

A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros

La calidad de la información pública: un análisis del grado de transparencia de las páginas web de cinco estados brasileños

The quality of public information: an analysis of the degree of transparency in the websites of five Brazilian states

Maria Paula Almada e Silva¹

Rodrigo Carreiro²

Resumo:

De uma perspectiva do aumento do interesse sobre a transparência pública – advindo, em parte, das leis de Acesso à Informação e da Transparência –, o artigo tem por objetivo analisar a qualidade das informações disposta em portais da transparência. Busca-se, a partir de uma metodologia específica, aferir se as informações dispostas são claras o suficiente para serem consideradas, de fato, transparentes. Para a delimitação do *corpus*, foram escolhidos os portais de transparência dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Bahia e Goiás porque estes apresentam os maiores PIBs de cada região do país. Ao final, conclui-se, dentre outros aspectos analisados, que o grau de transparência dos portais é, em geral, satisfatório, sendo RS e SP os estados com mais informações completas e inteligíveis, o que mostra que o fator PIB influencia a oferta de informação pública na internet.

Palavras-chave: Transparência. Informação. Portais estaduais. Internet.

1 Mestre e Doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas - Universidade Federal da Bahia. E-mail: mariapaula.almada@gmail.com

2 Mestre e Doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas - Universidade Federal da Bahia. E-mail: rodrigocarreiro@gmail.com

Resumen:

Desde una perspectiva del aumento del interés acerca de la transparencia publica – que viene, en parte, de las leyes del Acceso a la Información y de la Transparencia – dicho artículo tiene como objetivo analizar la calidad de las informaciones exhibidas en las páginas web de transparencia. A partir de una metodología específica, se busca evaluar si las informaciones disponibles son suficiente claras para que sean consideradas realmente transparentes. Para delimitar el *corpus*, fueron elegidas las páginas web de transparencia de los estados brasileños Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Bahia y Goiás porque estos presentan los mayores PIBs de cada región del país. Al final, se concluye entre otros aspectos analizados que el grado de transparencia de las páginas web es, en general, satisfactorio, con Rio Grande do Sul y São Paulo siendo los estados con más informaciones completas y comprensibles, lo que muestra que el factor PIB tiene influencia en la oferta de información pública en la red.

Palabras clave: Transparencia. Información. Sitios Web. Internet.

Abstract:

From a perspective of increasing of interest about transparency – which comes from recent Information Access Law and Transparency Law – the article aims to analyze the quality of information in the *websites* of some states, drawing an specific methodology to do that. More specifically, we intend to understand if the data and information presented are clear enough to be considered transparent. The *corpus* are formed by five *websites* of transparency from five states in Brazil: Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Bahia e Goiás, because these states present the highest GDP of each region they belong. At the end, we found, among other results, that the degree of transparency is satisfactory in many aspects and Rio Grande do Sul e São Paulo are the states with more complete and intelligible information, showing that the GDP issue influences (affects) the offering of public information on the internet.

Keywords: Transparency. Information. State's *websites*. Internet.

Introdução

A necessidade da transparência pública, um dos pilares em termos de requisitos democráticos básicos (GOMES, 2007), tem sido amplamente discutida no Brasil e no mundo nos últimos anos. No cenário nacional, pode-se dizer que o alargamento dessa temática por jornalistas, cidadãos, atores políticos e acadêmicos tem se dado, sobretudo, pela promulgação da Lei Complementar nº 131/2009, mais conhecida como Lei da Transparência, em 27 de maio de 2009, e pela recente entrada em vigor da Lei Federal nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, em maio de 2012.

Diante desse panorama, configurado tanto pelo advento da internet quanto pela obrigatoriedade de prestação de contas *on-line*, passa-se a discutir como o então livre fluxo de informação, imprescindível às democracias modernas, deve se reestruturar de modo a se adequar às dinâmicas da rede. Mais do que isso, surge a necessidade não apenas da divulgação da informação pública no ambiente *on-line* por governos e instituições, como também de uma informação tratada, disponível de maneira compreensível ao cidadão comum.

A preocupação com a inteligibilidade das informações justifica-se na necessidade de se assegurar que a vigia e o monitoramento das ações dos agentes governamentais podem ser feitas tanto por especialistas quanto por cidadãos comuns. Assim, a publicação e abertura de dados brutos, embora crucial para o processo é, ainda, insuficiente. É preciso também que esses dados estejam disponíveis de maneira acessível, clara e compreensível a qualquer interessado em obter informações sobre agentes e instituições públicas. Em outras palavras, é preciso que haja transparência pública.

É justamente nesse cenário que o presente artigo se encaixa, qual seja, na necessidade de avaliação do nível de transparência de informações dispostas por sítios governamentais de cinco estados brasileiros. Em linhas gerais, trata-se da avaliação da qualidade das informações sobre ações e despesas dos governos estaduais dispostas em seus respectivos sítios de transparência. Mais especificamente, analisa-se o modo como é feita a divulgação de dados e informações relativas à execução orçamentária e financeira e dos programas de governo dos órgãos e entidades da

administração pública estadual.

