

Gleison Mendonça Diniz

Modelagem de transparência digital e sua aplicação em portais eletrônicos do setor público





**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

**MODELAGEM DE TRANSPARÊNCIA DIGITAL E
SUA APLICAÇÃO EM PORTAIS ELETRÔNICOS
DO SETOR PÚBLICO**

Gleison Mendonça Diniz

**MODELAGEM DE TRANSPARÊNCIA DIGITAL E
SUA APLICAÇÃO EM PORTAIS ELETRÔNICOS
DO SETOR PÚBLICO**

INESP

Fortaleza - Ceará

2020

Copyright © 2020 by INESP

Coordenação Editorial

João Milton Cunha de Miranda

Assistente Editorial

Rachel Garcia, Valquiria Moreira

Diagramação

Mario Giffoni

Capa e Projeto Gráfico

Lilyanne Leitão

Revisão

Lúcia Jacó Rocha

Coordenação de impressão

Ernandes do Carmo

Impressão e Acabamento

Inesp

Edição Institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

VENDA E PROMOÇÃO PESSOAL PROIBIDAS

Catalogado na Fonte por: Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

D585m Diniz, Gleison Mendonça.

Modelagem de transparência digital e sua aplicação em portais eletrônicos do setor público [livro eletrônico] / Gleison Mendonça Diniz. – Fortaleza: INESP, 2020.

2732Kb ; PDF

ISBN: 978-65-88252-08-6

1. Administração pública – Brasil. 2. Transparência na Administração pública. I. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. II. Título.

CDD 341.31

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro, desde que citados autores e fontes.

Inesp

Av. Desembargador Moreira, 2807

Ed. Senador César Cals de Oliveira, 1º andar

Dionísio Torres

CEP 60170-900 – Fortaleza - CE - Brasil

Tel: (85)3277.3701 – Fax (85)3277.3707

al.ce.gov.br/inesp

inesp@al.ce.gov.br

À minha mulher, Roberta,
e ao nosso filho, Pedro.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me proporcionar a vida, o estímulo, a coragem e a vontade de ser uma pessoa melhor a cada dia.

Aos meus pais, Pedro Ferreira Diniz (*in memoriam*) e Marizinha Mendonça Diniz, meus maiores exemplos, a quem devo todo o carinho, amor, respeito e admiração.

À minha mulher, Roberta, por sua dedicação, atenção, estímulo e apoio a todos os meus projetos profissionais e pessoais. Minha companheira inseparável de ontem, hoje e sempre, aquela com quem compartilho meus sonhos e a quem me esforço para tornar seus dias cada vez mais felizes ao meu lado.

Ao nosso filho, Pedro, o maior presente dado por Deus, prova irrefutável de que o verdadeiro amor existe.

À professora doutora Fátima Matos, que, mais do que uma orientadora, se tornou uma amiga; uma profissional verdadeiramente dedicada, competente e comprometida com seus ideais e com a transmissão do saber. Seu apoio, paciência e incentivos foram determinantes para a conclusão deste trabalho bem antes do prazo final.

À professora doutora Paula Karini, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins, em quem me espelhei para a realização desta tese. Sua experiência e contribuições foram fundamentais para a consecução dessa pesquisa.

Ao professor Marcus Vinicius, PhD, da Universidade Federal do Ceará, por quem tenho grande admiração, por sua carreira acadêmica e profissional na Gestão Pública. A definição sobre o tema de pesquisa da tese foi tomada após um diálogo construtivo em sua residência, ou seja, foi lá que a ideia do estudo nasceu. Suas contribuições ao longo das fases do projeto e qualificação da tese corroboraram todo o respeito que tenho por esse profissional e amigo.

À professora doutora Maria Clara Bugarim, por sua disponibilidade, atenção, além das valiosas contribuições para o upgrade da pesquisa da tese. Sua simplicidade, simpatia e vasta experiência tornam-lhe um grande exemplo de profissional e ser humano.

Ao professor doutor Paulo Pontes, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, por suas assertivas orientações na análise e discussão dos resultados da pesquisa.

Ao professor doutor Augusto Cabral, da Universidade Federal do Ceará, por quem tenho grande estima e apreço, dada sua trajetória acadêmica como docente e pesquisador.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da UNIFOR, pela sabedoria e conhecimentos compartilhados ao longo do curso de doutorado.

Aos secretários do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da UNIFOR, Daniel Ventura, Narciso Leite, Maciel de Souza e So-

corro Maia, por sua contínua disponibilidade, suporte e atenção ao longo do curso de doutorado.

Aos colegas de doutorado, Diego Machado, Editinete Garcia, Ana Íris Vasconcelos, Graça Carlos, Cora Furtado, Hugo Pereira, Luciana Freire, Silvio Romero, Marília Falcioni, Márcia Zabdiele e Artur Gomes, pelo companheirismo, por enfrentarem e superarem comigo os obstáculos inerentes ao curso, por saberem o que todo esse esforço representa e por terem me proporcionado tantas alegrias.

À Universidade de Fortaleza, por seu pioneirismo na realização do primeiro Programa de Doutorado em Administração de Empresas do Ceará.

Ao Deputado Estadual Doutor José Sarto Nogueira Moreira, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE) pela colaboração e incentivo à difusão do conhecimento para a melhoria da gestão pública do Estado do Ceará.

Ao professor doutor João Milton Cunha de Miranda, Diretor Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp) pela cooperação decisiva, atenção e estímulo quanto à publicação científica da obra.

Ao Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima, Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com quem sempre tenho frutíferas discussões sobre perspectivas da Administração Pública, em especial, do controle externo, e cujo apoio foi determinante para transformar a publicação do livro em realidade.

Ao Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior, Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, pelo apoio à divulgação de atividades de pesquisa, que enobrecem e fortalecem o mister das cortes de contas.

Ao Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa, Diretor-Presidente do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo, por sua prestatividade e pela colaboração essencial de sua competente equipe na organização das atividades de lançamento do livro.

Ao Henrique Cardoso, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, amigo de longas datas, por ter sugerido e compartilhado comigo muitos livros e artigos para minha pesquisa de tese.

Ao Juraci Muniz, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que me incentivou e viabilizou todos os recursos possíveis ao seu alcance para a realização do doutorado.

À Lilyanne Leitão e ao Mário Giffoni, que realizaram de forma habilidosa o trabalho de diagramação do livro.

Ao Bruno Góes, por sua valiosa contribuição na tabulação de parte dos resultados da pesquisa.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, colaboraram para mais uma conquista acadêmica e me fizeram acreditar que era possível.

APRESENTAÇÃO

Na época da democracia digital e da sociedade da informação, a publicação da obra Modelagem de Transparência Digital e sua Aplicação em Portais Eletrônicos do Setor Público tem o objetivo de facilitar o acesso e a compreensão de dados disponíveis em sites de municípios cearenses. Apresenta, em síntese, tudo o que merece um olhar político mais atento.

Ao analisar dezenas de indicadores técnicos de portais e as possibilidades geradas pelos softwares, utilizados para este fim, esta publicação contribui para aprimorar o instrumento de controle popular, bem como aproximar a sociedade das instituições governamentais. Mostra, também, como acontece a aplicação dos recursos públicos, tornando mais rápida e eficaz a comunicação entre a população e os gestores públicos.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Ceará - Inesp -, disponibiliza, orgulhosamente, esta obra por acreditar que, ao facilitar o acompanhamento, a análise e a participação popular no controle do uso de recursos públicos, garante o pleno exercício da cidadania.

Deputado José Sarto

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

PREFÁCIO



livro Modelagem de Transparência Digital e sua Aplicação em Portais Eletrônicos do Setor Público indica-nos, fortemente, a necessidade de tornar mais disponíveis as informações municipais para assim alcançar uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos, uma vez que tais informações integram a agenda dos governos, embasando o debate político e a participação do povo.

Os parâmetros e indicadores utilizados na composição desta obra mostra-nos que os dados apresentados não atendem, no todo, a transparência digital no tocante às informações disponíveis em seus portais eletrônicos. A aplicação de um modelo de transparência digital é um esforço tecnológico com excelentes frutos e que uniformiza, à medida do possível, a forma de entender os resultados alcançados em cada lugar.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Ceará (Inesp), distribui para o público cearense esta publicação que se constitui um acento agudo na administração pública estadual.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda
Diretor Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará

PRÓLOGO

A gestão pública passa por constantes desafios, considerando as mudanças tecnológicas, a exigência dos cidadãos pela aplicação dos recursos públicos com racionalidade e lisura, além da oportunidade de aproximação da sociedade com os gestores e instituições governamentais.

A transparência pública avança, indubitavelmente, como requisito essencial da agenda dos governos, seja por exigência normativa, seja pela necessidade de estimular o debate político e sua relação com a ordem democrática em um país de tantos contrastes sociais.

Não há como ignorar – em pleno século XXI – os resultados notáveis decorrentes do avanço da tecnologia da informação, seja pela assunção dos instrumentos de conectividade, da utilização do big data, da inteligência artificial e de vigorosas plataformas analíticas. Em escala virtual, os portais eletrônicos vêm possibilitar a participação digital, viabilizando a publicização das iniciativas do governo e sua comunicação com o público.

