluindo os gastos com diárias e com folhas de pagamento. Ainda, investiga-se, a atualização desses dados, as possibilidades de delimitação temporal das consultas, a disponibilização de informações de anos anteriores, a possibilidade de *download* dos dados e a viabilização de alternativa para encaminhamento de pedido de acesso à informação.

A segunda seção, por sua vez, busca avaliar a usabilidade e a acessibilidade dos portais. Ou seja, aqui, o objetivo é verificar o quão fácil de usar é o site e as condições do primeiro contato do usuário com a página. A questão 2.2 foi adaptada de Torres (2015), a 2.10, de Nunes (2013), e as questões 2.4, 2.7 e 2.8 foram criadas pela autora deste trabalho como complemento às demais. O restante dos itens da seção (2.1, 2.3, 2.5, 2.6, 2.9, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.16 e 2.17) foi baseado em Lemos et al. (2004).

Nessa etapa, avalia-se a visibilidade do Portal da Transparência na *web* a partir de sua presença entre as primeiras ocorrências nos resultados do Google, o principal mecanismos de busca utilizado entre os brasileiros, responsável por 96,7% dos acessos a buscadores no país em julho de 2017 (STATCOUNTER GLOBAL STATS, 2017b). Conforme Lemos et al.

(2004), a boa colocação na classificação de um motor de busca é importante por garantir ao usuário a rápida identificação do *link* para o portal entre o grande número de endereços oferecidos na rede.

Verifica-se também sua visibilidade na página inicial do portal do respectivo município, sua compatibilidade com os principais navegadores utilizados no Brasil, segundo dados de julho de 2017 divulgados pelo site StatCounter Global Stats (2017a) – o Google Chrome e o Mozilla Firefox –, e a adaptabilidade de seu layout a dispositivos móveis, como celulares e *tablets*.

Sobre esse último ponto, vale salientar que o número de *smartphones* em uso no Brasil já é maior que o de computadores. Segundo dados da 28ª Pesquisa Anual do Uso de TI, realizada pela Fundação Getúlio Vargas - EAESP (2017), em maio de 2017 o país possuía 198 milhões de *smartphones* em uso e 166 milhões de computadores. Ainda, uma pesquisa feita pela Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio-RJ) e pelo Instituto Ipsos aponta que os *smartphones* são, hoje, o principal meio de acesso dos brasileiros à internet – utilizado, em 2016, por 69% dos internautas, contra os 27% que utilizaram o computador (GANDRA, 2017). Sendo assim, mostra-se essencial que as interfaces apresentem *layouts* otimizados para dispositivos móveis. Do contrário, pode se excluir a possibilidade de parcela considerável da população visualizar adequadamente as informações das páginas *web*.

Investigam-se, ainda, as possibilidades de acesso das pessoas com deficiência ao portal a partir da disponibilidade de informações sobre a acessibilidade e o acesso universal e do atendimento às diretrizes da *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 (W3C, 2008)*. O nível de conformidade com a WCAG 2.0 foi verificado a partir do avaliador de acessibilidade *online* DaSilva² – ferramenta para avaliação de *sites* desenvolvida pela associação Acessibilidade Brasil em parceria com a empresa W2B Soluções Internet. A acessibilidade para pessoas com deficiência também é avaliada por meio da verificação da existência de elementos que possam atuar como barreiras ao acesso desses indivíduos às informações, como arquivos .pdf no formato de imagem (produzidos a partir do escaneamento de documentos, por exemplo), ilegíveis para pessoas cegas ou com baixa visão que dependem de um *software* leitor de tela para interagir com o computador, e a exigência de CAPTCHA para acessar os dados.

O CAPTCHA (*Completely Automated Public Turing Tests to Tell Computers and Humans Apart*) é uma ferramenta utilizada nos mais diversos tipos de *sites* que tem como

2 Disponível em: <<http://dasilva.org.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

finalidade garantir que determinado dado não esteja sendo inserido por um computador. Seu principal uso ocorre com o objetivo de proteger os *sites* de *spams*. Como explica May (2005), a solução mais popular adotada atualmente é o uso de representação gráfica de textos em áreas de registros ou de comentários. O *site* tenta verificar se o usuário é realmente um humano, e não um *software* programado para acessar aquela página, submetendo-o à leitura e à reprodução, em formulário específico, de uma sequência de caracteres distorcidos. Este tipo de verificação visual e textual, entretanto, pode se transformar em um obstáculo para pessoas com deficiências visuais ou de aprendizado, como a dislexia (MAY, 2005).

Algumas soluções utilizam uma alternativa em áudio, mas elas também apresentam problemas de acessibilidade (MAY, 2005; SOARES; SPELTA, 2017). Como apontam Soares e Spelta (2017), os ruídos incluídos no áudio por questões de segurança tornam, muitas vezes, a tarefa de decifrá-lo demasiadamente difícil, e ainda pode acontecer de ele se sobrepor ao som do leitor de telas. Além disso, como muitos dos *softwares* de CAPTCHA são desenvolvidos em inglês, as técnicas podem se tornar ainda mais complicadas para as pessoas que não têm fluência na língua. Convém destacar que os sistemas de CAPTCHA não são completamente seguros, e já se demonstrou que grande parte das técnicas podem ser resolvidas por *softwares* (MAY, 2005; SOARES; SPELTA, 2017).

Também são verificadas na análise a possibilidade de acesso às informações sem necessidade de cadastramento ou senhas, em conformidade com o que determina o Decreto nº 7.185/2010 (BRASIL, 2010), e a abertura dos *sites* para cidadãos de língua estrangeira. Este último critério, como apontam Lemos et al. (2004), verifica a disponibilidade do conteúdo para um público mais amplo, incluindo imigrantes e usuários eventuais.

Quando adotada, a opção de apresentar conteúdos em outras línguas, como o inglês e o espanhol, atende à diversidade de propósitos do web site de um estado ou prefeitura, “como a atração de turistas, investidores e consumidores, o ativo envolvimento de comunidades locais ou o suporte ao discurso público” (AURIGI³, 2000, p. 36 apud LEMOS et al., 2004, p. 126)

Entre os itens examinados, estão, ainda, questões relacionadas ao menu de navegação e a indicadores de contexto e localização do usuário dentro do *site*, indagando-se se é utilizada a sinalização necessária para que o usuário se movimente pelo portal e se estão disponíveis ferramentas adicionais de auxílio à navegação, como mapa do site e motor de busca.

Na terceira seção, “Interatividade e participação”, busca-se avaliar a existência de ferramentas voltadas ao relacionamento com o cidadão. As questões 3.1, 3.2, 3.4, 3.6 e 3.7 foram adaptadas de Torres (2015), e os itens 3.3 e 3.5, formulados pela autora como

3 AURIGI, Alessandro. Digital city or urban simulator? In: ISHIDA, Toru; ISBISTER, Katherine (Ed.). **Digital cities: technologies, experiences, and future perspectives**. Berlim: Springer, 2000. p. 33-44.

complemento às demais questões. Averigua-se, nessa seção, a disponibilização de meios para contato do cidadão com a Administração; a existência de ambientes voltados à interação entre os usuários e à manifestação da opinião dos cidadãos, como é o caso dos fóruns e enquetes; a possibilidade de recebimento de informações por meio de cadastro; e a disponibilização de um espaço para envio de denúncias e reclamações sem a necessidade de identificação do usuário.

Por fim, os últimos quatro itens têm o propósito de averiguar a existência de mecanismos para facilitar a compreensão das informações. As questões 4.1, 4.2 e 4.3 foram adaptadas de Torres (2015), enquanto a última baseou-se na metodologia do Índice de Transparência (2014). Verifica-se se estão disponíveis as respostas aos principais questionamentos dos cidadãos e informações sobre o que é e como funciona o portal. Esses dois itens, junto com o glossário de termos técnicos, têm a função de orientar o usuário pelo *site*, colaborando para seu acesso intelectual às informações dispostas naquele espaço. Nessa seção investiga-se também a existência de gráficos voltados a facilitar a visualização dos dados referentes às contas dos municípios.

Os portais dos quatro municípios objetos de estudo foram avaliados entre os dias 13 e 23 de agosto de 2017.

5 ANÁLISE DOS DADOS

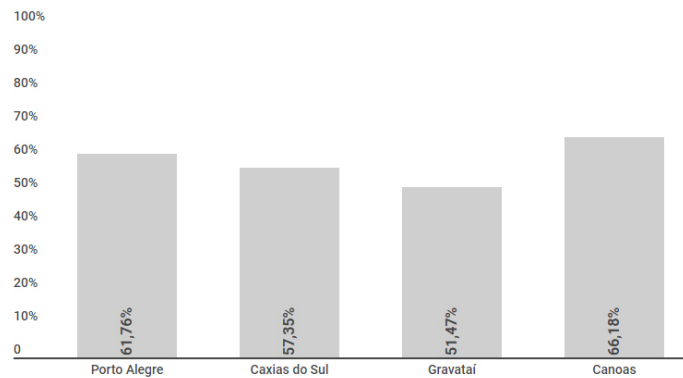
Este capítulo aborda a análise dos dados obtidos mediante a aplicação do instrumento de avaliação dos portais da transparência. Inicialmente, apresenta-se uma tabela que reúne o atendimento dos *sites* a cada um dos itens, com o percentual atingido pelos municípios no total e em cada seção, e um gráfico que compara o desempenho geral dos portais. Na sequência, é feita a análise dos resultados dividida de acordo com as categorias do instrumento de coleta de dados.