Assim, para se averiguar como os portais de transparência de determinados governos estaduais têm se adaptado aos novos desafios impostos, a escolha do *corpus* seguiu a lógica do PIB: será avaliado o grau de transparência de cada um dos portais de transparência de estados brasileiros que apresentam maior PIB por região, de modo que foram delimitados como objeto de análise os portais de transparência dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Bahia e Goiás (que correspondem aos maiores PIBs das regiões Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente).

Essa escolha se deu por já haver, na literatura, trabalhos que pressupõem que o montante do PIB de cada estado influencia a qualidade de apresentação de dados em seus respectivos *sites* (PINHO, 2008; CRUZ, SILVA & SANTOS, 2009), pois se espera que os estados mais desenvolvidos economicamente disponham de subsídios sociais, políticos e tecnológicos para implantar *sites* mais bem elaborados. Isso significa que um estado com PIB maior em comparação a outro tende a oferecer maior transparência de dados e gastos públicos, premissa que será verificada a partir de uma metodologia específica desenvolvida para avaliação desses portais.

Transparência pública e internet

O distanciamento entre os cidadãos e a esfera de decisão política na democracia representativa contemporânea é apontado, por vários autores, como um dos motivos da chamada “crise do sistema representativo” (NORRIS, 2011). Uma das razões a que se atribui tal distanciamento seria a dificuldade de monitoramento da sociedade civil dos negócios públicos ou, mais especificamente, da agenda política.

No intuito de suprir essa dificuldade, a ideia de transparência e sua aplicabilidade aos órgãos e instituições públicas têm adquirido, desde as duas últimas décadas do século passado, cada vez mais força (HOOD, 2006). No Brasil, algumas medidas legais têm sido adotadas para garantir a obrigatoriedade da prestação de contas de agentes do Estado e, assim, possibilitar o monitoramento do cidadão às contas e gastos públicos.

Nesse sentido, a promulgação da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), em 27 de maio de 2009, acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) que, por sua vez, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, como, por exemplo, a obrigatoriedade de todos os entes públicos disponibilizarem informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Esses dados se referem aos três principais instrumentos fiscais de gastos públicos: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA). A Lei da Transparência, então, estabelece a obrigatoriedade da prestação de contas na internet tanto por agentes do Estado, que exercem cargos ou mandatos na administração pública, quanto por instituições públicas.

Mais recentemente, em maio de 2012, entrou em vigor a Lei Federal nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, que determina a obrigatoriedade de todo órgão ou entidade que recebe recursos públicos de divulgar em que os recursos estão sendo aplicados, como estão sendo aplicados e, inclusive, a motivação para que esse dinheiro seja alocado em determinado local e de determinada forma, reiterando, assim, a natureza pública das atividades desenvolvidas pelos órgãos de governo de todos os poderes, em todas as esferas de governo.

Nesse cenário, faz-se tão pertinente quanto necessária a avaliação do nível de transparência das informações que passaram a ser dispostas por sítios governamentais. No entanto, antes de aferir níveis e graus de transparência, é preciso que se esclareça qual o conceito de transparência que será aqui adotado e que sejam feitas as devidas diferenciações entre termos distintos que, costumeiramente, são tratados como sinônimos.

Caracterizada, em linhas gerais, pela preocupação com a inteligibilidade das informações dispostas aos cidadãos comuns, a transparência é vista em estudos, análises, relatórios governamentais, discurso político e cobertura jornalística (SILVA, 2009) como a forma mais desejada de visibilidade pública (GOMES, 2008). Alguns pesquisadores afirmam, ainda, que o tema transparência abarca diversas variações, que incluem: abertura, vigilância, responsabilidade, noções de normas de governança, além do direito do cidadão em saber sobre o governo e sobre as formulações de políticas (MARGETTS, 2011). Como resultado, os benefícios e os custos de cada uma das variações vão depender de

suas características e consequências (HEALD, 2006; PARK, BLENKINSOPP, 2011), que podem variar entre justiça, eficiência, dentre outros (MARGETTS, 2011).

Assim, definida por alguns autores simplesmente como um fluxo aberto de informação (PARK; BLENKINSOPP, 2011), ou como a divulgação de informações relevantes sobre determinadas instituições que possibilitem a avaliação destas (LINDSTEDT, NAURIN, 2010, p.301), a transparência permite, na visão de Meijer (2009)³, que o cidadão desenvolva expectativas realistas sobre o que o governo pode ou não pode fazer e monitore o real desempenho desse governo, exercendo, assim, um papel fundamental ao possibilitar que os cidadãos atribuam adequadamente as responsabilidades que concernem aos representantes.