A obra em apreço favorece uma maior compreensão relativa aos instrumentos de transparência, informações e serviços governamentais. Recordo que na Bienal Internacional do Livro do Ceará de 2017, realizada no Centro de Convenções do Estado do Ceará, foi organizado um debate relacionado aos artigos da Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), em que exerço a missão de Editor-Chefe. Na ocasião, conheci o Gleison, que apresentava um artigo sobre transparência pública, publicado no periódico e que havia concorrido ao prêmio de melhor artigo do VII Encontro Nacional de Administração Pública (EnAPG) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

Chamou-me a atenção o interesse do pesquisador sobre o tema "Transparência Pública" e sua real possibilidade de contribuição com o setor público. Com a incorporação ao TCE/CE do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), onde

o autor era servidor, à época, convidei-o para exercer a função de Editor-Adjunto da Revista Controle, a partir de sua experiência na área acadêmica.

Desde então, o Gleison comentava o desejo de transformar sua tese de doutorado em um livro que pudesse auxiliar os gestores públicos no quesito transparência e que facilitasse o acesso às informações do governo pela população. Com o desejo transformado em realidade, enfatizo que sua pesquisa possibilita, a quem nela busque, um entendimento claro, coerente e preciso da transparência pública dos governos municipais do Estado do Ceará, a partir da aplicação de um modelo robusto de transparência digital.

Ademais, o trabalho lança um olhar apurado quanto às informações e aos serviços disponibilizados à sociedade, na esfera municipal, isto é, no âmbito federativo mais próximo do cidadão, e quanto ao esforço tecnológico empregado pelos governantes para promover um governo eletrônico mais eficiente, de forma que os portais eletrônicos não sejam meros murais de informação, mas que se concretizem como instrumentos indispensáveis de participação popular e do exercício sólido da cidadania.

Edilberto Carlos Pontes Lima
Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

“Um governo eficiente, transparente, responsável e confiável, agindo sob o predomínio da lei, é a base para o desenvolvimento sustentável, e não o resultado deste”.

(Kofi Annan)

“A revolução da informação representa uma nítida transferência de poder de quem detém o capital para quem detém o conhecimento”.

(Peter Drucker)

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê”.

(Arthur Schopenhauer)

“Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir”.

(Cora Coralina)

Perfil do autor: Pós-doutorado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 2017). Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR, 2015). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 2007). MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2002). Especialista em Gerência de Marketing pela Universidade Estadual do Ceará (UECE, 1998). Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 1996).

RESUMO

O presente trabalho trata da transparência digital dos municípios cearenses quanto às informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos. Percebe-se maior exigência dos cidadãos no concernente à condução da Gestão Pública, considerando um cenário de rápidas transformações políticas, sociais e econômicas. Nesse âmbito, a disponibilidade das informações geradas em sítios eletrônicos relacionadas à gestão dos recursos públicos pode colaborar para o progresso da comunicação digital, da transparência das políticas públicas na *internet*, além de possuir intensiva relevância com a prática da participação popular e do controle social, como instrumentos de exercício da cidadania. Com essa compreensão, o objetivo geral da pesquisa foi analisar a gestão da informação dos municípios cearenses com amparo em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos. Para tanto, uma extensiva revisão de literatura foi realizada e tópicos relacionados ao estudo foram discutidos, incluindo a Administração Pública, poder local, controle social, sociedade da informação, governo eletrônico e *internet*. Após o levantamento bibliográfico, optou-se por uma abordagem metodológica quantitativa. A pesquisa é classificada como quantitativa, descritiva, exploratória, observacional e ocasional. Os dados foram coletados nos *websites* ativos dos municípios cearenses, correspondendo a 157 portais eletrônicos, com supedâneo em um roteiro de observação para navegação, orientada nos *websites* municipais, e de realização de entrevistas junto a gestores e desenvolvedores de portais. Foram considerados 64 indicadores para cada portal municipal, distribuídos em informações gerais, técnicas e específicas. Além disso, realizaram-se análises por meio dos *softwares* STATA, SPSS e o Microsoft Excel, empregando-se técnicas estatísticas descritivas, de conglomerados, univariadas e multivariadas. Dentre os achados da pesquisa, inferiu-se que: os municípios cearenses disponibilizam informações e serviços que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos, porém com volume e qualidade aquém daquilo que se espera na Era da democracia digital; a transparência digital foi considerada fraca na maioria dos municípios, com apoio nos parâmetros definidos no modelo; e a utilização de indicadores políticos, sociais e econômicos mostrou que apenas a inclusão digital, o PIB per capita e a receita de transferências

correntes sobre receitas correntes exercem influência quanto à transparência digital. Portanto, caminhou-se para a aceitação da tese, defendida neste estudo, de que os municípios cearenses não atendem à transparência digital quanto às informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos.

Palavras-chave: Gestão da Informação. Gestão Pública Municipal. *Internet*. Portais Eletrônicos. Transparência Digital.

Author's profile: Post-doctorate degree in Business Administration and Controlling, Federal University of Ceará (UFC, 2017). Doctorate degree in Business Administration, University of Fortaleza (UNIFOR, 2015). Master's degree in Business Administration, Federal University of Ceará (UFC, 2007). MBA in Business Administration, Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2002). Specialist in Marketing Management, State University of Ceará (UECE, 1998). Undergraduate in Business Administration, Federal University of Ceará (UFC, 1996).

ABSTRACT

The present study takes a look at the digital transparency of information made available on municipal government web portals in Ceará. Amid rapid political, social and economic changes, citizens are increasingly concerned about the management of the public sector. The availability through government web portals of information on the management of public resources not only favors the development of digital communication and transparency of public policies on the internet, but is highly relevant to the practice of popular participation and social control as instruments of citizenship. Based on this understanding, the present study was aimed at analyzing the information management of municipal government web portals in Ceará using a model of digital transparency analysis. To do so, an extensive review of the literature was performed and topics related to the study were discussed, including public administration, local power, social control, information society, e-government and the internet. Following the review of the literature, a quantitative methodology was adopted. The research is classified as quantitative, descriptive, exploratory, observational and ad hoc. Data were collected from 157 active municipal government web portals in Ceará, following a set of rules for web navigation and data retrieval, and from interviews with web portal managers and developers. Sixty-four indicators covering general, specific and technical information were considered for each municipal portal. Performed with the software STATA, SPSS and Microsoft Excel, the statistical analysis included descriptive, univariate, multivariate and cluster techniques. Our findings show that municipal government web portals in Ceará provide information and services which render the management of public resources more transparent, but the volume and quality of the information disclosed do not live up to the standards of the era of digital democracy; according to the parameters defined in the model, digital transparency was low in most municipalities; and the only political, social and economic indicators on the web portals disclosed with significant levels of digital transparency were "digital inclusion", "GDP *per capita*" and "revenues from transfers". Thus, our results support the thesis defended in this study, namely that municipal governments in Ceará do not practice digital transparency with regard to the information disclosed on their web portals.

Keywords: Information Management. Municipal Public Management. Internet. Web Portals. Digital Transparency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1 Intervalo populacional dos municípios, conforme os ditames do art. 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal | 42 |
| Figura 2 Abordagens subjetiva e objetiva nas Ciências Sociais | 48 |
| Figura 3 Classificação objetiva da pesquisa, conforme as dimensões de Burrell e Morgan (1979) | 49 |
| Figura 4 Esquema de controle social na Administração Pública | 73 |
| Figura 5 Ampliação do conceito de governo eletrônico | 97 |
| Figura 6 Objetivos do governo eletrônico, conforme as relações com seus públicos..... | 98 |
| Figura 7 Etapas da pesquisa | 131 |

Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1 Pressuposições da Filosofia da Ciência | 48 |
| Quadro 2 Tradições do pensamento político relacionadas à Teoria da Democracia | 54 |
| Quadro 3 Tipos históricos de Estado e de gerenciamento do Estado | 60 |
| Quadro 4 Modelos da Nova Administração Pública (NPM - <i>New Public Management</i>) | 62 |
| Quadro 5 Limites e pontos positivos do modelo de Administração Pública Gerencial | 64 |
| Quadro 6 Evolução histórica dos modelos de Administração Pública | 64 |
| Quadro 7 Modalidades de descentralização administrativa, definições e principais características | 70 |
| Quadro 8 Problemas, ações necessárias e instrumentos de apoio ao controle social | 74 |
| Quadro 9 Modalidades de <i>accountability</i> | 77 |
| Quadro 10 Meios para geração de publicidade | 80 |
| Quadro 11 Visões de autores relacionadas ao determinismo tecnológico | 85 |
| Quadro 12 Abordagens teóricas sobre inovação de serviços | 89 |

| | |
|---|-----|
| Quadro 13 Visões teóricas sobre a difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)..... | 90 |
| Quadro 14 Graus de democracia digital..... | 92 |
| Quadro 15 Conglomerados de fatores de participação política dos cidadãos pelas TICs..... | 94 |
| Quadro 16 Relações do governo eletrônico..... | 98 |
| Quadro 17 Dimensão geral e finalidades, categorias de análise e informações de coleta..... | 101 |
| Quadro 18 Dimensão técnica e finalidades, categorias de análise e informações de coleta..... | 101 |
| Quadro 19 Dimensão específica e finalidades, categorias de análise e informações de coleta..... | 102 |
| Quadro 20 Pilares na responsabilidade da gestão fiscal, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) | 112 |
| Quadro 21 Temas, artigos correspondentes e palavras-chave (LAI)..... | 116 |
| Quadro 22 Tipos de transparência..... | 117 |
| Quadro 23 Taxonomia da pesquisa..... | 120 |
| Quadro 24 Formulário de resultado da avaliação de portal: dimensão 1..... | 123 |
| Quadro 25 Formulário de resultado da avaliação de portal: dimensão 2..... | 124 |
| Quadro 26 Formulário de resultado da avaliação de portal: dimensão 3..... | 124 |
| Quadro 27 Roteiro da entrevista junto ao gestor/desenvolvedor do portal eletrônico dos municípios com maior e menor avaliação, conforme os critérios estabelecidos no modelo de transparência digital da tese..... | 126 |
| Quadro 28 Relação de municípios do pré-teste do instrumento de pesquisa do estudo | 129 |
| Quadro 29 Dimensões do processo de avaliação dos <i>websites</i> , categorias de análise e finalidades..... | 132 |
| Quadro 30 Definições de indicador | 133 |
| Quadro 31 Categorias de análise e indicadores do modelo | 134 |
| Quadro 32 Pontuação dos conceitos dos indicadores | 136 |
| Quadro 33 Variáveis para composição do conceito global da transparência digital | 137 |
| Quadro 34 Classificação e desempenho da transparência digital | 138 |
| Quadro 35 Aspectos avaliados na categoria de análise "município" | 138 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 36 Aspectos avaliados na categoria de análise "internet" | 139 |
| Quadro 37 Aspectos avaliados na categoria de análise "usabilidade" | 140 |
| Quadro 38 Aspectos avaliados na categoria de análise "acessibilidade" | 141 |
| Quadro 39 Aspectos avaliados na categoria de análise "hiperlink" | 143 |
| Quadro 40 Aspectos avaliados na categoria de análise "informações contextuais" | 144 |
| Quadro 41 Aspectos avaliados na categoria de análise "informações institucionais" | 145 |
| Quadro 42 Aspectos avaliados na categoria de análise "informações financeiro-orçamentárias" | 147 |
| Quadro 43 Aspectos avaliados na categoria de análise "informações administrativas" | 149 |
| Quadro 44 Aspectos avaliados na categoria de análise "comunicação com o público" | 152 |
| Quadro 45 Aspectos avaliados na categoria de análise "responsividade" | 153 |
| Quadro 46 Escala de pontuação da transparência digital..... | 178 |
| Quadro 47 Classificação dos municípios em conglomerados | 191 |
| Quadro 48 Classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros | 207 |

Gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 Resultado consolidado dos municípios cearenses, conforme o conceito global da transparência digital | 184 |
| Gráfico 2 Distribuição média das categorias de análise, por conglomerado | 194 |
| Gráfico 3 Correlação entre o índice de transparência digital e o número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura .. | 199 |
| Gráfico 4 Correlação entre o índice de transparência digital e o número efetivo de partidos na Câmara Municipal | 200 |
| Gráfico 5 Correlação entre o índice de transparência digital e o alfabetismo..... | 201 |
| Gráfico 6 Correlação entre o índice de transparência digital e a inclusão digital | 202 |
| Gráfico 7 Correlação entre o índice de transparência digital e a taxa de urbanização | 203 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 8 Correlação entre o índice de transparência digital e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita | 204 |
| Gráfico 9 Correlação entre o índice de transparência digital e as receitas de transferências correntes sobre receitas correntes | 205 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 Websites ativos e inativos dos municípios cearenses | 155 |
| Tabela 2 Resultado da categoria de análise "internet" | 157 |
| Tabela 3 Resultado da categoria de análise "usabilidade" | 158 |
| Tabela 4 Resultado da categoria de análise "acessibilidade" | 160 |
| Tabela 5 Resultado da categoria de análise "hiperlink" | 161 |
| Tabela 6 Resultado da categoria de análise "informações contextuais" | 163 |
| Tabela 7 Resultado da categoria de análise "informações institucionais" | 165 |
| Tabela 8 Resultado da categoria de análise "informações financeiro-orçamentárias" | 167 |
| Tabela 9 Resultado da categoria de análise "informações administrativas" | 169 |
| Tabela 10 Resultado da categoria de análise "comunicação com o público" | 174 |
| Tabela 11 Resultado da categoria de análise "responsividade" | 176 |
| Tabela 12 Resultado consolidado da transparência digital dos portais municipais cearenses | 179 |
| Tabela 13 Resultado consolidado dos municípios, conforme a categoria de análise da transparência digital | 187 |
| Tabela 14 Resultado consolidado da transparência digital dos municípios, conforme a regulamentação da LRF para o portal da transparência | 188 |
| Tabela 15 Matriz de correlação entre as variáveis (Coeficiente de Pearson) | 190 |
| Tabela 16 Análise de Variância ANOVA | 193 |
| Tabela 17 Centros de conglomerados finais | 193 |
| Tabela 18 Distribuição média dos grupos, por conceito global da transparência digital..... | 195 |
| Tabela 19 Distâncias entre os centros de conglomerados finais | 196 |
| Tabela 20 Perfil dos grupos de municípios..... | 196 |
| Tabela 21 Estimação dos índices de transparência digital nos municípios cearenses | 209 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ANOVA | Análise de Variância |
| Art. | Artigo |
| CE | Estado do Ceará |
| CF/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CPS | Centro de Políticas Sociais |
| DASP | Departamento Administrativo do Serviço Público |
| E-Gov | <i>E-Government</i> (Governo Eletrônico) |
| E-Sac | Serviço Eletrônico de Atendimento ao Cliente |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FINBRA | Finanças do Brasil |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| GDIP | Gestão de Dados e Informações Públicas |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IBM | <i>International Business Machines</i> |
| IN | Instrução Normativa |
| IPTU | Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana |
| ISO | <i>International Organization for Standardization</i> (Organização Internacional para Padronização) |
| ISS | Imposto sobre Serviços |
| ITD | Índice de Transparência Digital |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LC | Lei Complementar |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |

| | |
|---------|--|
| N/A | Não Avaliado |
| NBR | Norma Brasileira |
| NPM | <i>New Public Management</i> (Nova Administração Pública) |
| OECD | <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OP | Orçamento Participativo |
| PC do B | Partido Comunista do Brasil |
| PDDU | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PHS | Partido Humanista da Solidariedade |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PL | Partido Liberal |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PMN | Partido da Mobilização Nacional |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PP/PPB | Partido Progressista Brasileiro |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PRONA | Partido da Reedificação da Ordem Nacional |
| PROS | Partido Republicano da Ordem Social |
| PRP | Partido Republicano Progressista |
| PRTB | Partido Renovador Trabalhista Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSDC | Partido Social Democrata Cristão |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PSO | <i>Public Service Orientation</i> (Orientação ao Serviço Público) |
| PST | Partido Social Trabalhista |
| PT | Partido dos Trabalhadores |

| | |
|---------|--|
| PT do B | Partido Trabalhista do Brasil |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PTC | Partido Trabalhista Cristão |
| PTN | Partido Trabalhista Nacional |
| PV | Partido Verde |
| REDESIM | Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios |
| RGF | Relatório de Gestão Fiscal |
| RREO | Relatório Resumido de Execução Orçamentária |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SEFIN | Secretaria de Finanças |
| SIC | Serviço de Informação ao Cidadão |
| Sig | Significância |
| SIM | Sistema de Informações Municipais |
| SPSS | <i>Statistical Package for the Social Sciences</i> |
| STATA | <i>Data Analysis and Statistical Software</i> |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TCE/CE | Tribunal de Contas do Estado do Ceará |
| TCM/CE | Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TIC | Tecnologias de Informação e Comunicação |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UE | União Europeia |
| UECE | Universidade Estadual do Ceará |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| UNIFOR | Universidade de Fortaleza |
| W3C | <i>World Wide Web Consortium</i> |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 Introdução | 33 |
| 1.1 Contextualização do tema | 33 |
| 1.2 Problematização | 43 |
| 1.3 Objetivos e hipóteses | 43 |
| 1.4 Justificativa e a relevância | 44 |
| 1.5 Bases ontológicas, epistemológicas da natureza humana e metodológicas | 45 |
| 1.6 Estrutura da tese | 50 |
| | |
| 2 Administração pública, poder local e controle social | 51 |
| 2.1 Conceito e breve contexto histórico da democracia | 51 |
| 2.2 Tipos de democracia | 55 |
| 2.3 A reforma do Estado: apanhado sucinto | 58 |
| 2.4 Evolução histórica da administração patrimonial à administração gerencial | 61 |
| 2.5 O poder local | 65 |
| 2.6 A descentralização política e administrativa brasileira..... | 67 |
| 2.7 O controle social e a participação popular | 72 |
| 2.8 <i>Accountability</i> : conceito, classificação e reflexos no Brasil | 75 |
| 2.9 Publicidade e transparência: aspectos gerais..... | 78 |
| | |
| 3 Sociedade da informação, governo eletrônico e <i>internet</i> | 83 |
| 3.1 A sociedade da informação..... | 83 |
| 3.2 O determinismo tecnológico..... | 85 |
| 3.3 O avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) | 88 |
| 3.4 Democracia digital e participação política | 90 |
| 3.5 O governo eletrônico: aspectos teóricos | 95 |
| 3.6 A transparência digital, seus limites e as dimensões do modelo da pesquisa | 99 |
| 3.7 Internet e participação digital: a utilização de portais eletrônicos ... | 105 |
| 3.8 Portais eletrônicos municipais: meio de transparência e controle de recursos da Gestão Pública | 109 |
| 3.9 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI)..... | 111 |