Quadro 1 – Análise dos portais

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
Seção 1 – Conteúdo				
1.1 a	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 b	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 c	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 d	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 e	Sim	Sim	Não	Sim
1.2	Não	Não	Não	Não
1.3	Sim	Sim	Sim	Sim
1.4	Sim	Não	Sim	Sim
1.5	Sim	Não	Não	Sim
1.6	Sim	Sim	Sim	Sim
1.7	Não	Sim	Não	Não
1.8	Sim	Sim	Sim	Sim
1.9	Sim	Sim	Sim	Não
1.10	Sim	Sim	Não	Sim
1.11	Não	Não	Não	Não
1.12	Sim	Sim	Sim	Não
1.13 a	Não	Sim	Sim	Sim
1.13 b	Não	Não	Não	Não
1.13 c	Não	Não	Não	Não
1.13 d	Não	Não	Não	Não
1.13 e	Sim	Sim	Sim	Sim
1.14	Sim	Sim	Sim	Sim
1.15	Não	Não	Sim	Sim
1.16	Sim	Não	Sim	Sim
1.17	Sim	Sim	Sim	Sim
1.17 a	Sim	Sim	Sim	Sim
1.17 b	Sim	Sim	Sim	Sim
1.18	Sim	Sim	Sim	Sim
1.19	Não	Sim	Sim	Sim
1.20	Sim	Sim	Sim	Sim
1.21	Não	Sim	Não	Sim
1.22 a	Sim	Sim	Sim	Sim
1.22 b	Sim	Sim	Sim	Sim

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
1.22 c	Sim	Sim	Sim	Sim
1.23	Sim	Sim	Sim	Sim
1.24 a	Sim	Sim	Não	Sim
1.24 b	Sim	Sim	Não	Sim
1.24 c	Sim	Sim	Não	Sim
Percentual Seção 1	73,68%	76,32%	55,26%	78,95%
Seção 2 – Acessibilidade e usabilidade				
2.1	Sim	Sim	Sim	Sim
2.2	Sim	Sim	Sim	Sim
2.3	Sim	Sim	Sim	Sim
2.4	Não	Não	Sim	Sim
2.5	Sim	Sim	Não	Sim
2.6	Não	Não	Não	Não
2.7	Não	Não	Não	Não
2.8	Sim	Sim	Sim	Sim
2.9 a	Não	Não	Não	Não
2.9 b	Não	Não	Não	Não
2.9 c	Não	Não	Não	Não
2.10	Sim	Não	Sim	Não
2.11	Não	Não	Sim	Sim
2.12	Sim	Não	Sim	Não
2.13	Não	Não	Não	Não
2.14	Sim	Não	Sim	Sim
2.15	Sim	Não	Não	Não
2.16	Não	Não	Sim	Sim
2.17	Não	Não	Não	Não
Percentual Seção 2	47,37%	26,32%	52,63%	47,37%
Seção 3 – Interatividade e participação				
3.1	Sim	Sim	Sim	Sim
3.2	Sim	Sim	Sim	Sim
3.3	Não	Sim	Sim	Sim
3.4	Não	Não	Não	Não
3.5	Não	Não	Não	Não
3.6	Não	Não	Não	Não
3.7	Não	Não	Não	Não
Percentual Seção 3	28,57%	42,86%	42,86%	42,86%
Seção 4 – Mecanismos para facilitar a compreensão das informações				
4.1	Sim	Sim	Sim	Sim
4.2	Sim	Não	Não	Sim
4.3	Sim	Sim	Não	Sim
4.4	Não	Não	Não	Não
Percentual Seção 4	75,00%	50,00%	25,00%	75,00%
Percentual total	61,76%	57,35%	51,47%	66,18%

Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 1 – Desempenho geral dos portais

Fonte: Elaborado pela autora

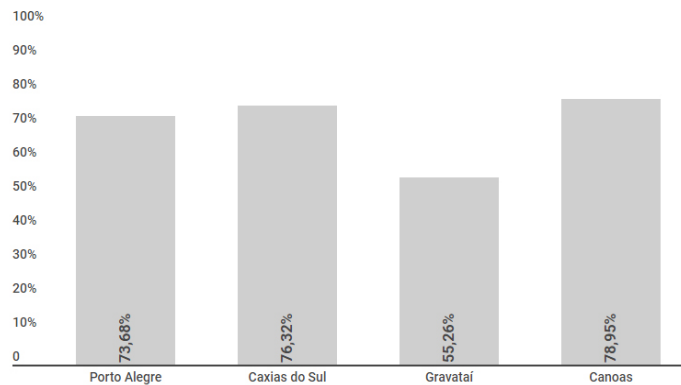
5.1 CONTEÚDO

Quadro 2 – Análise dos portais: conteúdo

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
Seção 1 – Conteúdo				
1.1 É possível ter acesso às peças orçamentárias:a) Plano Plurianual (PPA)?	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 b) Lei Orçamentária Anual (LOA)?	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 c) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 d) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)?	Sim	Sim	Não	Sim
1.1 e) Relatório de Gestão Fiscal (RGF)?	Sim	Sim	Não	Sim
1.2 É possível ter acesso às atas das audiências públicas realizadas para elaboração do orçamento?	Não	Não	Não	Não
1.3 As informações do portal estão atualizadas pelo menos até o dia útil anterior à data da pesquisa?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.4 É possível verificar, na íntegra, os contratos realizados pelo município?	Sim	Não	Sim	Sim
1.5 É possível verificar, na íntegra, os convênios realizados pelo município?	Sim	Não	Não	Sim
1.6 O site fornece os valores referentes à previsão de receitas, com sua natureza correspondente?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.7 O site fornece os valores referentes ao lançamento de receitas, com sua natureza correspondente?	Não	Sim	Não	Não
1.8 O site fornece os valores referentes à arrecadação da receita?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.9 É possível ter acesso aos valores totais gastos pelo município?	Sim	Sim	Sim	Não
1.10 O site disponibiliza as despesas por órgão?	Sim	Sim	Não	Sim

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
1.11 O site disponibiliza as despesas por meio da classificação Funcional Programática?	Não	Não	Não	Não
1.12 O site disponibiliza as despesas divididas de acordo com sua natureza?	Sim	Sim	Sim	Não
1.13 O site permite a delimitação temporal das consultas realizadas nas questões 1.7 a 1.12: a) por mês?	Não	Sim	Sim	Sim
1.13 b) por bimestre?	Não	Não	Não	Não
1.13 c) por trimestre?	Não	Não	Não	Não
1.13 d) por semestre?	Não	Não	Não	Não
1.13 e) por ano?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.14 É possível ter acesso às despesas com a folha de pagamento dos servidores públicos do município?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.15 É possível ter acesso às despesas com a folha de pagamento dos cargos em comissão do município?	Não	Não	Sim	Sim
1.16 É possível pesquisar pelo nome do servidor e ter acesso a informações sobre seu cargo, seu órgão de exercício e sua remuneração?	Sim	Não	Sim	Sim
1.17 É possível ter acesso a informações sobre a quantidade e os valores das diárias pagas?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.17 a) Com o nome do beneficiário?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.17 b) Com o destino e data de saída e retorno?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.18 É possível acompanhar os processos de licitação em andamento?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.19 É possível ter acesso aos processos de licitação que já terminaram?	Não	Sim	Sim	Sim
1.20 É possível saber quanto cada credor recebe do município?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.21 O site disponibiliza informações para o acompanhamento de obras, como número do edital de licitação, contrato, descrição do objeto e fase em que está a obra?	Não	Sim	Não	Sim
1.22 O site disponibiliza as informações: a) dos últimos quatro anos ou mais?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.22 b) dos últimos três anos?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.22 c) dos últimos dois anos?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.23 É possível realizar o <i>download</i> dos dados consultados na forma de planilhas e textos?	Sim	Sim	Sim	Sim
1.24 O site viabiliza alternativa para encaminhamento de pedido de acesso à informação: a) com instruções para o cidadão realizar o pedido?	Sim	Sim	Não	Sim
1.24 b) com disponibilização de formulário para realizar a solicitação?	Sim	Sim	Não	Sim
1.24 c) com informações de contato do órgão responsável?	Sim	Sim	Não	Sim
Percentual Seção 1	73,68%	76,32%	55,26%	78,95%

Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 2 – Desempenho dos portais na Seção 1 (Conteúdo)

Fonte: Elaborado pela autora

Esta foi a seção em que, na média, os municípios obtiveram melhor desempenho. Canoas foi o que obteve o maior percentual na categoria, atingindo 78,95% dos itens, seguido de perto por Caxias do Sul (76,32%) e por Porto Alegre (73,68%). Gravataí foi o que teve pior desempenho, atendendo a somente 55,26% dos itens.