Os motivos apontados pela literatura que justificam a alta demanda por transparência estão nos fatos de a transparência: 1) ser uma das reivindicações morais fundamentais das sociedades democráticas, mediante o direito dos cidadãos ao acesso a informações do governo; 2) consistir em uma das medidas práticas para a redução da corrupção (LINDSTEDT & NAURIN, 2010; PARK & BLENKINSOPP, 2011; SÁNCHEZ, 2002), agindo como elemento de dissuasão contra o comportamento corrupto, promovendo a vigilância dos cidadãos e impedindo os funcionários públicos de usarem o serviço público indevidamente para obterem ganhos privados; e, ainda, 3) apresentar um efeito positivo tanto na relação da confiança do cidadão nas instituições (HEALD, 2006; HOOD, 2006; MARGETTS, 2011; MOORE, 2011) quanto na promoção da *accountability* (HEALD, 2006; PARK, BLENKINSOPP, 2011).

É nesse contexto que as tecnologias de comunicação e informação, como, por exemplo, a internet, ao ligarem agentes e cidadãos, podem colaborar no sentido de tornar o funcionário público mais *accountable* para os cidadãos,

3 Aplicada ao campo da administração pública, Meijer (2009) pontua que há dois tipos de definição para o instituto, sendo a primeira descritiva, que indica que a transparência pode ser traçada a partir de três elementos: um observador, algo disponível a ser observado e meios e métodos para a observação; enquanto a segunda seria uma definição de natureza normativa, em que a transparência torna acessíveis os procedimentos de trabalho de uma instituição que antes não eram facilmente visíveis àqueles que não estão diretamente envolvidos nela, de modo a demonstrar o bom trabalho desta instituição. Assim, o autor pondera que “algumas definições são normativas e definem a transparência como um princípio, enquanto outras são descritivas e definem a transparência como uma relação institucional” (MEIJER, 2009, p. 258).

gerando uma relação de *accountability*⁴, tida como fundamental para o contrato social da teoria política (KAKABADSE, KAKABADSE, KOUZMIN, 2003).

No que diz respeito ao ambiente digital como meio capaz de proporcionar a transparência, a efetividade dessa “transparência” se dá tanto por iniciativas governamentais quanto por iniciativas provenientes de atores da esfera da cidadania. Tais iniciativas, governamentais e civis, por serem classificadas como de *transparência*, além de proverem informações sobre atores e instituições públicas, o devem fazer com a preocupação de que as informações estejam dispostas de maneira compreensível ao cidadão comum.

As características da transparência mediada por computadores são delineadas por alguns autores (MARGETTS, 2011; MEIJER, 2009) que, em linhas gerais, acreditam que esse novo meio de produção de transparência traga diversas vantagens ao cidadão e às instituições públicas. Para Meijer (2009), há diferenças entre a transparência mediada por computadores e a transparência tradicional. Comparativamente, a transparência possibilitada pelo computador fornece às pessoas uma informação mais completa, detalhada, o que contribui para a racionalização da sociedade e permite que os cidadãos comuns possam fazer suas próprias avaliações e compartilhá-las com outros cidadãos, gerando dados não disponíveis anteriormente para a formulação de política e podendo aumentar a eficiência e a eficácia do sistema político (MARGETTS, 2011).

No que diz respeito a iniciativas de democracia digital projetadas, gerenciadas e oferecidas pelo governo, as informações são transparentes quando números, dados e estatísticas sobre o funcionamento do Estado são postos

4 Dentre todos estes motivos elencados, o último merece especial atenção por ser comumente atrelado a termos como: responsabilização, fiscalização, punição e exposição e, por isso, ser frequentemente confundido com conceitos como transparência e publicidade. É importante deixar claro, então, que *accountability* consiste na obrigatoriedade de um sujeito prestar contas de suas ações à autoridade competente. Mais especificamente, no âmbito da política, *accountability* acontece quando os agentes políticos se reportam a órgãos do próprio Estado e, de maneira geral, aos cidadãos, a fim de justificar suas decisões e receber punições ou constrangimentos em casos de má conduta (SCHEDLER, 1999). Nesse sentido, a publicidade é condição para a prestação de contas e para a *accountability*. Esta se configura pela possibilidade de constrangimento causada pela transparência, somada à perspectiva de sanção sobre o agente, ou seja, a *accountability* ultrapassa o conceito de transparência ao prever constrangimentos e sanções. A lógica é que “aqueles que demandam *accountability* exigem respostas e justificativas, enquanto aqueles que se mantêm *accountable* aceitam responsabilidades e proveem explicações” (MAIA, 2006, p. 2).

em sítios governamentais em uma linguagem que tente esclarecer as informações técnicas de modo a torná-las mais compreensíveis ao cidadão (MARGETTS, 2006; SILVA, 2009). Deve haver preocupação em decifrar, trabalhar os dados brutos para dispor aos demais cidadãos de modo que esses dados refinados tornem-se, então, compreensíveis, inteligíveis, para o cidadão comum.