| | |
|---|------------|
| 4 Metodologia da pesquisa | 119 |
| 4.1 Classificação da pesquisa | 120 |
| 4.2 População: procedimentos e técnicas | 121 |
| 4.3 Coleta de dados | 122 |
| 4.4 Tratamento e análise dos dados..... | 129 |
| 4.5 Etapas da pesquisa | 130 |
| 4.6 O modelo de análise de transparência digital e seus critérios de avaliação | 131 |
| | |
| 5 Análise e discussão dos resultados | 155 |
| 5.1 <i>Lócus</i> da pesquisa | 155 |
| 5.2 Resultado da transparência digital dos municípios, por dimensão de análise | 156 |
| 5.3 Diagnóstico geral dos municípios cearenses..... | 178 |
| 5.4 Análise de conglomerados..... | 189 |
| 5.5 Análise univariada da transparência digital dos municípios, com os indicadores políticos, sociais e econômicos | 197 |
| 5.6 Análise multivariada da transparência digital dos municípios, com os indicadores políticos, sociais e econômicos | 206 |
| | |
| 6 Conclusão..... | 213 |
| 6.1 Quanto aos objetivos propostos | 213 |
| 6.2 Limitações da pesquisa..... | 218 |
| 6.3 Sugestões para trabalhos posteriores..... | 219 |
| 6.4 Considerações finais | 220 |
| | |
| Referências | 221 |
| | |
| Apêndices | 253 |
| | |
| Anexos | 261 |

1 - Introdução

Esta seção exprime a finalidade e a extensão da proposta da tese. Inicia pelo contexto que permite caracterizar o problema da pesquisa. Posteriormente, aborda o que se pretende atingir, por meio dos objetivos geral e específicos, além de assumir algumas hipóteses relacionadas ao estudo. Em seguida, traz argumentos que consolidam a justificativa e a relevância da pesquisa. Como suporte científico, são inseridas as bases ontológicas, epistemológicas, da natureza humana e metodológicas que fundamentam o estudo. Por último, incorpora-se a estrutura da tese, que permite situar cada etapa do estudo com a descrição, de forma sucinta, dos tópicos relativos a cada seção proposta no trabalho.

1.1 Contextualização do tema

A transparência na gestão dos recursos públicos amplia sua relevância social e pode ser considerada como elemento central da democracia. Para tal, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) crescem em um ritmo acelerado no setor público, facilitando a comunicação e a interação do governo com a sociedade.

Observa-se, atualmente, maior exigência dos cidadãos com a condução da Gestão Pública, considerando as mudanças políticas, sociais e econômicas, que levam a mais transparência dos atos dos gestores públicos e culminam em novos modelos da gestão e outras formas de administração.

Embora se tenham empregado esforços para aumentar o nível de transparência das informações públicas, ainda há muito o que se fazer nesse sentido, visto que a Administração Pública Brasileira é marcada por um longo processo histórico de ideias e interesses distintos.

A Gestão Pública deve prestar contas à sociedade sobre suas diversas ações, além de respeitar as normas vigentes. É fundamental que os cidadãos participem das decisões políticas que envolvem a aplicação de recursos públicos, porém ainda predomina um desinteresse de boa parte da população em acompanhar a performance das contas públicas, considerando a corrupção noticiada por meio dos canais de comunicação.

A prestação de contas, realizada de forma responsável, equivale ao termo *accountability*, que colabora para até a máxima atenção dos governantes na alocação dos recursos públicos, como na disponibilização de informações transparentes à sociedade em geral. A transparência e a participação social dependem da força política do País que, por sua vez, deve estimular a divulgação de informações relevantes, tempestivas e que contribuam para o atendimento das reais necessidades dos cidadãos.

As reformas na Administração Pública Brasileira tiveram considerável destaque com a aprovação da Lei Complementar (LC) nº 101/00, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois ensejou transparência dos fatos econômicos, contábeis e administrativos das instituições públicas. No Brasil, a LRF, em sua seção voltada à transparência fiscal, obriga a União, os estados e os municípios a darem ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, aos seus Planos Plurianuais (PPAs), Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs); suas prestações de contas e respectivos pareceres prévios; Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

Posteriormente, se aprovou a LC nº 131/09, a Lei da Transparência, acrescentando dispositivos à LRF com o intuito de que o gestor público disponibilize, em tempo real, informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira em todas as esferas de governo, ou seja, compreendendo também a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Para ampliar a participação da sociedade e fortalecer o controle da Gestão Pública, vigora no Brasil, desde maio do ano 2012, a Lei de Acesso à Informação (LAI), isto é, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Essa veio garantir o acesso dos cidadãos a documentos ou informações específicos do setor público, contribuindo para a valorização da transparência por parte dos governos e ao atendimento dos anseios da sociedade. Por sua vez, a Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012, definiu regras específicas para implementação, no Estado do Ceará (CE), dos dispositivos da Lei nº 12.527/11.

No Ceará, os municípios procuram disponibilizar em seus sites oficiais informações variadas sobre a utilização dos recursos públicos. Além disso, podem ser consultadas as receitas, despesas, os fornecedores, a prestação de contas e estrutura administrativa dos 184 municípios cearenses por meio do portal da transparência no *website* do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE).

No entendimento de Gonçalves (2005), as administrações municipais preocupam-se em dar à informação um tratamento que condiz com os anseios da modernidade, por meio de iniciativas renovadoras da prestação de serviços públicos e a da informatização de processos administrativos, ou seja, as administrações municipais procuram alinhar-se aos novos paradigmas lançados na Era da Informação.

Com efeito, insere-se o Governo Eletrônico ou *E-Government* (E-Gov), que pode ser considerado como um fenômeno da Gestão Pública voltado à desburocratização e ao desenvolvimento de uma estrutura mais eficiente de

Estado, possibilitando a integração de meios eletrônicos na Administração Pública (FERRER; SANTOS; QUEIROGA, 2004).

Segundo Leite (2012), com o advento da sociedade da informação, tornaram-se essenciais para o setor público a estruturação e a ampla utilização do governo eletrônico, até que possa se visualizar uma simbiose entre os conceitos de governo e governo eletrônico, visto que, embora seja recente, o governo eletrônico já é amplamente utilizado pelas administrações públicas, porém em qualidade e quantidade bem inferior às potencialidades.

Chain et al. (2004) esclarecem que o governo eletrônico não se constitui apenas como a automação e disponibilização dos serviços públicos na *internet*, mas é algo bem mais abrangente, envolvendo a utilização das TICs na ampliação da transparência e da cidadania no setor público.

Jambeiro, Sobreira e Macambira (2010) destacam que a utilização da *internet* pelos governos – como instrumento de transparência, publicidade e disponibilização de serviços – tornou-se mais expressiva desde a década de 90 do século imediatamente passado, propiciando que as informações e serviços públicos migrassem de forma crescente para o meio virtual. Dessa forma, sua visibilidade e operacionalização acontecem por meio dos portais eletrônicos, com os quais o Estado procura se aproximar dos cidadãos. A disseminação de portais governamentais foi propiciada, em parte, pela exigência cada vez maior dos cidadãos por maior transparência na Gestão Pública, pressionando os governos a abrirem seus sistemas e bancos de informação ao acesso universal. Portanto, os portais eletrônicos governamentais podem ser considerados como locais de interação dos cidadãos com os governantes, favorecendo a formação de um ambiente coletivo de decisão e diálogo. Ao fomentar maior transparência e interação do governo com a sociedade, os portais expandem o espaço para o exercício da prática democrática e da cidadania.

Conforme Amorim (2012), os portais eletrônicos podem ser considerados como instrumentos de comunicação em larga escala; possuem alta capacidade de armazenamento de informações; custo relativamente baixo; acesso aberto ao público de qualquer tempo e lugar; e suas diversas funcionalidades favorecem diálogos horizontalizados por meio da *internet*. É um expediente voltado ao fortalecimento da democracia.