O portal da transparência de Gravataí é o único que não permite o acesso às peças orçamentárias – Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal –, contrariando a determinação do artigo 48 da LRF (BRASIL, 2000). O *site* chega a apresentar um *link* que indica a disponibilização do Plano Plurianual. Esse *link*, entretanto, encaminha o usuário para uma página de busca, e, ao tentar fazer a busca por qualquer um dos filtros oferecidos, aparece que não existem registros. Além disso, o portal traz apenas os demonstrativos simplificados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, referentes aos anexos 14 e 6 dos documentos, respectivamente.

Nenhum dos portais disponibiliza as atas das audiências públicas realizadas para elaboração do orçamento. Vale salientar que a LRF determina, no artigo 48, § 1º, inciso I, que a transparência também seja assegurada mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

Somente o município de Caxias do Sul não permite o acesso aos contratos na íntegra, contrariando o que determina a Lei de Acesso à Informação em seu artigo 8º, parágrafo 1º, inciso IV (BRASIL, 2011). O *site* contém *links* para os contratos de 2015, 2016 e 2017. Este último encaminha para uma página de erro, e os outros dois dão acesso apenas às minutas dos contratos, e não aos documentos na íntegra. Já os convênios não são disponibilizados nem por Caxias do Sul nem por Gravataí. O primeiro exibe *links* para os convênios “concedidos” e

“recebidos”, mas, na verdade, essas páginas tratam dos recursos recebidos do Estado e da União e dos recursos repassados a pessoas jurídicas, mês a mês, em decorrência de convênios, sem que seja disponibilizada a íntegra dos documentos correspondentes.

Todos os portais exibem os valores referentes à previsão e à arrecadação de receitas. Somente o de Caxias do Sul, entretanto, traz também os dados relativos ao lançamento das receitas. Definido como o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária e identifica o sujeito devedor e o montante do tributo devido (BRASIL, 1966), o lançamento de receitas tem sua disponibilização exigida pelo artigo 7º, inciso II, alínea b, do Decreto nº 7.185/2010 (BRASIL, 2010).

Nenhum site apresenta as despesas por meio da classificação funcional programática, impossibilitando o cidadão de saber em que áreas de ação governamental (saúde, educação, etc.) e com que finalidade os recursos foram aplicados e descumprindo o artigo 7º, inciso I, alínea c, do Decreto nº 7.185/2010. Além disso, Gravataí não disponibiliza as despesas por órgão. A situação mais grave, no que se refere às despesas, é a de Canoas, que não permite conferir, além da classificação funcional programática, os valores totais despendidos nem as despesas por natureza. As únicas formas de visualizar os gastos do município são por órgão e por credor, e, ainda assim, alguns órgãos, como a Câmara de Vereadores e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais, aparecem como se não tivessem nenhuma despesa.

Os quatro portais analisados permitem acompanhar os processos de licitação em andamento, e somente o de Porto Alegre não possibilita o acesso aos processos de licitação finalizados. Todos, entretanto, apresentam problemas nesse ponto. O *site* de Gravataí não traz *link* para os editais, contratos ou quaisquer documentos relativos aos procedimentos licitatórios. Na página de Caxias do Sul, é necessário registrar-se para ter acesso ao edital e aos demais documentos das licitações que possuem edital publicado e aguardam a abertura, bem como, no *site* de Canoas, é preciso cadastro para acessar tanto os editais das licitações em andamento quanto os das que já terminaram. Ressalta-se que a exigência de cadastro ou de utilização de senha vai de encontro à determinação do artigo 2º, parágrafo 2º, inciso III, do Decreto Federal nº 7.185/2010.

Já a seção de licitações do portal de Porto Alegre apresenta uma navegação bastante confusa. Para acessar as licitações, o *site* encaminha para páginas externas, divididas por órgão. Alguns dos *links* disponibilizados encaminham diretamente à página de licitações; outros levam à página inicial do *site* do respectivo órgão; acontece também de *links* diferentes encaminharem para uma mesma página, que, por sua vez, contém *links* para licitações de

órgãos diversos. Além de menus de navegação inconstantes, que variam a cada página acessada, foram encontrados *links* quebrados, e nem todas as páginas trazem atas e demais informações sobre licitações encerradas. Ademais, o portal da transparência do município diz que informações sobre pregões eletrônicos estão disponíveis no *site* “www.cidadecompras.com.br”, mas a página inicial desse *site* diz que ele entrou em processo de desligamento e não realiza mais pregões.

Como aponta Sales (2012), é importante que o cidadão sinta facilidade ao navegar pelo portal para que usufrua todas as potencialidades oferecidas pela rede. “Pouco adianta um portal possuir informações completas se essas estiverem dispostas de forma complexa ou difícil de serem encontradas” (SALES, 2012, p. 39). Afinal, se os usuários experienciam dificuldades para compreender a estrutura de um *site* e encontrar o que buscam, eles tendem a se frustrar e a abandonar o *site* (COLEMAN et al., 2008; NIELSEN, 2012).

Já as informações para o acompanhamento de obras somente são disponibilizadas por Caxias do Sul e Canoas. O segundo chama a atenção de forma positiva para a solução encontrada para a exibição desses dados: um mapa interativo, que mostra informações gerais das obras, incluindo a fase em que se encontram e, para algumas delas, fotos. Apesar de, no mapa, não estar explícito o número de contrato ou edital, são apresentadas informações suficientes para pesquisar esses documentos na seção de contratos do *site*. Em contraste, a página de Caxias do Sul apenas exibe a lista de obras pelo nome do credor. No portal de Porto Alegre, só foram encontradas informações sobre uma obra, na seção de perguntas frequentes, com um *link* que encaminha para uma página de acompanhamento das obras da Copa do Mundo de 2014, que estava fora do ar no período em que foi feita a pesquisa.

Todos os portais permitem o acesso às despesas com a folha de pagamento dos servidores públicos, mas somente Gravataí e Canoas trazem os dados referentes à folha de pagamento dos cargos em comissão. Nos dois casos, apesar de não estar explícito o total despendido com a folha de pagamento, é possível exportar os dados em forma de planilha e fazer a soma de forma relativamente simples. Em ambos os *sites*, também existe a possibilidade de filtrar os dados pelo regime do servidor, permitindo o acesso ao valor da folha de pagamento dos cargos em comissão. Caxias do Sul é o único município que não viabiliza a pesquisa dos servidores públicos por nome.

Em relação à delimitação temporal das consultas, os quatro portais permitem visualizar todos os dados referente às receitas e às despesas por ano, e o de Porto Alegre é o único que não disponibiliza a consulta mensal de todos os itens pesquisados, possibilitando que somente as receitas previstas e as arrecadadas sejam visualizadas por mês e por ano.

Gravataí filtra as receitas por todos os tipos de consultas da questão 1.13, e a despesa total, por mês, por ano e por bimestre, enquanto a despesa por natureza só pode ser visualizada por mês e por ano. Já Canoas traz o comparativo das receitas entre períodos, no qual se pode ver a receita arrecadada de acordo com todos os tipos de consultas da questão 1.13, apesar de somente exibir as despesas por mês e ano. Além disso, todos os *sites* trazem informações dos quatro anos anteriores ou mais. As diferentes possibilidades de delimitação temporal das consultas e a disponibilização de informações dos anos anteriores são elementos importantes por permitirem a comparabilidade entre períodos, um dos aspectos fundamentais para a configuração da relevância das informações segundo Platt Neto et al (2007).

Entre os pontos positivos levantados, está o fato de que todos os portais contavam com as informações atualizadas no dia da pesquisa ou, no máximo, até o dia útil anterior, em cumprimento ao artigo 2º, parágrafo 2º, inciso II, do Decreto nº 7.185/2010. Da mesma forma, todos os portais permitem realizar o *download* dos dados consultados na forma de planilhas e de textos, apesar de, no portal de Canoas, os arquivos nos formatos .doc e .odt ficarem desconfigurados. Os quatro portais também disponibilizam todos os dados pesquisados em relação às diárias pagas e a informação de quanto cada credor recebe do município. Neste último ponto, chama a atenção negativamente, em termos de usabilidade, o portal de Canoas, que, diferentemente dos outros municípios, não permite filtrar a lista de credores por ano e nem exibe já na lista inicial quanto cada um recebeu, dificultando a visualização dos dados. É preciso clicar em cada nome, e depois procurar por ano, para ver quanto foi pago a cada um.

Por fim, o portal da transparência do município de Gravataí é o único que não viabiliza alternativa para encaminhamento de pedido de acesso à informação. O *site* apresenta, em seu menu de navegação, uma seção denominada “Acesso à informação”. O *link*, entretanto, encaminha o usuário à página do Diário Oficial do município, onde não há também qualquer instrução em relação a pedidos de acesso à informação.