Entretanto, deve-se ressaltar que, apesar das possibilidades de todos os ganhos pelo provimento da transparência por intermédio de meios digitais, como, por exemplo, o ganho educacional (LINDSTEDT; NAURIN, 2010), esse requisito democrático agrega também algumas limitações (MOORE, 2011).

Meijer (2009) alerta para o fato de que, embora se suponha que a transparência, por meio de sistemas informatizados, melhore os governos de todo o mundo, reduzindo a corrupção e reforçando a responsabilização perante os cidadãos, e se alegue que a transparência *per se* vai garantir que os funcionários ajam adequadamente, tais suposições não significam, necessariamente, que tais promessas se cumprirão⁵.

O debate sobre a transparência, portanto, mostra-se intenso e acalorado. Dentre as perspectivas pros e contras, as diversas visões explicitadas buscaram apresentar as expectativas sobre a transparência e, sobretudo, delimitar seu conceito, diferenciando-o de abordagens próximas presentes na literatura.

Entende-se, neste trabalho, que, embora seja um termo interessante, a maioria das abordagens trata da publicidade em seus níveis mais elementares (como a *abertura de dados*), e não da transparência como o ato de “jogar

5 Além disso, essa extrema necessidade pela transparência, que advém, segundo Moore (2001), da lógica falsa de que transparência implica confiança do cidadão em relação às instituições, pode produzir efeitos negativos. Alguns autores ponderam que a transparência pode ser usada taticamente para dificultar a obtenção de informação pelo cidadão, pois a quantidade de informações dispostas é tamanha que os cidadãos não a conseguem digerir. Outro lado negativo da transparência floresce quando os governos usam as informações dispostas pelos cidadãos para controlá-los eletronicamente e violar suas privacidades individuais (VEDEL, 2006).

luz” sobre processos internos decisórios cujos resultados atingem, de algum modo, o cidadão. Nos seus níveis mais elevados, a transparência se confunde com o conceito de *accountability* e constrange o sujeito que agiu, nessa lógica, erroneamente, punindo-o, o que não é possível por meio da simples publicidade (publicação) de dados brutos, por exemplo.

Conclui-se, então, que a transparência é um conceito mais exigente que o de publicidade e visibilidade, pois os ultrapassa, já que estes se limitam a tornar públicas as informações. Assim, a simples obtenção de informação não pode ser definida como transparência, pois mesmo que a informação seja de grande valia ao cidadão, trata-se apenas de visibilidade e publicidade. A transparência, portanto, vai além do ato de tornar uma informação pública, preocupando-se com a inteligibilidade da informação por parte do cidadão comum.

Metodologia

A partir da discussão bibliográfica e de trabalhos anteriores revisados ao longo do artigo, verificou-se a necessidade da análise dos *sites* de transparência de nível estadual no Brasil. Isto é, uma investigação que contemple não apenas aspectos vinculados aos portais estatais de forma geral, mas sim um estudo específico de *sites* que são criados e mantidos para promover transparência de informação pública. Para se chegar ao *corpus* final, optou-se por escolher exemplos seguindo a lógica do PIB, já debatida em trabalhos anteriores (PINHO, 2008; CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009). Embora com foco em *sites* de outra natureza, esses estudos apontam para o fato de que o montante do PIB de cada estado influencia a qualidade de apresentação de dados em seus respectivos *sites*, pois se espera que os estados mais desenvolvidos economicamente disponham de subsídios sociais, políticos e tecnológicos para implantar *sites* mais bem elaborados. Isso quer dizer que um estado com PIB maior em comparação a outro tende a oferecer maior transparência de dados e gastos públicos.

Por esse caminho, o presente artigo estabeleceu como *corpus* os estados com maior PIB de cada região do país, uma forma também de contemplar todo o território nacional e apresentar um panorama mais amplo de investigação. Além disso, é possível ainda, entre os cinco estados escolhidos, estabelecer relações comparativas. Portanto, os cinco *sites* de transparência estadual abordados neste trabalho são: Portal da Transparência Estadual (São Paulo), Transparência RS (Rio Grande do Sul), Transparência Bahia (Bahia), Goiás Transparente (Goiás) e Portal da Transparência (Pará)⁶.