De acordo a LC nº 131/2009, o portal é obrigado a disponibilizar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução das despesas, no momento da sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado. Ainda segundo essa Lei, a transparência também será assegurada mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Os estudos na esfera pública envolvendo o governo eletrônico, em especial a utilização de portais eletrônicos, como meio de colaboração para maior

transparência na gestão dos recursos públicos, avançaram nos últimos anos. Assim, os municípios, como instância de poder local, ampliam sua participação digital por meio de seus *websites*, constituindo-se como instrumentos de maior interação com seus cidadãos.

Algumas pesquisas internacionais, dedicadas ao assunto, merecem destaque. Dolson e Young (2012) procuraram medir e explicar a variação das características de governo eletrônico nos *websites* de municípios canadenses. O estudo avaliou a qualidade dos *websites* em três áreas: conteúdo eletrônico, participação eletrônica e capacidade das mídias sociais. No estudo de 109 municípios de médio porte, os resultados mostraram que a maior parte dos municípios teve boa pontuação no aspecto de conteúdo eletrônico, porém havia maior variação nas pontuações relacionadas à participação eletrônica e ao uso de mídias sociais, sendo que a maior parte dessa variação não foi explicada por fatores estruturais ou externos explorados no estudo. Além disso, a pesquisa apontou que os municípios com maiores populações tinham mais probabilidade de possuir *websites* superiores.

D'Agostino et al. (2011) verificaram que a evolução dos *websites* no setor público é rápida, especialmente, em termos de funcionalidade e desempenho. Conforme os autores, os *websites* avançaram além da disseminação estática de informações. No estudo, dois construtos relacionados à tecnologia da informação e ao setor público foram analisados: o governo eletrônico e a governança eletrônica. A pesquisa abrangeu os *websites* das 20 maiores cidades dos Estados Unidos e verificou mais atenção às práticas de governo eletrônico em relação à governança eletrônica, além de destacar as funções mais populares oferecidas pelos *websites* dos municípios.

Baldersheim e Ogard (2008) testaram propostas de inovação relacionadas ao governo eletrônico em *websites* municipais de quatro países nórdicos - Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia. A pesquisa procurou explicar diferenças entre os municípios dos países nórdicos com base nas características relacionadas à informação e comunicação dos *websites* municipais. Verificou-se uma superioridade dos municípios dinamarqueses em relação aos demais, considerando seu avanço nas TICs, sua política nacional robusta, a remoção de barreiras para adoção do governo eletrônico por meio de uma força-tarefa digital, além de maior interação do governo com o cidadão.

Rodousakis e Santos (2008) investigaram quais os fatores que desempenham um papel na promoção do progresso do governo eletrônico, na Áustria e em Portugal, comparando suas estratégias e políticas de E-Governo. Os autores examinaram os resultados dos dois países quanto ao desempenho em avaliações internacionais em E-Gov e E-Inclusão, visto que Áustria e Portugal pertencem aos países líderes do governo eletrônico na União Europeia (UE) quanto à disponibilização completa on-line de serviços públicos e à sofisticação on-line. Os autores também sugeriram novas pesquisas para determinar, de modo mais conclusivo, que fatores contribuem para o desenvolvimento de uma política de governo eletrônico eficaz.

Norris e Reddick (2013) abordaram a trajetória recente do E-Governo local, nos Estados Unidos, e compararam com as previsões dos escritos iniciais de governo eletrônico, utilizando dados empíricos de duas pesquisas nacionais de governo eletrônico entre os governos locais estadunidenses. Os autores consideraram que o E-Governo local não produz os resultados que aqueles escritos previam. Em vez disso, o seu desenvolvimento é, em grande parte, incremental, e o E-Governo local envolve principalmente a entrega de informações e serviços on-line, seguido por alguns tipos de transações e interatividade limitada. As disparidades entre as previsões iniciais e os resultados reais decorrem, em parte, da natureza incremental da Administração Pública dos Estados Unidos da América (EUA). Outras razões incluem a falta de atenção por parte dos primeiros autores da história da tecnologia da informação no governo e a influência do determinismo tecnológico nos seus escritos.

Em outro estudo, Pina, Torres e Royo (2010) procuraram avaliar até que ponto o governo eletrônico permite a *accountability* e a transparência nos governos locais da UE. O trabalho veio fornecer uma visão geral sobre como os governos locais implementam iniciativas de TICs para aproximar os cidadãos dos próprios governos. Embora a mera capacidade da *internet* quanto à divulgação de informações melhore a *accountability* e favoreça ações de *benchmarking*, os resultados mostraram que os benefícios esperados estão longe de serem alcançados, porque os projetos de governo eletrônico ainda estão em estádios iniciais. Também mostraram que, neste momento, as TICs não têm um impacto dramático sobre a prestação de contas do governo local da UE.

Na Austrália, Teicher e Dow (2002) realizaram uma pesquisa com dois objetivos principais: fornecer um relato da natureza e extensão do E-Gov nos três níveis de governo; e examinar alguns dos principais obstáculos para a realização do E-Gov. Com base nos registros publicados e em uma pesquisa com os gestores públicos australianos, foi possível identificar o fato de que, na Austrália, a implementação do E-Gov ainda era focada, grande parte, em um só nível de informação e que a sua propagação era desigual, particularmente, em áreas rurais e remotas. Além disso, a crescente popularidade dos portais era paradoxal, com uma proliferação de portais em cada nível de governo, no lugar de ponto único de entrada. A pesquisa evidenciou o quanto ainda se precisava avançar em termos de governo eletrônico.

Efetivamente, Moon (2002) realizou uma pesquisa em cerca de 2.000 *websites* governamentais e concluiu que o tamanho do município é um fator significativo para o desenvolvimento e a implementação do governo eletrônico, isto é, quanto maior e mais avançado for o governo, mais proativa e estratégica é a implementação do governo eletrônico. Sua pesquisa também comprovou que a falta de capacidade tecnológica, financeira e de recursos humanos constitui o principal óbice para o avanço do governo eletrônico em muitos municípios. Styles e Tennyson (2007, p. 64) corroboram os achados do autor, ao afirmar que "os municípios de maior porte tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal".

Em outro trabalho, Moon e Norris (2005) exploram o efeito da inovação gerencial em governos municipais sobre a adoção de E-Gov, além de examinar a associação entre a adoção do E-Gov e seu resultado. Os autores postularam um modelo exploratório. A primeira parte do modelo mostrou como a adoção do E-Gov municipal é determinada por orientação à inovação gerencial, capacidade de governo e às características institucionais, como o tamanho da cidade e o tipo de governo. A segunda parte sugeriu como os resultados do governo eletrônico estão associados com a adoção do E-Gov, capacidade de governo e características institucionais. O estudo concluiu que a orientação à inovação gerencial e o tamanho da cidade são os mais fortes determinantes na adoção de E-Gov municipal. Além disso, distintos níveis de adoção de E-Gov podem produzir resultados diversificados.

No contexto nacional, alguns estudos também se dedicaram aos assuntos transparência e governo eletrônico, envolvendo *websites* municipais. Franco et al (2012) procuraram identificar o nível de transparência eletrônica dispensado aos demonstrativos contábeis dos municípios paranaenses, dispostos no ambiente da *internet*, considerada como a principal forma complementar de divulgação e envolvendo as disposições legais relacionadas à LRF. O estudo mostrou que todos os municípios pesquisados já possuíam endereço eletrônico, mas que o percentual de publicação dos relatórios exigidos pela LRF nas páginas eletrônicas diminuía nos municípios com menor população, além de a transparência se revestir de limitações tanto quanto à disponibilidade de informações como à facilidade de leitura.

Amorim e Gomes (2013) buscaram compreender como os governos das capitais brasileiras estão utilizando tecnologias digitais com base na *internet*, para oferecer informação e serviços que visam à promoção de visibilidade e ao incremento da transparência da Gestão Pública, além de verificar se havia correlação entre o desempenho de cada governo no que tange à transparência digital e aos indicadores socioeconômicos dos municípios pesquisados. Verificou-se que as cidades pesquisadas aderiram ao governo eletrônico por meio de portais da transparência, porém isso não se realizou de forma voluntária, mas por força de lei. Percebeu-se, também, que a transparência digital precisa avançar em relação às políticas de disseminação da informação, aos serviços de Ouvidoria, ao funcionamento do município, ao portal da transparência e às informações financeiro-orçamentárias e, por último, que os governos negligenciam as potencialidades das tecnologias direcionadas ao aperfeiçoamento dos valores democráticos.

Soares e Vicente (2011) pretenderam identificar o grau de transparência na divulgação de compras públicas nos *websites* institucionais das capitais dos estados brasileiros e identificaram, por meio da utilização de um indicador, variáveis que favoreciam ou prejudicavam a transparência relacionada às compras públicas, tendo sido encontrados os piores resultados na região Norte do País.

Zurra e Carvalho (2008) empenharam-se em mensurar o grau de transparência nas 27 assembleias legislativas estaduais do País, com suporte em um

método de mensuração de transparência eletrônica utilizado no México e adaptado para o Brasil. A pesquisa verificou que 74% dos portais legislativos estaduais estão em um nível baixo e insuficiente de transparência.