Vale ressaltar ainda que parte do mal desempenho do portal da transparência de Gravataí nesta categoria parece se dever à descentralização das informações entre os *sites* do município. A página inicial do *site* da prefeitura traz, além do *link* para o Portal da Transparência, *link* para uma página chamada “Mapa da Transparência”, que reúne, por sua vez, algumas das informações que não foram encontradas no portal, como o formulário de solicitação de acesso à informação, o contato da ouvidoria e informações para o acompanhamento de obras.

Verificou-se, que, de modo geral, os municípios apresentaram bom desempenho nesta seção, com exceção de Gravataí, que teve respostas positivas em pouco mais da metade dos

itens avaliados. Percebe-se, assim, que é realizada a publicação de informações que permitam ao indivíduo o exercício do controle social sobre a administração, apesar de haver muito o que ser melhorado. Foram identificadas exigências legais que ainda não são cumpridas pelos municípios avaliados, entre as quais se destacam a disponibilização das despesas por meio da classificação funcional programática e das receitas lançadas. Também chamam a atenção a ausência de menções às audiências públicas realizadas para a elaboração do orçamento, a restrição de possibilidades de delimitação temporal das consultas às despesas e às receitas públicas e a grande quantidade de erros e de problemas de usabilidade encontrados nos portais, aspecto que será melhor discutido na próxima seção.

Vale destacar que, na comparação com os resultados de Nunes (2013), que avaliou o nível de transparência dos portais dos municípios da região do Sul do Brasil com mais de 50 mil habitantes, foram encontrados avanços e retrocessos nos quatro municípios avaliados nesta pesquisa em relação aos critérios de avaliação comuns entre os dois trabalhos. Ressalta-se que a pesquisa de Nunes (2013) usou uma diferente metodologia e não se ateve aos portais da transparência, analisando os *sites* gerais das prefeituras.

Os portais de Porto Alegre, Caxias do Sul e Canoas estiveram entre os melhores avaliados no *ranking* desenvolvido por Nunes (2013), respectivamente na 1ª, 3ª e 20ª colocação entre os 93 avaliados. Já Gravataí ficou entre os mais mal avaliados, com a 85ª posição. Entre os retrocessos observados, estão o fato de que, na época da pesquisa de Nunes (2013), Gravataí disponibilizava as peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e as despesas por órgão, o que não faz mais. Naquela avaliação, também Canoas disponibilizava a despesa por natureza, e a página de Caxias do Sul não fazia exigência de cadastro ou senha para acessar quaisquer informações. Entre os dados que mais chamam a atenção está a questão da disponibilização da despesa de acordo com a classificação funcional programática. Se hoje nenhum dos quatro municípios divulga esse dado, naquela época a informação somente não era divulgada por Porto Alegre. Este município, no período, também permitia o acesso às informações sobre licitações encerradas – o que agora não é feito de maneira integral.

Por outro lado, como pontos positivos, Canoas passou a permitir o acesso às informações sobre as licitações encerradas, e Gravataí, a disponibilizar dados sobre servidores e suas remunerações e informações sobre diárias. Ainda, os dados deste município – que antes se referiam a um período de dois anos – passaram a abranger pelo menos os quatro anos anteriores. Caxias do Sul agora disponibiliza os valores dos lançamentos de receitas, o que antes não fazia – dos 93 municípios avaliados por Nunes (2013), aliás, somente Mafra (SC)

divulgava esse dado. Além disso, Caxias do Sul e Gravataí, que não permitiam o *download* de relatórios, passaram a oferecer essa possibilidade. Também vale ressaltar que, assim como nesta pesquisa, nenhum dos portais analisados por Nunes (2013) disponibilizava as atas das audiências públicas realizadas para a elaboração do orçamento.

5.2 ACESSIBILIDADE E USABILIDADE

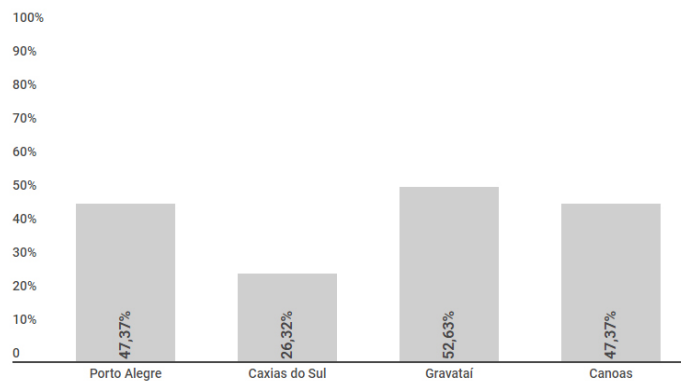
Quadro 3 – Análise dos portais: acessibilidade e usabilidade

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
Seção 2 – Acessibilidade e usabilidade				
2.1 Ao buscar pela palavra-chave “transparência + nome do município”, o Google inclui, entre suas dez primeiras ocorrências, a URL correspondente ao website do Portal da Transparência?	Sim	Sim	Sim	Sim
2.2 É possível encontrar o link do Portal da Transparência na página principal do site da respectiva prefeitura?	Sim	Sim	Sim	Sim
2.3 O site é operacional nos principais navegadores (Google Chrome e Mozilla Firefox)?	Sim	Sim	Sim	Sim
2.4 O site é responsivo (layout se adapta ao tamanho da tela em que é exibido) ou conta com uma versão específica para dispositivos móveis com as mesmas funcionalidades de sua versão para desktop?	Não	Não	Sim	Sim
2.5 A página principal do site disponibiliza algum link ao qual seja associada uma página explicativa sobre as características da acessibilidade e do acesso universal?	Sim	Sim	Não	Sim
2.6 A página principal apresenta algum nível de conformidade (A, AA ou AAA) com as diretrizes da Web Content Accessibility Guidelines 2.0, série de recomendações para acessibilidade para a web publicadas pelo World Wide Web Consortium (W3C)?	Não	Não	Não	Não
2.7 Todo o conteúdo acessado está disponível em HTML ou, no caso de serem usados arquivos pdf, o conteúdo do arquivo está apresentado no formato de texto, acessível para leitores de tela?	Não	Não	Não	Não
2.8 O site permite o acesso às informações sem uso de CAPTCHA?	Sim	Sim	Sim	Sim

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
2.9 O site disponibiliza versão em língua estrangeira:	Não	Não	Não	Não
a) em inglês?	Não	Não	Não	Não
2.9 b) em espanhol?	Não	Não	Não	Não
2.9 c) em outras línguas?	Não	Não	Não	Não
2.10 O site permite o acesso às informações sem necessidade de cadastramento ou senhas para acesso?	Sim	Não	Sim	Não
2.11 O menu de navegação principal da homepage é mantido em todas as páginas internas?	Não	Não	Sim	Sim
2.12 A posição do usuário em relação ao menu de navegação principal é indicada em todas as páginas internas?	Sim	Não	Sim	Não
2.13 A homepage e a primeira página de cada seção do menu principal encontram-se especificamente nomeadas na barra de títulos do navegador?	Não	Não	Não	Não
2.14 As páginas de 2º e 3º níveis podem ser acrescentadas aos “favoritos” do navegador?	Sim	Não	Sim	Sim
2.15 O portal possui um mapa do site?	Sim	Não	Não	Não
2.16 O portal possui um motor de busca?	Não	Não	Sim	Sim
2.17 O site disponibiliza recursos de busca avançada?	Não	Não	Não	Não
Percentual Seção 2	47,37%	26,32%	52,63%	47,37%

Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 3 – Desempenho dos portais na Seção 2 (Acessibilidade e usabilidade)



Fonte: Elaborado pela autora

O município com melhor desempenho nesta categoria foi o que se saiu pior na anterior – Gravataí, com pontuação positiva em 52,63% dos itens. Canoas e Porto Alegre ficaram empatados na segunda colocação, com um índice de 47,37%. O pior resultado foi o de Caxias do Sul, que atingiu apenas 26,32% dos itens.

Todos os portais possuem boas colocações entre os resultados do Google, podem ser

encontrados na página principal do *site* das respectivas prefeituras e são operacionais nos navegadores Google Chrome e Mozilla Firefox (apesar de, no site de Porto Alegre, a seção de contratos e convênios dizer “Homologado para Navegadores IE e Mozilla Firefox”, não houve problemas para acessar com o Google Chrome).

Em relação à adequação das interfaces para dispositivos móveis, como *tablets* e celulares, os sites de Gravataí e Canoas são os únicos responsivos, ou seja, seus *layouts* se adaptam ao tamanho da tela em que são exibidos. Em ambos os casos, entretanto, essa adaptação contém sérios problemas. A apresentação de alguns dados fica consideravelmente prejudicada, chegando a impossibilitar a visualização, em dispositivos móveis, de determinadas informações que constam nas tabelas. No caso de Caxias do Sul, apesar de a página inicial ser responsiva (também apresentando falhas na exibição do conteúdo), as páginas internas, em sua maioria, não o são. Levando em conta que o número de *smartphones* em uso já é maior que o de computadores (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - EAESP, 2017) e que, atualmente, os celulares são o principal meio de acesso dos brasileiros à internet (GANDRA, 2017), a falta de atenção dos quatro entes governamentais avaliados às especificidades desses dispositivos pode estar tornando seus portais da transparência inacessíveis para boa parte da população.