Com o *corpus* definido, realizou-se uma navegação de cunho exploratório em todos os *sites*, a fim de verificar inicialmente todos os links e caminhos para se chegar às informações. Foi identificado que os portais estão vinculados a secretarias ou órgãos diferentes em cada estado, como a Secretaria da Fazenda, no caso da Bahia, ou a Controladoria Geral do Estado, no caso de Goiás. No entanto, essa distinção não foi levada em consideração de forma direta, pois seria necessária a adoção de outros critérios de análise para verificar se isso exerce alguma influência na qualidade dos *sites*, o que fugiria do propósito inicial do trabalho. É considerado, sim, o fato de que, por estarem subordinadas às secretarias e órgãos com objetivos institucionais distintos, os *sites* tendem a apresentar dinâmicas diferentes e priorizar determinadas informações em detrimento de outras. Para o trabalho de coleta e verificação de dados, cada pesquisador navegou e realizou a mesma pesquisa em cada um dos *sites*. Posteriormente, os dados coletados foram cruzados, e as divergências foram discutidas a fim de se chegar a um consenso.

6 Respectivamente: <http://www.transparencia.sp.gov.br/>; <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaInicial.aspx>; http://hin-ternet.sefaz.ba.gov.br/administracao/transparencia_bahia/index.htm; <http://www.transparencia.go.gov.br/>; <http://www.portaltransparencia.pa.gov.br/>

Tabela 1 – Relação entre importância da informação e tipo de informação

Tipo de informação Avaliação	Informações completas e inteligíveis	Informações completas, porém ininteligíveis	Informações incompletas, porém inteligíveis	Informações incompletas e ininteligíveis	Sem informação
Importante e essencial	100	75	50	25	0
Importante mas não essencial	80	60	40	20	0
Menos importante	60	45	30	15	0

O caminho de pesquisa pretende dar subsídios para uma análise quantitativa, mas também qualitativa, que descreva como é disposta a informação ao cidadão e que dê substratos para que se diga se as informações são claras e inteligíveis a ponto de serem classificadas como informações transparentes. Adotou-se o critério de pontuação, embasado essencialmente nos trabalhos de Braga (2007), Amorim (2012) e Almada (2013), que têm propósitos análogos. Essa perspectiva fornece uma análise em dois vieses: avaliação do nível da informação e tipo de informação (conforme Tabela 1). Mais claramente, cada item analisado é enquadrado quanto a seu tipo: se é importante e essencial, se é importante, mas não essencial ou se é menos importante. Finalmente, esse enquadramento guiará o estabelecimento da pontuação (conforme Tabela 1). Tomando como parâmetro um portal exemplo em termos de um e-projeto de democracia, o esperado é que todas as informações dispostas sejam completas e inteligíveis, variando apenas o grau de importância da informação.

A inclusão da inteligibilidade se fez imprescindível, pois, por se tratar de iniciativas de governos estaduais que têm como objetivo informar o cidadão, faz-se necessário avaliar se as informações são disponibilizadas de modo que este esteja apto a monitorar as receitas e despesas de seu estado, orçamentos e processos de licitação, dentre outros aspectos. Espera-se, então, que as informações estejam dispostas nos portais de maneira fácil e inteligível ao cidadão

comum, para que este não encontre dificuldades nem obstáculos para decifrar e compreendê-las.

O objetivo do trabalho não é estabelecer apenas o grau com o intuito de definir, quantitativamente falando, um marco estanque da transparência, mas sim analisar como os cidadãos podem ter acesso a um tipo de informação normalmente pouco disponível a eles. Por isso, a categorização dos tipos de informação, conforme indicação preliminar na Tabela 1, levou em consideração a navegação padrão do cidadão, ou seja, conteúdos que podem ser de interesse do cidadão (BRAGA, 2007; AMORIM, 2012). Essa atribuição de pontos visa avaliar os *conceitos* que qualificam a informação encontrada ao explicitarem quanto, em percentuais, de cada conceito, a iniciativa atende. Não se trata apenas da distribuição de números. Os números são postos para dar sentido e exemplificar, mas a avaliação da informação é realizada mediante os distintos conceitos expostos acima. Sendo assim, as informações serão enquadradas conforme relação a seguir.

Onze informações foram consideradas importantes e essenciais, são elas: divulgação do PPA; divulgação da LOA; divulgação do LDO; detalhamento do orçamento (receitas); detalhamento do orçamento (despesas); *download* de relatórios/dados; dados brutos; gastos com servidores públicos (publicação salário, gratificações, viagens); legislação de referência (LAI e afins); convênios e parcerias (abrange transferência de recursos); transparência nos processos de licitação.

Informações importantes, mas não essenciais – informações sobre o propósito do portal; mecanismo de acompanhamento externo (como, por exemplo, feed RSS); manual ou guia que conduza ou facilite a navegação nos dados; explicação da estrutura de cargos/funções de servidores e empresas estatais.

Informações menos importantes – glossário; ferramentas de pesquisa; gráficos/tabelas; fale conosco.