Raupp e Pinho (2012) investigaram 27 portais eletrônicos das assembleias legislativas com o fito de analisar a prestação de contas nos portais após a LAI. A pesquisa valorizava o reforço que a LAI veio proporcionar aos portais eletrônicos como instrumento de aproximação entre o cidadão e os governos, e de ampliação das características da prestação de contas abordada na LRF e na Lei da Transparência. A conclusão dos autores foi de que, de 27 portais eletrônicos analisados, 21 denotaram baixa capacidade em possibilitar a feitura da prestação de contas, demonstrando a quase inutilidade dos portais para prestar contas dos gastos incorridos pelos deputados.

Raupp e Pinho (2010) também efetivaram uma pesquisa para investigar as condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de câmaras municipais em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. Embora, segundo os autores, o processo de prestação de contas relacione-se, principalmente, à publicização da origem e utilização dos recursos públicos, sendo essencial ao exercício da *accountability*, os resultados observados na pesquisa por meio dos portais eletrônicos pareceram não confirmar essa realidade, visto que a divulgação dos relatórios ocorria, geralmente, fora do prazo legal e/ou de forma parcial. A pesquisa mostrou que os portais não possuíam condições para uma efetiva prestação de contas, mas, ao mesmo tempo, demonstravam indicativos de migração de um estágio de murais eletrônicos para promotores de incentivos ao exercício da democracia local.

Ribeiro e Zuccolotto (2012) pesquisaram os fatores que influenciavam o nível de transparência eletrônica dos municípios brasileiros. O trabalho direcionou-se à transparência fiscal, comprovando que essa ainda é principiante na Administração Pública e que a transparência está associada aos melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico.

Platt Neto et al. (2007) realizaram um estudo com o objetivo de caracterizar a obrigatoriedade e a abrangência dos princípios da publicidade e da transparência na Administração Pública Brasileira, com um enfoque voltado à divulgação das contas públicas. A pesquisa, seguindo um enfoque qualitativo, revelou a derivação legal, as funções e a abrangência dos princípios da publicidade e da transparência aplicados à evidenciação das contas públicas, assim como a emergência da *internet*. Nesse sentido, com maior destaque, após a edição da LRF.

Freire, Castro e Fortes (2009) estudaram a acessibilidade dos sítios dos governos estaduais do Brasil, por meio da obtenção de métricas de acessibilidade, de 1996 a 2007 e confirmaram que não houve mudança significativa na acessibilidade aos sítios estaduais, no período estipulado, apesar das determinações da legislação, mostrando a necessidade de políticas públicas mais efetivas para garantir o acesso universal do cidadão brasileiro ao conteúdo da *web*.

Cruz et al (2012) elaboraram pesquisa para identificar o nível de transparência das informações sobre a Gestão Pública, divulgadas nos portais eletrônicos de 96 municípios incluídos nos 100 mais populosos do Brasil e quais características e indicadores socioeconômicos poderiam contribuir para explicar o nível de transparência observado. As evidências empíricas apontaram para baixos níveis de transparência, vistos como incompatíveis com o nível de desenvolvimento econômico dos municípios. Além disso, concluiu-se que, no geral, havia associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação sobre a Gestão Pública, observados nos sítios dos municípios brasileiros que compuseram a amostra do estudo.

No Ceará, especificamente, Teixeira (2004) realizou estudo envolvendo o nível de uso das TICs e a transparência na Gestão Pública municipal. Na época, apesar de a taxa de uso das TICs ser relativamente baixa e bastante variada, entre a região metropolitana de Fortaleza e o restante do Estado, alguns municípios já disponibilizavam *sites* na *internet* com diversas informações de interesse dos cidadãos e de fácil entendimento. A pesquisa interessou-se em: compreender a percepção dos gestores públicos municipais sobre o uso das TICs; descobrir como os governantes utilizavam esse meio em seus contextos sócio-históricos e políticos, bem assim como percebiam o uso da *internet* para prevenir a corrupção e o mau uso dos recursos públicos. Os resultados do estudo, à época, mostraram que o emprego das TICs era bastante reduzido, visto que 86% das prefeituras do Ceará não tinham páginas disponibilizadas na rede mundial de computadores e, dentre as que tinham, os poucos serviços ou *links* disponibilizados não podiam ser acessados, efetivamente, o que comprometia a aplicação da *internet* no combate à corrupção e na prevenção do mau uso dos recursos públicos.

Considerando que a sociedade é a principal interessada na utilização eficiente, eficaz e efetiva dos recursos públicos, ganham destaque as discussões relacionadas às soluções das principais dificuldades enfrentadas pela Administração Pública contemporânea, haja vista a cobrança dos cidadãos por maior visibilidade e transparência na Gestão Pública.

Akutsu (2005) ressaltou a existência de várias pesquisas empíricas sobre governo eletrônico e portais, com a intenção de compreender como o Estado utiliza esse meio para oferecer informações e serviços, bem assim estabelecer parâmetros para a participação e deliberação popular.

A transparência nas ações dos governos pode ser considerada um dos ingredientes básicos da *accountability* e, portanto, capaz de criar maiores condições de confiança entre governantes e governados, pois é constantemente citada como responsável por contribuir para reduzir a corrupção e tornar as relações entre o Estado e os cidadãos mais democráticas.

Na visão de Campos (1990, p. 33), "quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade".

Conforme Angélico (2012), vários países aprovaram, nos últimos anos, leis gerais de acesso à informação pública, porém ainda é muito arriscado, ou mesmo inexato ou insuficiente afirmar que uma LAI está "bem implementada" ou é "bem-sucedida". De acordo com o autor, as leis de acesso à informação não existem de forma isolada no mundo, pois, em cada país, as agendas governamentais e seus processos históricos conduziram objetivos distintos para a implementação e aprovação de leis dessa natureza.

Puddephatt (2009) estudou o papel da sociedade civil na implementação de leis de acesso à informação em cinco países – Índia, Reino Unido, Bulgária, México e África do Sul – e concluiu que o impacto da sociedade civil é primordial para conduzir reformas, no acesso a informações, haja vista que os governos tendem a ser insensíveis quanto às necessidades de informação dos cidadãos.

Em uma pesquisa realizada por Michener (2009), para avaliar a força de leis e projetos de leis de acesso à informação, em seis países latino-americanos – México, Guatemala, Brasil, Chile, Argentina e Uruguai – o autor constatou que nos países onde existiu uma ampla cobertura da mídia, ou seja, México e Guatemala, as propostas legislativas tornaram-se lei. Por outro lado, nos casos do Brasil, Argentina e Uruguai, as leis, à época, não haviam ainda vigorado e, como ocorreu no Chile, a sua LAI entrou em vigor em razão da força política da presidente do País, no período da pesquisa, Michele Bachellet.

Conforme Roberts (2006), em 1990, poucos países possuíam leis nacionais gerais de acesso à informação pública. Só de 2000 a 2005, 34 países sancionaram leis de acesso à informação pública (MICHENER, 2011). Em 2013, esse contingente já se aproximava de 100 países (BANISAR, 2013). De acordo com Angélico (2012), o Brasil tornou-se, em 2011, o 89º país a dispor de uma LAI Pública, a Lei nº 12.527/11.

A LC nº 131, de 27 de maio de 2009, a Lei da Transparência, acrescentou dispositivos à LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, determinando a disponibilidade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Portanto, conforme o que dispõe o art. 73-B da LRF, desde maio de 2013, todos os municípios brasileiros já devem ter seus portais eletrônicos regularizados, ou seja, prontos para o cumprimento dos arts. 48 e 48-A da LRF.

De acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 1º de agosto de 2010, sintetizou-se, na Figura 1, a quantidade de municípios do Ceará por intervalo populacional, conforme a divisão estipulada pelo art. 73-B na LRF para regulamentação dos Portais da Transparência, ou seja, ficaram estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A da referida lei, ou seja: I – 1 (um) ano para 8 (oito) municípios cearenses, pois encontram-se com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para 25 (vinte e cinco) municípios cearenses,

pois estão no intervalo entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e III – 4 (quatro) anos para 151 (cento e cinquenta e um) municípios cearenses, pois possuem até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, conforme o censo do IBGE (2010).

Figura 1 Intervalo populacional dos municípios, conforme os ditames do art. 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal



| Intervalo populacional | Quantidade de municípios |
|------------------------|--------------------------|
| Acima de 100.000 | 8 |
| Entre 50.000 e 100.000 | 25 |
| Abaixo de 50.000 | 151 |

Fonte: IBGE (2010).

Para possibilitar a continuidade da delimitação e do planejamento científico da pesquisa, é mostrada na sequência a problematização relacionada ao estudo da tese.

1.2 Problematização

Com origem no debate acerca da gestão informacional, da utilização dos recursos públicos pelos gestores, dos fundamentos da democracia, da LRF, da LAI e uso dos portais eletrônicos, buscar-se-á responder a seguinte indagação:

– Como os municípios cearenses atendem à transparência digital quanto às informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos?