A questão da acessibilidade para pessoas com deficiência também apresenta problemas em todos os portais. O *site* de Gravataí não apresenta um *link* ao qual seja associada uma página explicativa sobre as características da acessibilidade e do acesso universal, apesar de, assim como os demais portais, possibilitar o aumento do tamanho da fonte e do contraste da página. Nenhum portal obteve qualquer nível de conformidade com as diretrizes da *Web Content Accessibility Guidelines 2.0*, série de recomendações para acessibilidade para a *web* publicadas pelo *World Wide Web Consortium* (W3C), e todos apresentaram arquivos .pdf no formato de imagem, produzidos a partir do escaneamento de documentos, o que os torna ilegíveis para pessoas cegas ou com baixa visão que dependem de *softwares* leitores de tela. Esses arquivos foram encontrados nas seções de contratos dos portais de Porto Alegre, Gravataí e Canoas, nas seções de convênios de Porto Alegre e Canoas e na seção de licitações do *site* de Caxias do Sul. Ainda, na página inicial do portal de Porto Alegre, são encontrados itens de menu no formato de imagem sem alternativa em texto, o que também os faz ilegíveis para leitores de tela. Por outro lado, como ponto positivo, observou-se que nenhum *site* fez exigência de CAPTCHA para acessar às informações.

Salienta-se que é obrigatória a acessibilidade nos *sites* da administração pública para o uso das pessoas com deficiência visual, garantindo-lhes o pleno acesso às informações

disponíveis, conforme o Decreto nº 5.296/2004 (BRASIL, 2004). Esse ponto também é abordado pela Lei de Acesso à Informação, que determina, em seu artigo 8º, parágrafo 3º, inciso VIII, que os sites governamentais devem adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (BRASIL, 2011). Mais do que o descumprimento da legislação, entretanto, é importante ressaltar que, como destaca o eMAG (BRASIL, 2014), a inacessibilidade de *sites* exclui uma parcela significativa da população brasileira do acesso às informações veiculadas na internet.

Como aponta o W3C (2017), é essencial que a *web* seja acessível, a fim de prover igualdade de acesso e de oportunidades para pessoas com diferentes capacidades. Segundo a organização, a acessibilidade colabora não só para a inclusão social de pessoas com deficiência, mas também de pessoas idosas e de residentes em áreas rurais ou em países em desenvolvimento, entre outras. Inclusive, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2009a), ratificada pelo governo brasileiro, reconhece a importância do acesso às tecnologias de informação e comunicação para o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. A Convenção também estabelece, em seu artigo 9, alínea g, que os Estados Partes devem tomar as medidas apropriadas para promover o acesso de pessoas com deficiência aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, entre os quais se inclui a internet (BRASIL, 2009a).

Também observou-se a falta de acessibilidade para cidadãos de língua estrangeira em todos os portais, uma vez que nenhum deles disponibilizou conteúdos em línguas estrangeiras. Além disso, como falado anteriormente, os portais de Caxias do Sul e de Canoas exigem que o usuário se cadastre nos *sites* para acessar informações relacionadas aos processos de licitação, contrariando o Decreto Federal nº 7.185/2010.

As condições de navegabilidade dos portais analisados também foram insatisfatórias. O menu de navegação principal da *homepage* somente é mantido em todas as páginas internas nos portais de Gravataí e Canoas. No caso de Porto Alegre, a seção do menu de navegação "menu rápido" apresenta variações em sua estrutura em algumas páginas. Já o *site* de Caxias do Sul conta com dois menus diferentes. O da parte superior, comum a todo o portal da prefeitura, sofre pequenas alterações em algumas páginas, enquanto o menu lateral, específico do portal da transparência, só se mantém na página inicial. Ainda, em algumas seções, como a "Contas públicas", não há nenhum menu de navegação.

Essa situação contraria a indicação de Garret⁴ (2003 apud LEMOS et al, 2004) sobre a

4 GARRET, Jessé James. **The elements of user experience: user-centered design for the web**. Indianapolis: New Riders, 2003.

manutenção do menu de navegação global inalterado em todas as páginas internas devido à relevância desse elemento para a percepção da arquitetura do portal. Afinal, a presença de um menu de navegação consistente em todas as páginas, além de fornecer ao usuário uma confirmação de que ele permanece no mesmo *site*, permite que só se tenha que aprender como o portal se estrutura uma única vez (KRUG, 2006). Ao contrariar essa recomendação, os entes municipais submetem o usuário a um esforço adicional para a percepção da arquitetura do *site* (LEMOS et al., 2004).

Também vale ressaltar uma peculiaridade do menu de navegação do portal de Canoas, que consiste, basicamente, em um *link* que encaminha o usuário de volta à página inicial, onde pode decidir que seção deseja visitar. Essa situação também causa transtornos ao usuário por aumentar o número de cliques necessários para chegar à página desejada. Além disso, como apontam Cardello e Whitenton (2014), reunir, em sites para *desktop*, as categorias em um menu suspenso, similar ao usado no portal da transparência de Canoas, torna mais difícil para os usuários descobrir que tipos de conteúdo o *site* oferece.

A posição do usuário em relação ao menu de navegação principal, por sua vez, somente é indicada em todas as páginas internas dos portais de Porto Alegre e Gravataí. Nos demais, faltam ferramentas, em algumas das páginas, que sinalizem o local em que o cidadão se encontra para evitar que ele se perca no percurso. Conforme salienta Krug (2006), um dos principais propósitos da navegação é situar o usuário, compensando a falta de referências físicas que permitam sua orientação espacial.

A *homepage* e a primeira página de cada seção do menu principal não se encontram especificamente nomeadas na barra de títulos do navegador em nenhum dos portais analisados. Nos *sites* de Porto Alegre e Gravataí, a página inicial se encontra adequadamente nomeada, mas as demais páginas seguem com o mesmo nome. No de Caxias do Sul, a maioria das páginas possui um nome genérico, como “Prefeitura de Caxias do Sul”; outras têm como nome sua URL. Já no portal de Canoas, algumas páginas estão especificamente nomeadas (apesar de não receberem, junto ao nome da página, o nome do “Portal da Transparência”); outras recebem apenas nomes genéricos, como “conteúdo transparência”. Como apontam Lemos et al (2004, p. 132), “essa deficiência reflete diretamente na forma como as páginas são registradas nos *bookmarks* do usuário, dificultando a sua identificação em futuras consultas”. Logo, apesar de somente o portal de Caxias do Sul possuir páginas de 2º e 3º níveis que não podem ser acrescentadas aos “favoritos” do navegador, nenhum garante uma correta identificação dessas páginas.

Também é deficiente a oferta de ferramentas que auxiliem a navegação do usuário

pelas páginas. O portal de Porto Alegre é o único que possui um mapa do site, e somente os de Gravataí e Canoas contam com mecanismos de busca, sendo que o campo de busca do site de Canoas está disponível apenas na página inicial e nenhum deles apresenta formulário de busca avançada. No caso de Caxias do Sul, o campo de busca que consta na parte superior do site não contempla o portal da transparência, pesquisando somente notícias publicadas no portal da prefeitura.

Conforme Lemos et al (2004), tanto o mapa do site quanto o mecanismo de busca são ferramentas imprescindíveis em portais governamentais devido ao grande volume de páginas que compõem suas complexas arquiteturas. Vale salientar também que um percentual considerável de usuários prefere usar a busca a navegar pelos menus, logo, a primeira reação dessas pessoas ao entrarem em um *site* é escanear a página a procura do campo de busca (KRUG, 2006). Além disso, a presença de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão é uma exigência da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

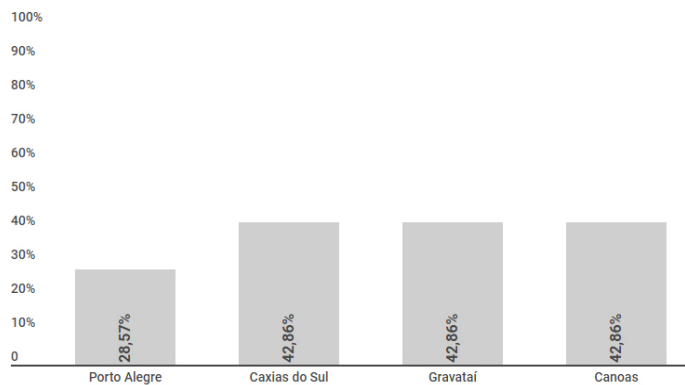
Como foi possível observar, os portais dos quatro municípios apresentaram baixo desempenho na categoria “usabilidade e acessibilidade”, sendo que o de Gravataí foi o único com respostas positivas a mais da metade dos itens. Esse resultado indica *sites* difíceis de usar, que tendem a confundir e frustrar os usuários, que, em última instância, abandonam o *site*. Talvez ainda mais grave do que a baixa preocupação dos entes governamentais avaliados com as condições de usabilidade e navegabilidade de suas páginas, seja o fato de que os portais também não apresentam condições satisfatórias de acessibilidade para pessoas com deficiência, que, nos quatro portais, encontram barreiras para o seu pleno usufruto dos conteúdos.