Resultados

Info_sobre * valorQualitativo Crosstabulation

Count		valorQualitativo												Total
		Ausência de info. importante e essencial	Ausência de info. importante mas não essencial	Ausência de info. menos importante	Info. Completa e Inteligível VS. Importante e essencial	Info. Inteligível, porém Incomp. VS. Importante e essencial	Info. Ininteligível e incompleta VS. Importante e essencial	Info. Completa e inteligível VS. Importante, mas não essencial	Info. Inteligível porém Incomp. VS. Importante mas não essencial	Info. Completae inteligível VS. Menos Importante	Info. Completa, porém ininteligível VS. Info menos importante	Info. Inteligível, porém Incomp VS. Info menos importante	Ininteligível e incompleta VS. Info menos importante	
Info sobre	Goiás	3	1	0	7	1	0	2	1	4	0	0	0	19
	Bahia	0	3	0	7	3	1	1	0	2	1	0	1	19
	RS	0	0	0	10	1	0	3	1	4	0	0	0	19
	SP	0	1	1	11	0	0	1	2	3	0	0	0	19
	Pará	1	3	1	8	2	0	1	0	2	0	1	0	19
Total		4	8	2	43	7	1	8	4	15	1	1	1	95

Tabela 2: Qualidade da informação dos portais de transparência dos estados de Goiás, Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo e Pará

No que se refere às informações importantes e essenciais, Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo publicaram todos os dados previstos para essa seção, enquanto o Pará deixou de publicar uma informação (divulgação da LDO) e Goiás, três (divulgação da LDO, LOA e PPA). Aprofundando a questão quanto à qualidade da informação publicada, verificou-se que somente São Paulo publicou todos os 11 itens de forma completa e inteligível, ou seja, facilmente acessível e disponível de forma clara e objetiva para o usuário. O item “gastos com servidores públicos” despertou mais dificuldade para os estados, uma vez que o Rio Grande do Sul e o Pará apresentam a informação de maneira incompleta, mostrando apenas gastos com salários e sem aprofundamento em outras questões (gratificações, viagens, etc.). Já a Bahia oferece as informações de forma confusa e truncada, por não haver uma lógica na disposição e organização das

informações, o que dificulta a busca pelo conteúdo desejado. Além disso, quando encontradas, essas informações não estão dispostas de maneira clara e inteligível a qualquer um.

Sobre as informações consideradas importantes, mas não essenciais, somente o estado do Rio Grande do Sul conseguiu apresentar todas dessa categoria, embora a explicação da estrutura e das funções de servidores e empresas estatais tenham sido avaliadas como incompletas, porém inteligíveis. O Pará não apresenta uma seção do *site* em que explicam os propósitos do portal da transparência, enquanto a Bahia não apresenta um guia ou manual que ajude o usuário a procurar informação dentro do *site*. Novamente, o Rio Grande do Sul se destaca, dessa vez como o único estado a oferecer um mecanismo de acompanhamento externo, como feed RSS.

Com relação às informações menos importantes, o Pará não apresenta um glossário com termos de referência, e São Paulo não oferece ferramenta de pesquisa interna. Sobre esse último item, destaca-se o fato de o *site* da Bahia ter um motor de busca direcionado apenas a uma seção do *site*, restringindo consideravelmente o escopo de pesquisa. Ao todo, apenas Goiás e Rio Grande do Sul foram avaliados com todas as informações como completas e inteligíveis.

Tabela 3 – Relação decrescente dos estados e porcentagens de informações completas e inteligíveis

Rio Grande do Sul	89,4%
São Paulo	78,9%
Goiás	68,4%
Pará	57,8%
Bahia	52,6%

No *site* de Goiás, 68,4% das informações foram consideradas completas e inteligíveis; 0% completas, porém ininteligíveis; 10,5% incompletas, porém inteligíveis; e, por fim, 0% incompletas e ininteligíveis. Foi constatada a ausência de quatro informações.

No *site* da Bahia, 52,6% das informações foram consideradas completas e inteligíveis; 5,2% completas, porém ininteligíveis; 15,7% incompletas, porém inteligíveis; e, por fim, 10,5% incompletas e ininteligíveis. Foi constatada a ausência de três informações.

No *site* do Rio Grande do Sul, 89,4% das informações foram consideradas completas e inteligíveis; 0% completas, porém ininteligíveis; 10,5% incompletas, porém inteligíveis; e, por fim, 0% incompletas e ininteligíveis. Não foi constatada ausência de informações.

No *site* de São Paulo, 78,9% das informações foram consideradas completas e inteligíveis; 0% completas, porém ininteligíveis; 10,5% incompletas, porém inteligíveis; e, por fim, 0% incompletas e ininteligíveis. Foi constatada a ausência de duas informações.

No *site* do Pará, 57,8% das informações foram consideradas completas e inteligíveis; 0% completas, porém ininteligíveis; 15,7% incompletas, porém inteligíveis; e, por fim, 0% incompletas e ininteligíveis. Foi constatada a ausência de cinco informações.