1.3 Objetivos e hipóteses

Objetivo geral

Analisar a gestão da informação dos municípios cearenses com amparo em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos.

Objetivos específicos

1. Identificar a disponibilização das informações e dos serviços nos *websites* dos municípios cearenses que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos.
2. Avaliar os portais eletrônicos dos municípios cearenses em relação ao seu nível de transparência digital.
3. Verificar a relação entre o nível de transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses e seus indicadores políticos, sociais e econômicos.

Em conjunto com os objetivos, foram elaboradas – após uma revisão prévia da literatura especializada, incluindo artigos, dissertações e teses relacionadas ao objeto de estudo – as seguintes hipóteses:

- a) Hipótese 1 (H1). Os municípios cearenses disponibilizam, por meio dos seus *websites*, informações e serviços que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos.
- b) Hipótese 2 (H2). A transparência digital dos portais eletrônicos da maioria dos municípios cearenses é fraca, conforme o modelo de transparência digital desenvolvido por Amorim (2012).
- c) Hipótese 3 (H3). A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores políticos.
- d) Hipótese 4 (H4). A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores sociais.
- e) Hipótese 5 (H5). A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores econômicos.

1.4 Justificativa e a relevância

A qualidade e a disponibilidade das informações dos portais eletrônicos governamentais tornam-se um sofisticado instrumento de democracia digital e sustentam a própria inserção política, pois poderão torná-la mais condizente com as demandas da cidadania (ROTHBERG, 2008). Infere-se que, por meio da transparência digital, torna-se mais viável compreender o funcionamento das políticas públicas, desde seus antecedentes, desdobramentos e impactos esperados junto aos cidadãos.

Essa pesquisa inicia-se com a disponibilidade das informações produzidas em sítios eletrônicos, relacionadas à gestão dos recursos públicos, o que pode colaborar para o progresso da comunicação digital e da transparência das políticas públicas na *internet*, além de possuir intensa relevância com a prática da participação popular e do controle social, como instrumentos de exercício da cidadania.

Por meio do estudo, espera-se entender, de maneira mais aprofundada, as formas pelas quais os municípios cearenses utilizam os meios eletrônicos para viabilizar informações diversificadas à sociedade e favorecer o avanço da transparência na gestão informacional e de recursos públicos dos governos municipais.

O *corpus* empírico desta pesquisa é formado pelos portais eletrônicos ativos de todos os municípios do Ceará. A escolha desse *corpus* se justifica pelo fato de que os municípios procuram ampliar seu desenvolvimento social e econômico, fato que se configura como um fator favorável para o desenvolvimento tecnológico.

A pesquisa também expressa relevância em outras dimensões. Na perspectiva social, o estudo nos portais eletrônicos dos municípios do Ceará pode contribuir para o avanço da comunicação pública cidadã e para o fortalecimento do direito à informação, como pressuposto de participação popular na esfera política. Além disso, pode se constituir como oportunidade de interesse e aprendizado da população dos municípios quanto ao controle e à utilização adequada dos recursos públicos.

Na perspectiva governamental, o resultado do estado da transparência digital, nos portais eletrônicos, pode estimular investimentos ou esforços dos governos municipais em ampliar a transparência de suas ações. Assim, os gestores públicos podem verificar dimensões relacionadas à disponibilização de informações e serviços que precisam evoluir em determinados aspectos e tomar as providências cabíveis.

Na perspectiva acadêmica, verificou-se a escassez de estudos locais relacionados à transparência digital que englobassem, exclusivamente, os municípios cearenses com *websites* ativos. Tal fato foi confirmado, tomando-se como parâmetro a busca de dissertações, teses ou artigos científicos publicados, em meio eletrônico nos cursos de Administração de Empresas das três maiores universidades do Ceará, ou seja, Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade

Estadual do Ceará (UECE) e Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Portanto, trata-se de um estudo socioambiental, compreendendo uma realidade local, inserido no âmbito das Ciências Sociais aplicadas.

Na perspectiva gerencial, vislumbra-se um espaço considerável para o aprimoramento dos portais eletrônicos na área pública, principalmente após o surgimento da LAI, compreendida como alternativa de favorecimento do controle social e de colaboração com a transparência das ações governamentais. Com o baixo custo de manutenção dos portais eletrônicos, suas distintas funcionalidades e a facilidade de acesso a qualquer tempo e lugar colaboram para a evolução da comunicação digital e fundamentam sua utilização como um mecanismo de publicidade entre governo e sociedade, visto que a interação desse par pode ser verificada, com base em meios mais poderosos, como é o caso das mídias sociais. Dessa forma, configura-se como uma oportunidade direcionada ao fortalecimento da própria democracia.

Na perspectiva geopolítica, o estudo nos portais eletrônicos tem maior abrangência quanto à atuação administrativa dos gestores públicos, além de a esfera municipal se configurar como a instância de governo mais próxima da sociedade. Jambeiro, Borges e Andrade (2006, p. 203) corroboram essa ideia quando ensinam que "o município é a organização governamental-político-social que está mais próxima dos cidadãos, caracterizando-se pela possibilidade de contato direto entre a população e a administração pública local". A pesquisa também tem interesse em verificar as experiências do esforço dos municípios cearenses em dar visibilidade às suas ações.

Portanto, o estudo constitui-se como importante instrumento de investigação acerca da transparência pública municipal, visando contribuir para o fortalecimento da democracia e criando uma expectativa de conceber o Estado com maior acessibilidade e visibilidade junto aos cidadãos. A transparência relacionada à gestão da informação e dos recursos públicos precisa avançar por meio da comunicação eletrônica, não somente para atender às exigências da legislação. Tem-se, pois, com origem na contextualização aqui procedida, a tese a ser defendida neste estudo: os municípios cearenses não atendem à transparência digital quanto às informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos.

1.5 Bases ontológicas, epistemológicas, da natureza humana e metodológicas

As bases ontológicas, epistemológicas, da natureza humana e metodológicas conferem aos estudos, na área pública, os referenciais para ação, como também se relacionam com a validade do conhecimento adquirido, sua natureza e suas limitações.

Guattari (1990, p. 10) adverte para o fato de que "os Estados vêem seu tradicional papel de mediação reduzir-se cada vez mais e se colocam, na maioria das vezes, a serviço conjugado das instâncias do mercado mundial e dos

complexos militar-industriais". Assim, aumenta a atenção conferida à importância de se fazer ciência, considerando o papel do Estado e sua relação com a sociedade. Dessa forma, Morin (1990, p. 16) atenta que:

A técnica produzida pelas ciências transforma a sociedade, mas também, retroativamente, a sociedade tecnologicada transforma a própria ciência. Os interesses econômicos, capitalistas e o interesse do Estado desempenham seu papel ativo nesse circuito de acordo com suas finalidades, seus programas, suas subvenções. A instituição científica suporta as coações tecnoburocráticas próprias dos grandes aparelhos econômicos ou estatais, mas nem o Estado, nem a indústria, nem o capital são guiados pelo espírito científico: utilizam os poderes que a investigação científica lhes dá.

Compreendendo melhor o papel da ciência, é possível defender e argumentar mais claramente o fenômeno estudado e, conseqüentemente, as potenciais contribuições da pesquisa da tese. Na acepção de Morin (1990, p. 8), "a ciência tem necessidade não apenas de um pensamento apto a considerar a complexidade do real, mas desse mesmo pensamento para considerar sua própria complexidade e a complexidade das questões que ela levanta para a humanidade". Em seguida, a opinião do sociólogo francês é de que "não haverá transformação sem reforma do pensamento, ou seja, revolução nas próprias estruturas do pensamento. O pensamento tem de tornar-se complexo" (MORIN, 1990, p. 9).

Nesse sentido, Morin (1990, p. 102) ainda concebe que

A ciência é um processo sério demais para ser deixado só nas mãos dos cientistas. Eu completaria dizendo que a ciência se tornou muito perigosa para ser deixada nas mãos dos estadistas e dos Estados. Dizendo de outra forma, a ciência passou a ser um problema cívico, um problema dos cidadãos.

O problema da tese parte do questionamento de como ocorre a gestão da informação sobre recursos públicos dos municípios cearenses, tendo por base a aplicação de um modelo de transparência digital em portais eletrônicos. Como o acesso às informações e aos serviços públicos encontra-se, cada vez mais, sofisticado, em decorrência dos avanços tecnológicos e da utilização de portais eletrônicos via *internet*, amplia-se, de forma relevante, o campo de pesquisa da Administração Pública, considerando o reordenamento das bases ontológicas, epistemológicas, da natureza humana e metodológicas dessa área de conhecimento.

A pesquisa da tese possui relação direta com o setor público, de tal forma que as informações e serviços visualizados, em portais de transparência municipais, são acessíveis por qualquer cidadão, que deve se fazer vigilante com a utilização dos recursos públicos, ao exercer o controle social. Na acepção de Santos (1989, p. 141), "o exercício do controle social no seio da comunidade

científica pressupõe a existência de um centro de autoridade capaz de impor as normas sociais".