5.3 INTERATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO

Quadro 4 – Análise dos portais: interatividade e participação

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
Seção 3 – Interatividade e participação				
3.1 O site disponibiliza o telefone para contato do órgão responsável pelo portal?	Sim	Sim	Sim	Sim
3.2 O site disponibiliza algum e-mail ou formulário para contato?	Sim	Sim	Sim	Sim
3.3 O site disponibiliza o endereço físico do órgão responsável pelo portal?	Não	Sim	Sim	Sim
3.4 O site disponibiliza fóruns para debates?	Não	Não	Não	Não
3.5 O site disponibiliza enquetes voltadas à sondagem de opinião?	Não	Não	Não	Não
3.6 É possível o cidadão receber informações do Portal da Transparência por e-mail?	Não	Não	Não	Não
3.7 O site disponibiliza espaço para denúncias e reclamações sobre a divergência das informações fornecidas e a realidade com opção de envio anônimo?	Não	Não	Não	Não
Percentual Seção 3	28,57%	42,86%	42,86%	42,86%

Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 4 – Desempenho dos portais na Seção 3 (Interatividade e participação)

Fonte: Elaborado pela autora

Esta foi a categoria em que, de modo geral, os portais apresentaram pior desempenho. Os *sites* de Caxias do Sul, Gravataí e Canoas obtiveram, cada um, três respostas positivas para um total de sete questões, atingindo o percentual de 42,86%. O portal de Porto Alegre, por sua vez, obteve respostas positivas em somente dois itens, totalizando 28,57%.

Dentre as ferramentas voltadas ao relacionamento com o cidadão investigadas, os portais contam apenas com as informações para contato com a Administração, sendo que todos disponibilizam telefone e e-mail ou formulário de contato e somente no *site* de Porto Alegre não há informações sobre o endereço físico do órgão responsável pelo portal. Nenhum

site disponibilizou fóruns para debates, enquetes voltadas à sondagem de opinião, possibilidade de receber informações por *e-mail* ou espaço para denúncias e reclamações com opção de envio anônimo.

Constatou-se, portanto, baixo estímulo à interação e à participação do cidadão nos portais, com predomínio de um fluxo unilateral de comunicação. O resultado é semelhante aos encontrados por Sales (2012) e Torres (2015) na análise dos portais da transparência estaduais. Corroboram, também, os achados de Silva (2005), que percebeu, nos portais das capitais brasileiras, predominância clara do primeiro dos graus de democracia digital propostos por Gomes (2005a), com ênfase no aspecto informativo. Como aponta Silva (2005), as potencialidades de comunicação horizontal da internet não têm repercutido efetivamente em uma horizontalidade no fluxo de informação entre cidadãos e governos.

Confirma-se, assim, nos portais avaliados, a percepção de Anjos e Ezequiel (2011) sobre o e-gov ainda funcionar como um quadro de avisos eletrônico no qual o poder público disponibiliza as informações que julga importantes, com pouquíssimas possibilidades de interação. O resultado também vai ao encontro do que assinala Gomes (2005a, p. 221):

[...] com o predomínio de democracias digitais de primeiro grau, os sites partidários são em geral meios de expressão de mão única, e os sites governamentais se constituem como meios de *delivery* dos serviços públicos mais do que formas de acolhimento da opinião do público com efeito sobre os produtores de decisão política.

Conforme Gomes (2005b), o conceito de interatividade é uma peça-chave da argumentação a respeito da qualidade democrática de uma sociedade, e a arquitetura de comunicação em mão dupla, se efetiva, torna possível reverter a condição de passividade do público em relação ao processo político. Para o autor, a interação política possibilita incrementar o poder simbólico e material do público, “[...] como eleitor mas também como sujeito constante de convicções, posições e vontade a respeito dos negócios públicos” (GOMES, 2005b, p. 17).

Entretanto, como apontam Cordeiro et al. (2012), o que se vê ainda é a predominância da ideia de que a comunicação pública é um instrumento de transmissão de informação pronta e acabada, não considerando as diferentes realidades e interesses da população, o que reforça o papel passivo dos sujeitos. Para o autor, um governo eletrônico de base participativa necessita de uma estrutura capaz de estabelecer interações, “[...] e não apenas uma comunicação baseada em mensagens e comumente classificadas de 'disseminação de informações’” (CORDEIRO et al., 2012, p. 4), como a que se vê nos portais analisados.

Arten (2008) também enfatiza a importância de se aproveitar o potencial interativo da internet para a formação do cidadão e o aumento da participação política nas sociedades

democráticas.

O mínimo desejável é que o Estado, além de disponibilizar informações isentas, ofereça mais aos cidadãos como todos os processos, arquivos e bancos de dados relativos às decisões que afetam a coisa pública, como também de usar as novas tecnologias para provocar debates, sondagens de opiniões, fóruns de discussão, enfim, meios para uma efetiva participação popular; para que todos os atos do governo estejam abertos ao olhar do cidadão através da rede, possibilitando um olhar público para as coisas do Estado (ARTEN, 2008, p. 64).

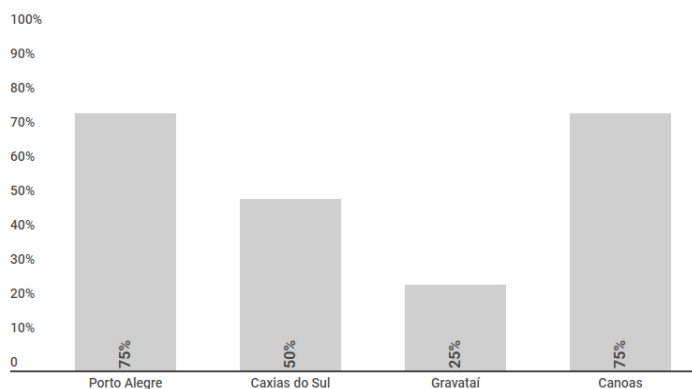
5.4 MECANISMOS PARA FACILITAR A COMPREENSÃO DAS INFORMAÇÕES

Quadro 5 – Análise dos portais: mecanismos para facilitar a compreensão das informações

	Porto Alegre	Caxias do Sul	Gravataí	Canoas
Seção 4 – Mecanismos para facilitar a compreensão das informações				
4.1 O site disponibiliza informações sobre o que é o portal e como funciona?	Sim	Sim	Sim	Sim
4.2 O site disponibiliza uma seção com as perguntas frequentes?	Sim	Não	Não	Sim
4.3 O site disponibiliza um glossário com os significados de termos técnicos?	Sim	Sim	Não	Sim
4.4 O site apresenta gráficos para auxiliar o cidadão a visualizar os dados?	Não	Não	Não	Não
Percentual Seção 4	75,00%	50,00%	25,00%	75,00%

Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 5 – Desempenho na Seção 4 (Mecanismos para facilitar a compreensão das informações)



Fonte: Elaborado pela autora

Os portais de Porto Alegre e Canoas foram os que apresentaram melhor desempenho nesta seção, com respostas positivas a três das quatro questões, ou seja, um total de 75%. Caxias do Sul totalizou 50%, enquanto Gravataí obteve somente 25%.

Aqui, buscou-se averiguar a existência de elementos que facilitassem o acesso intelectual do cidadão à informação. Afinal, como destaca Batista (2010a), o acesso à informação pressupõe, mais do que o acesso físico, a compreensão do “homem comum” sobre o que é produzido e publicado pelo Estado. Assim, melhores desempenhos dos portais nesta categoria indicam maiores esforços do ente governamental no sentido de tornar as informações contábeis mais compreensíveis ao público.

Todos os *sites* disponibilizam informações sobre o que é o portal e como ele funciona, e somente os de Porto Alegre e Canoas apresentaram uma seção com as perguntas frequentes, apesar de a disponibilização dos principais questionamentos da sociedade ser uma exigência da Lei de Acesso à Informação, conforme seu artigo 8º, parágrafo 1º, inciso VI (BRASIL, 2011). O glossário com os significados de termos técnicos não é disponibilizado somente pelo portal de Gravataí, e nenhum *site* apresenta gráficos para auxiliar o cidadão a visualizar os dados e a compreender o que representam os números exibidos no portal. Ressalta-se que, assim como a linguagem utilizada, a apresentação visual e a formatação das informações são elementos importantes para a compreensibilidade das informações, conforme apontam Platt Neto et al. (2007).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral avaliar a efetividade dos portais da transparência dos quatro municípios de maior PIB do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Gravataí e Canoas) para a promoção do acesso dos cidadãos às informações relacionadas às finanças públicas e para o estímulo à participação política. Para isso, buscou-se verificar a usabilidade e a acessibilidade dos portais, o cumprimento da legislação referente à transparência e à prestação de contas, a disponibilização de mecanismos voltados a aumentar a compreensibilidade das informações e a existência de canais voltados à participação do cidadão. Para a análise, foi desenvolvido um instrumento de avaliação, que se dividiu em quatro seções: 1. Conteúdo; 2. Acessibilidade e usabilidade; 3. Interatividade e participação; e 4. Mecanismos para facilitar a compreensão das informações.