Assim, a comparação da qualidade de informação dos portais de transparência de cada estado mostra que o estado do Rio Grande do Sul é o mais completo em termos de informações transparentes, claras e acessíveis ao cidadão.

Contabilizando números brutos, a análise contemplou 55 informações do tipo importante e essencial (11 para cada um dos cinco estados) e, destas, 43 atingiram o ponto máximo (índice de pouco mais de 78%), de estarem completas e inteligíveis. Um exemplo disso é a discriminação de receitas e despesas que o portal de São Paulo faz, dando a opção clara de pesquisa e acesso a conteúdo separado por órgão público. A informação é apresentada em um arquivo que pode ser exportado em PDF ou xls, o que dá ao cidadão a opção que melhor lhe convier e, para jornalistas, por exemplo, a possibilidade de transformar os dados em tabelas e gráficos. Já o estado do Rio Grande do Sul procura manter a tabela de receitas atualizada⁷, embora não apresente, nesse caso, dados exportáveis. Ainda entre as informações importantes e essenciais, São Paulo se destaca por apresentar um bom detalhamento dos gastos públicos com

7 Em acesso no dia 8/7/2013, era possível verificar a tabela atualizada no dia 5/7/2013.

servidores, oferecendo busca por órgão, cargo, situação e faixa salarial. Além disso, o *site* ainda oferece todas essas informações referentes a todos os servidores estaduais numa planilha.

O destaque geral da pesquisa foi o *site* do Rio Grande do Sul, que só não obteve nota máxima em apenas dois aspectos dos 19 analisados, ambos relacionados a despesas com pessoal. No primeiro caso, gastos com servidores públicos (salário, gratificações, viagens), o Transparência RS apresenta dados apenas sobre os salários, sem discriminações mais detalhadas. No segundo caso, as informações sobre estrutura de cargos e funções dos servidores estão confusas e só podem ser acessadas de forma indireta, sem um espaço específico em que é possível visualizar uma relação mais bem explicada. Isso à parte, o *site* do Rio Grande do Sul consegue realizar uma boa integração com o *site* da Secretaria da Fazenda estadual, onde existe um banco de dados estruturado e de fácil acesso e por onde é possível visualizar e baixar boa parte do conteúdo apresentado no Transparência RS.

Além disso, destaca-se o espaço em que é possível se cadastrar para receber informações sobre liberação de convênios, instrumento importante de *accountability* e de agilidade para que empresas participem dos processos públicos. Outra menção positiva é a farta oferta de gráficos e tabelas referentes aos gastos públicos, desde relativos a receitas e transferências de recursos até gastos comparativos entre saúde e educação, por exemplo. Essa é uma forma de aproximar o cidadão da administração pública, uma vez que transformar dados numéricos densos em tabelas e gráficos mais acessíveis tornam o assunto mais fácil de entender e mostram, ainda, uma maneira visual de consumir tais informações.

Sobre *download* de relatórios e dados, o *site* da Bahia foi o único a não obter a nota máxima. Realizar tal tarefa no *site* Senha Aberta (BA) requer um esforço razoável de busca para achar alguma informação que possa ser baixada. Não foram encontrados, por exemplo, dados que possam ser baixados em xls ou alguma outra extensão mais maleável, sendo o PDF a única opção ofertada. Para o cidadão, esse fato pode não trazer consequências negativas, mas com opções de *downloads* mais amplas, órgãos da imprensa podem trabalhar os dados e apresentar gráficos e tabelas mais palatáveis para a população.

Voltando aos números brutos, dessa vez relativos às informações importantes, mas não essenciais, somente oito

destas atingiram a pontuação máxima (de 20 possíveis). Nesse quesito, a Bahia e o Pará se destacam negativamente. O primeiro estado não apresenta qualquer conteúdo referente a mecanismos de acompanhamento externo, manual ou guia que conduza ou facilite a navegação e explicação de estrutura de cargos e funções de servidores e empresas estatais. Embora categorizadas como não essenciais, essas informações são importantes na medida em que formam um lastro básico de sustentação da navegação do usuário. É possível, sem a maioria dessas ferramentas – como feed RSS ou um manual de pesquisa –, explorar o *site* e encontrar os dados de interesse, mas essa ausência dificulta claramente o processo. O *site* do Pará, embora apresente um guia do usuário extenso e bem explicado em forma de perguntas e respostas, sequer apresenta informações sobre o propósito do veículo – uma maneira básica de situar o usuário naquilo que se propõe a iniciativa.