O desempenho médio mais alto na primeira seção é indicativo de que as prefeituras analisadas estão mais preocupadas em dispor em seus *sites* conteúdos que cumpram a legislação e as determinações dos tribunais de contas que em tornar as informações acessíveis aos cidadãos e em estimular a participação política. Observaram-se, de modo geral, portais com baixa usabilidade – que tendem a confundir e frustrar os usuários –, com grandes quantidades de erros e com falta de atenção à acessibilidade de pessoas com deficiência. Além disso, alguns dos portais falham em apresentar ferramentas que ajudem os cidadãos a entender os termos técnicos relacionados às finanças públicas e em trazer as respostas aos questionamentos frequentes dos cidadãos, e nenhum deles apresenta gráficos que colaborem para facilitar a visualização dos números.

Ou seja, apesar de disponibilizarem os conteúdos referentes à prestação de contas – ainda que todos os municípios avaliados tenham descumprido algumas das exigências legais –, não se pode afirmar que os portais da transparência analisados se apresentam como espaços que efetivamente promovam o acesso dos cidadãos às informações relacionadas às finanças públicas. Seja porque os cidadãos não encontram, nessas páginas, ferramentas suficientes para a adequada interpretação dos dados ali dispostos, seja porque enfrentam dificuldades em navegar pelos portais e em encontrar a informação que procuram (ou até impossibilidade em visualizar determinados conteúdos, uma vez que todos apresentaram barreiras ao acesso de pessoas com deficiência e dois deles – Gravataí e Canoas – exibiam tabelas em formatações que impediam a visualização de alguns dados em celulares).

Vale salientar que o acesso à informação e a transparência pressupõem não apenas a

disponibilização das informações em meios de acesso público, mas também o acesso intelectual do cidadão à informação (JARDIM, 1999a; BATISTA, 2010a). Afinal, “[...] a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação” (TCE/SC, 2002, p. 14).

Os resultados desta pesquisa vão ao encontro das considerações de Silva (2005, p. 463), que observou que a disponibilização de documentos de arrecadação fiscal nos portais das capitais brasileiras “[...] não é acompanhada de mecanismos que facilitem a compreensão ou o acesso (inclusão digital) do cidadão para utilizar tais informações, no sentido de controlar as contas do governo”. Para o autor, a disponibilização de documentos governamentais voltados à prestação de contas nos portais das capitais brasileiras ocorre, de modo geral, para o cumprimento da legislação, “[...] e não por um projeto de governo preocupado claramente com a transparência e que disporia todos os instrumentos possíveis para facilitar a compreensão e uso público desta prestação de contas” (SILVA, 2005, p. 463).

Também constatou-se baixo estímulo à interação dos usuários nos portais avaliados, demonstrando o predomínio de um fluxo unidirecional de comunicação e um subaproveitamento do potencial interativo da *web*. Assim como observou Silva (2005), aqui também se notou que as potencialidades da comunicação horizontal da internet não têm repercutido em uma horizontalidade no fluxo de informação entre cidadãos e governos. Entre as constatações de sua pesquisa, Silva (2005, p. 465), destaca a falta de “[...] indícios de um tipo de participação política mais sofisticada no âmbito da esfera governamental das capitais brasileiras que indiquem o emprego das tecnologias da comunicação para um efetivo papel da esfera civil na produção da decisão pública [...]”.

Como destaca Gomes (2005b), a sociedade civil e o Estado não têm conseguido, ainda, explorar plenamente as possibilidades favoráveis à democracia que a internet contém. E o Estado continua se fechando em reserva, silêncio e segredo e protegendo-se do olhar público, como sempre o fez (GOMES, 2005b). Esse ponto também é reforçado por Anjos e Ezequiel (2011) ao afirmarem que as expectativas relacionadas ao e-gov ainda não se realizaram e que “participação e transparência existem mais no reino das promessas” (ANJOS; EZEQUIEL, 2011, p. 72).

A internet certamente tem o potencial técnico de assegurar aos interessados em participar do processo democrático dois dos requisitos fundamentais para a participação política qualificada: informação política atualizada e oportunidade de interação (GOMES, 2005a). Entretanto, não se percebem, nos portais da transparência dos quatro municípios

analisados para esta pesquisa, ferramentas suficientes para a apropriação das informações pelos cidadãos, tampouco a disponibilização de meios que proporcionem a interação com o poder público. Logo, considera-se que os portais também falham em se apresentar como espaços de estímulo à participação política.

Ressalta-se, portanto, a importância de que gestores, legisladores e órgãos de controle contemplem outras dimensões da transparência, para além da obrigatoriedade da disponibilização de dados e documentos na internet, bem como que organizações não governamentais chamem a atenção dos governantes e da sociedade para essa questão. É preciso, ainda, para contemplar o direito à informação, garantir que o cidadão consiga encontrar e acessar as informações nos *sites* em que foram publicadas, compreendendo o significado dos dados e se apropriando deles para os fins desejados – daí a importância de se seguir padrões de usabilidade e acessibilidade e de se manter um fluxo de comunicação eficiente entre Estado e sociedade. Além disso, para que os portais *online* se convertam em meios que efetivamente contemplem novas formas de relacionamento entre a Administração Pública e a sociedade, ampliando o debate e a participação popular, conforme preconizado pelo Programa de Governo Eletrônico Brasileiro (BRASIL, 2017a), faz-se necessário abrir espaços de interação e interatividade, que sejam, de fato, reconhecidos e legitimados pelos tomadores de decisão.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, [s.l.], v. 8, n. 3, p.147-158, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1023#.WN2d4PnyvIU>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- AMARAL, Marcelo Santos; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação e democracia: procurando a *accountability* em portais municipais da Bahia. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A604.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2017.
- ANJOS, Gilda Maria Azevedo Alves dos; EZEQUIEL, Vanderlei de Castro. Cidadania virtual: o espetáculo do governo eletrônico. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 16, n. 30, p.59-76, jan. 2011. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/3887/3569>>. Acesso em: 08 set. 2017.
- ARTEN, Francisco de Assis Carvalho. Portais de comunicação pública on line como propulsora de alternativas democráticas. **Pensamento Plural**, São João da Boa Vista, v. 2, n. 2, p.63-69, jan. 2008. Disponível em: <http://www.fae.br/2009/PensamentoPlural/Todas/artigo22_portaisdecomunicacaopublicaonline.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.
- BATISTA, Carmem Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **Transinformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p.225-231, set./dez. 2010a. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/transinfo/article/view/496/476>>. Acesso em: 16 mar. 2017.
- BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência da Informação, Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010b. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>>. Acesso em: 09 set. 2017.
- BRASIL. **Governo eletrônico: histórico**. 2017a. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico>>. Acesso em: 18 set. 2017.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência: sobre o portal**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 30 abr. 2017b.
- BRASIL. **EMAG - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico: versão 3.1**. 2014. Disponível em: <<http://emag.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 maio 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 ago. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 08 out. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 maio 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 01 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 07 out. 2017.

CARDELLO, Jennifer; WHITENTON, Kathryn. **Killing off the global navigation: one trend to avoid**. 2014. Nielsen Norman Group. Disponível em: <<https://www.nngroup.com/articles/killing-global-navigation-one-trend-avoid/>>. Acesso em: 03 set. 2017.

COLEMAN, Renita et al. Public life and the internet: if you build a better website, will citizens become engaged?. **New Media & Society**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.179-201, abr. 2008. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1461444807086474>. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1461444807086474>>. Acesso em: 22 set. 2017.

CORDEIRO, Antonio et al. Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, jun. 2012. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/6452>>. Acesso em: 14 out. 2017.

CRUZ, Arturo Carrasco. **Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas: el caso de México**. 2015. Disponível em: <<http://www.lase.mx/ensayos/acceso-a-la-informacion-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-el-caso-de-mexico/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 3, p.102-115, set./dez. 2009. Disponível em: <<https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/86>>. Acesso em: 16 set. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p.65-94, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2017

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **PIB municipal: série histórica**. 2016. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/serie-historica/>>. Acesso em: 04 maio 2017.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - EAESP. **Pesquisa Anual do Uso de TI**. 2017. Disponível em: <<http://eaesp.fgvsp.br/ensinoeconhecimento/centros/cia/pesquisa>>. Acesso em: 27 set. 2017.

GANDRA, Alana. **Smartphone se consolida como meio preferido de acesso à internet, diz pesquisa**. 2017. Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/sete-em-cada-dez-brasileiros-acessam-internet-e-elevam-uso-de-smartphone>>. Acesso em: 01 set. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p.57-63, mar./abr. 1995.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p.214-222, set./dez. 2005a. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>>. Acesso em: 06 set. 2017.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. In: ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA, 5., 2005b, Salvador. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/WilsonGomes.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. **Índice de Transparência**: edição 2014. 2014. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/edicao-2014/>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

JARDIM, José Maria. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS, 1999a, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/informacao-arquivistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999b.

KEUNECKE, Lucas Peter; TELES, João; FLACH, Leonardo. Práticas de accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 8, n. 16, p.153-174, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2011v8n16p153>>. Acesso em: 24 set. 2017.

KRUG, Steve. **Don't make me think**: a common sense approach to web usability. 2nd ed. Berkeley, CA: New Riders, 2006.

LEMOS, André et al. Cidade, tecnologia e interfaces: análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. 6, n. 2, p.117-136, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6595>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

MAY, Matt. **Inaccessibility of CAPTCHA**: alternatives to visual Turing tests on the web. 2005. W3C Working Group Note. Disponível em: <<https://www.w3.org/TR/turingtest/>>. Acesso em: 28 set. 2017.

NETLINGO. **NetLingo The Internet Dictionary**: interface. Disponível em: <<http://www.netlingo.com/word/interface.php>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

NIELSEN, Jakob. **Usability 101: introduction to usability**. 2012. Nielsen Norman Group. Evidence-Based User Experience Research, Training, and Consulting. Disponível em: <<https://www.nngroup.com/articles/usability-101-introduction-to-usability/>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

NUNES, Gissele Souza de Franceschi. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região sul do Brasil**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Contabilidade, Programa de Pós-graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/123151>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev.**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p.79-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da Lei nº 12.527/2011. **Revista Direito Público**, [S.l.], v. 9, n. 48, p.28-48, nov./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2126>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** México, D.F: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004. (Cuadernos de Transparencia, 3). Disponível em: <https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/>. Acesso em: 15 set. 2017.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p.450-468, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200007>. Acesso em: 26 mar. 2017.

SOARES, Horácio; SPELTA, Lêda. **CAPTCHA, herói ou vilão?** Disponível em: <http://acessodigital.net/art_captcha-heroi-ou-vilao.html>. Acesso em: 06 out. 2017.

STATCOUNTER GLOBAL STATS. **Browser market share in Brazil**. 2017a. Disponível em: <<http://gs.statcounter.com/browser-market-share/all/brazil>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

STATCOUNTER GLOBAL STATS. **Search engine market share in Brazil**. 2017b. Disponível em: <<http://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/brazil>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

STIGLITZ, Joseph E. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford Amnesty Lecture, Oxford, 1999. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1475/Stiglitz_OnLiberty.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2017.

TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/guia_lrf_2ed.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. **Prestação de contas e participação social**: uma análise de portais de transparência estaduais. 2015. 47 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/127439>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

UNIC – RIO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

VILLANUEVA, Ernesto. Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. In: MERINO, Mauricio (Org.). **Transparencia**: libros, autores e ideas. México, D.F.: IFAI, 2005. p. 57-65. Disponível em: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/transparencia_merino.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

W3C. **Accessibility**. Disponível em: <<https://www.w3.org/standards/webdesign/accessibility>>. Acesso em: 08 out. 2017.

W3C. **Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0**. 2008. Disponível em: <<https://www.w3.org/TR/WCAG20/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

W3C BRASIL. **Cartilha de acessibilidade na web**. Disponível em: <<http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>>. Acesso em: 20 set. 2017.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO PARA A AVALIAÇÃO DOS PORTAIS

1. Conteúdo

- 1.1. É possível ter acesso às peças orçamentárias:
 - a) Plano Plurianual (PPA)?
 - b) Lei Orçamentária Anual (LOA)?
 - c) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?
 - d) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)?
 - e) Relatório de Gestão Fiscal (RGF)?
- 1.2. É possível ter acesso às atas das audiências públicas realizadas para elaboração do orçamento?
- 1.3. As informações do portal estão atualizadas pelo menos até o dia útil anterior à data da pesquisa?
- 1.4. É possível verificar, na íntegra, os contratos realizados pelo município?
- 1.5. É possível verificar, na íntegra, os convênios realizados pelo município?
- 1.6. O site fornece os valores referentes à previsão de receitas, com sua natureza correspondente?
- 1.7. O site fornece os valores referentes ao lançamento de receitas, com sua natureza correspondente?
- 1.8. O site fornece os valores referentes à arrecadação da receita?
- 1.9. É possível ter acesso aos valores totais gastos pelo município?
- 1.10. O site disponibiliza as despesas por órgão?
- 1.11. O site disponibiliza as despesas por meio da classificação funcional programática?
- 1.12. O site disponibiliza as despesas divididas de acordo com sua natureza?
- 1.13. O site permite a delimitação temporal das consultas realizadas nas questões 1.7 a 1.12:
 - a) por mês?
 - b) por bimestre?
 - c) por trimestre?
 - d) por semestre?
 - e) por ano?
- 1.14. É possível ter acesso às despesas com a folha de pagamento dos servidores públicos do município?
- 1.15. É possível ter acesso às despesas com a folha de pagamento dos cargos em comissão do município?
- 1.16. É possível pesquisar pelo nome do servidor e ter acesso a informações sobre seu cargo, seu órgão de exercício e sua remuneração?
- 1.17. É possível ter acesso a informações sobre a quantidade e os valores das diárias pagas?
 - a) Com o nome do beneficiário?
 - b) Com o destino e data de saída e retorno?
- 1.18. É possível acompanhar os processos de licitação em andamento?

- 1.19. É possível ter acesso aos processos de licitação que já terminaram?
- 1.20. É possível saber quanto cada credor recebe do município?
- 1.21. O site disponibiliza informações para o acompanhamento de obras, como número do edital de licitação, contrato, descrição do objeto e fase em que está a obra?
- 1.22. O site disponibiliza as informações:
 - a) dos últimos quatro anos ou mais?
 - b) dos últimos três anos?
 - c) dos últimos dois anos?
- 1.23. É possível realizar o *download* dos dados consultados na forma de planilhas e textos?
- 1.24. O site viabiliza alternativa para encaminhamento de pedido de acesso à informação:
 - a) com instruções para o cidadão realizar o pedido?
 - b) com disponibilização de formulário para realizar a solicitação?
 - c) com informações de contato do órgão responsável?

2. Acessibilidade e usabilidade

- 2.1. Ao buscar pela palavra-chave “transparência + nome do município”, o Google inclui, entre suas dez primeiras ocorrências, a URL correspondente ao *website* do Portal da Transparência?
- 2.2. É possível encontrar o link do Portal da Transparência na página principal do site da respectiva prefeitura?
- 2.3. O site é operacional nos principais navegadores (Google Chrome e Mozilla Firefox)?
- 2.4. O site é responsivo (*layout* se adapta ao tamanho da tela em que é exibido) ou conta com uma versão específica para dispositivos móveis com as mesmas funcionalidades de sua versão para *desktop*?
- 2.5. A página principal do site disponibiliza algum *link* ao qual seja associada uma página explicativa sobre as características da acessibilidade e do acesso universal?
- 2.6. A página principal apresenta algum nível de conformidade (A, AA ou AAA) com as diretrizes da *Web Content Accessibility Guidelines 2.0*, série de recomendações para acessibilidade para a *web* publicadas pelo *World Wide Web Consortium* (W3C)?
- 2.7. Todo o conteúdo acessado está disponível em HTML ou, no caso de serem usados arquivos .pdf, o conteúdo do arquivo está apresentado no formato de texto, acessível para leitores de tela?
- 2.8. O site permite o acesso às informações sem uso de CAPTCHA?
- 2.9. O site disponibiliza versão em língua estrangeira:
 - a) em inglês?
 - b) em espanhol?
 - c) em outras línguas?
- 2.10. O site permite o acesso às informações sem necessidade de cadastramento ou senhas para acesso?
- 2.11. O menu de navegação principal da *homepage* é mantido em todas as páginas internas?
- 2.12. A posição do usuário em relação ao menu de navegação principal é indicada em todas as páginas internas?

- 2.13. A *homepage* e a primeira página de cada seção do menu principal encontram-se especificamente nomeadas na barra de títulos do navegador?
- 2.14. As páginas de 2º e 3º níveis podem ser acrescentadas aos “favoritos” do navegador?
- 2.15. O portal possui um mapa do site?
- 2.16. O portal possui um motor de busca?
- 2.17. O site disponibiliza recursos de busca avançada?

3. Interatividade e participação

- 3.1. O site disponibiliza o telefone para contato do órgão responsável pelo portal?
- 3.2. O site disponibiliza algum e-mail ou formulário para contato?
- 3.3. O site disponibiliza o endereço físico do órgão responsável pelo portal?
- 3.4. O site disponibiliza fóruns para debates?
- 3.5. O site disponibiliza enquetes voltadas à sondagem de opinião?
- 3.6. É possível o cidadão receber informações do Portal da Transparência por e-mail?
- 3.7. O site disponibiliza espaço para denúncias e reclamações sobre a divergência das informações fornecidas e a realidade com opção de envio anônimo?

4. Mecanismos para facilitar a compreensão das informações

- 4.1. O site disponibiliza informações sobre o que é o portal e como funciona?
- 4.2. O site disponibiliza uma seção com as perguntas frequentes?
- 4.3. O site disponibiliza um glossário com os significados de termos técnicos?
- 4.4. O site apresenta gráficos para auxiliar o cidadão a visualizar os dados?