Das 20 informações do tipo menos importante, 15 atingiram o ponto máximo, de estarem dispostas de forma completa e inteligível. Destaca-se o fato de Goiás apresentar todo esse conteúdo de forma clara e de fácil acesso, portanto, obtendo pontuação máxima, e o Rio Grande do Sul, na mesma situação. O estado do Pará não apresentou glossário de termos de referência, e São Paulo não oferece um sistema de busca integrado. Quanto ao primeiro caso, o *site*, como dito anteriormente, oferece um guia amplo em formato de perguntas e respostas, mas falta um glossário que sirva de “tira dúvidas” dos usuários quanto a siglas, abreviações e termos mais importantes do *site*. Quanto ao *site* de São Paulo, o sistema de busca é um dos parâmetros básicos de qualquer veículo digital, sendo uma forma eficiente para o cidadão buscar qualquer coisa que lhe interessa.

Discussão e conclusão

No geral, os resultados apresentam subsídios iniciais para algumas discussões acerca da oferta de informação pública na internet, principalmente num momento em que o tema ganha força com a Lei de Acesso à Informação. Como objetivado, o estudo procurou estabelecer caminhos teóricos que se coadunam com os trabalhos na área, formando um lastro de parâmetros de análise da transparência e sua relação prática na internet, além de ser um esforço metodo-

lógico de investigação do assunto. Com isso, foram identificados 19 tipos de informação que representam, em níveis diferentes, o que há de mais importante e básico no oferecimento de informação pública de relevância para o cidadão.

Como esperado, o fator PIB influencia a oferta de informação pública na internet. São Paulo e Rio Grande do Sul, que apresentam os maiores índices do PIB dentro da amostra selecionada⁸, conseguem oferecer mais informações de relevância e de forma mais clara e eficaz. Os percentuais de informações completas e inteligíveis que ambos obtiveram, 78,9% (SP) e 89,4% (RS), os colocam num patamar à frente dos demais: 52,6% (BA) e 57,8% (PA). Goiás registrou um percentual intermediário (68,4%), porém falhou ao não disponibilizar conteúdo referente a LDO, LOA e PPA, importantes instrumentos fiscais e orçamentários do governo.

Esse resultado denota que há um caminho a percorrer na administração pública que venha a superar essa lacuna, independentemente da saúde financeira do estado expressa no PIB. É notório que investimentos em tecnologia e pessoal capacitado são fatores imprescindíveis para que os portais apresentem níveis desejáveis de transparência. No entanto, tais aspectos dependem de fatores externos e não avaliados aqui, relacionados às prioridades e objetivos políticos da gestão de cada governo vigente.

Referências

ALMADA, M. P. Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil. Salvador, 2013. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia.

8 O último levantamento do IBGE em 2012 mostrou que a participação destes estados no PIB brasileiro foi a seguinte: São Paulo (33,1% em participação no PIB do país), Rio Grande do Sul (6,7%), Paraná (5,8%), Bahia (4,1%), Goiás (2,6%) e Pará (2,1%).

AMORIM, P. K. Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. Salvador, 2012. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia.

BRAGA, S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. In: Opinião Pública, vol. 13, nº 1. Campinas, jun. 2007.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: Contabilidade, Gestão e Governança, v 12, n 3. Brasília, 2009.

GOMES, W. Democracia Digital: que democracia? Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Internet e Política”, II Congresso da Compolitica, Belo Horizonte, 2007.

GOMES, W.; MAIA, Rousiley. Comunicação & democracia: Problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). Transparency: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, p. 25-43, 2006.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). Transparency: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, p.3-24, 2006.

KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN. Reinventing the Democratic Governance Project Through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. Public Administration Review, v. 63, n. 1, p. 44-60, 2003.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. International Political Science Review, v. 31, n. 3, p. 301-322, 2 ago 2010.

MAIA, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da accountability. E-Compós, Brasília, v. 7, p. 1-27, 2006.

MARGETTS, H. The Internet and Transparency. The Political Quarterly, v. 82, n. 4, p. 518-521, 8 out 2011.

MARGETTS, H. Transparency and digital government. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). Transparency: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, p. 197-210, 2006.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. International Review of Administrative Sciences, v. 75, n. 2, p. 255-269, 19 jun 2009.

MOORE, M. The Limits of Transparency. The Political Quarterly, v. 82, n. 4, p. 506-508, 24 out 2011.

NORRIS, P. Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited. New York: Cambridge University Press, 2011.

PARK, H.; BLENKINSOPP, J. The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. International Review of Administrative Sciences, v. 77, n. 2, p. 254-274, 13 jun 2011.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. In: Revista de Administração Pública, 42(3), Rio de Janeiro. 2008. CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009

SÁNCHEZ, A. C. Direito De Acesso Às Informações Públicas E Ao Escrutínio Público: A Transparência Como Instrumento De Controle Democrático. In: KONDO, S. Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer. Brasília: MP – SGES, p. 227-232, 2002.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). The self-Restraining State: power and accountability in new democracies. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, p. 13-28, 1999.

SILVA, S. P. Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. Salvador, 2009. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia.

VEDEL, T. The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions. *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 2, p. 226-235, 10 fev 2006.

Recebido em 02.11.2013. Aceito em 03.12.2013.