Na Administração Pública, os estudos registram as evidências de vários tipos de mudanças que alteraram, sem precedentes, a noção do Estado estável (SCHÖN, 1973). Kuhn (2010) aborda esse fenômeno sob o conceito de paradigma e Salm (1993) argumenta que essas mudanças tiveram origem de caráter ontológico e trouxeram para a sociedade um novo referencial, em que os valores associados ao interesse particular prevalecem em relação ao proveito público. Dessa forma, Arendt (2008) alega que a orientação dos estudos em Administração Pública é bastante contraditória, pois neles se confundem as esferas pública e privada.

Em contrapartida, o ser humano tem no interesse público a referência para o exercício da cidadania e a sua realização justifica a existência do governo. Logo, na acepção de Denhardt e Denhardt (2007), cabe ao governo, em parceria com a sociedade, o papel de garantir que os proveitos públicos prevaleçam sobre o interesse particular e que o interesse público é uma prerrogativa da sociedade, enquanto o particular é do mercado.

Demo (2006) ressalta que, para o incentivo à cidadania, a participação do Estado é importante, porém não é exclusiva, pois se deve considerar o controle democrático do Estado. Para que se constitua o sujeito político adequado, é necessária a participação da sociedade civil e não apenas do Estado. Conforme o autor, a cidadania popular também precisa ser capaz de pensar virtualmente, visto que o maior problema da pobreza política não é o acesso material a computadores e *internet*, mas como utilizar ambientes virtuais para incentivar estilos críticos e criativos de aprendizagem em pleno século XXI.

Como leciona Khun (2005, p. 13), os paradigmas são entendidos como "as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência". Burrell e Morgan (1979) argumentam que os paradigmas funcionam como lentes por meio das quais o pesquisador vê o mundo e, conseqüentemente, conduz suas investigações, e que todas as teorias das organizações se baseiam em uma Filosofia da Ciência e uma Teoria da Sociedade. Dessa forma, qualquer teoria apoia-se nesses dois elementos axiais. Nesta tese, tomar-se-á como referência explicativa apenas o eixo relacionado à Filosofia da Ciência que, por sua vez, pode se dividir em um conjunto de quatro pressuposições, conforme o Quadro 1. As abordagens subjetivas e objetivas nas Ciências Sociais são ilustradas na Figura 2.

Quadro 1 Pressuposições da Filosofia da Ciência

1 Natureza ontológica: refere-se à consideração que o pesquisador faz sobre a essência de um fenômeno sob investigação. Dessa forma, o pesquisador pode ter uma posição nominalista, em que o mundo social externo constitui-se apenas de nomes, conceitos e rótulos utilizados pelas pessoas para estruturar a realidade; ou uma posição realista, em que o mundo social externo para a cognição individual é um mundo real tangível e com estruturas relativamente imutáveis.

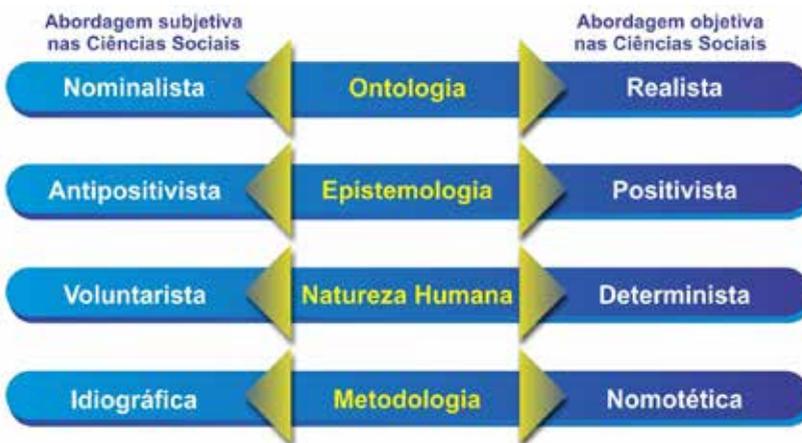
2 Natureza epistemológica: diz respeito aos pressupostos sobre como se pode compreender o mundo e como comunicar esse conhecimento aos outros semelhantes. De acordo com os autores, essa natureza se divide em positivismo e antipositivismo. O positivismo objetiva explicar e prever os acontecimentos no mundo social pela busca de regularidades e de relações causais entre seus elementos constituintes, enquanto o antipositivismo acredita que a pesquisa social é essencialmente relativista e pode ser compreendida unicamente pela visão das pessoas que se envolvem diretamente nas atividades estudadas.

3 Natureza humana: associa-se à relação entre o ser humano e o seu ambiente. De um lado, encontra-se a óptica determinista, ao considerar que o homem e suas atividades são determinados completamente pela situação ou ambiente em que estão localizados. Do outro lado, a óptica voluntarista, ao prescrever que o homem é completamente autônomo e com livre escolha.

4 Natureza metodológica: caracteriza-se como consequência importante do caminho escolhido pelo pesquisador em sua tentativa de investigar e obter conhecimento do mundo social, ou seja, distintos posicionamentos sobre a natureza ontológica, epistemológica e humana direcionam o cientista social para variadas metodologias. Os autores defendem o argumento de que essas diferenças são representadas, de um lado, pela abordagem idiográfica, ao compreender que o mundo pode ser acessado unicamente por meio da obtenção de conhecimentos pelo sujeito sob investigação e, do outro lado, pela abordagem nomotética, ao enfatizar a importância dos protocolos e das técnicas para o teste de hipóteses de acordo com os exemplos das Ciências Naturais.

Fonte: Burrell e Morgan (1979) com adaptações do autor (2014).

Figura 2 Abordagens subjetiva e objetiva nas Ciências Sociais



Fonte: Burrell e Morgan (1979).

De acordo com Snape e Spencer (2003), a noção de paradigma envolve concepções ontológicas e epistemológicas distintas. Segundo esses autores, a Ontologia reflete a crença que se tem da natureza do mundo e daquilo que

se pode saber sobre esse. Já a Epistemologia estabelece a crença que se tem da natureza do conhecimento e como ele pode ser adquirido, compreendendo basicamente duas posições distintas: o positivismo e o interpretativismo. Por sua vez, o caráter epistemológico reflete-se nas escolhas metodológicas, podendo ser idiográficas (antipositivistas) e nomotéticas (positivistas).

O estudo, em tela, que aborda a gestão da informação dos municípios com amparo na aplicação de um modelo de transparência digital em portais eletrônicos, possui abordagem quantitativa mais concentrada, o que envolve a utilização de métodos quantitativos; sua óptica ontológica é realista e baseia-se na premissa de que o mundo (ou, alternativamente, a realidade ou o universo) existe, independentemente das representações (sejam elas linguísticas ou mentais), que se pode fazer sobre ele (SEARLE, 1995); possui epistemologia positivista; apresenta uma visão determinista da natureza do homem; e metodologicamente, se encaixa nas Ciências Nomotéticas (MATOS, 2008). A classificação objetiva para este estudo, conforme as dimensões propostas por Burrell e Morgan (1979), é ilustrada na Figura 3.

Figura 3 Classificação objetiva da pesquisa, conforme as dimensões de Burrell e Morgan (1979)



Fonte: Elaboração do autor (2014).

Por meio da abordagem de duas posições epistemológicas distintas, o positivismo e o interpretativismo associam-se, respectivamente, às pesquisas de natureza quantitativa e qualitativa. A natureza quantitativa conferida ao estudo será explanada adicionalmente na seção referente à metodologia da pesquisa.

Em relação à pesquisa quantitativa, Johnson e Onwuegbuzie (2004) argumentam que os condutores da pesquisa quantitativa articulam pressupostos consistentes com o que é chamado de Filosofia Positivista, de tal forma que as tradições positivistas e empiristas recolhem a ideia de neutralidade da pesquisa.

Na sequência, é delineada a estrutura da tese.

1.6 Estrutura da tese

A pesquisa de doutorado sob relação está estruturada em seis seções. Na primeira, a introdução, foram apresentados: a contextualização do tema; a problematização; os objetivos (geral e específicos) e as hipóteses; a justificativa e a relevância da pesquisa; as bases ontológicas, epistemológicas, da natureza humana e metodológicas; e a estrutura da tese.

A segunda seção, denominada "Administração Pública, Poder Local e Controle Social", aborda: o conceito e um breve contexto histórico da democracia; os tipos de democracia; um apanhado sucinto de como se constituiu a reforma do Estado; a evolução histórica da administração patrimonial à administração gerencial; o poder local; a descentralização política e administrativa brasileira; o controle social e a participação popular; o conceito, a classificação e os reflexos da *accountability* no Brasil; e, por último, os aspectos gerais da publicidade e da transparência.

A terceira seção, intitulada "Sociedade da Informação, Governo Eletrônico e Internet", trata sobre: a sociedade da informação; o determinismo tecnológico; o avanço das TICs, a democracia digital e a participação política; os aspectos teóricos do governo eletrônico; a transparência digital, seus limites e as dimensões do modelo da pesquisa; a *internet* e a participação digital com a utilização de portais eletrônicos, tomando-lhes como parâmetro de transparência e controle dos recursos da Gestão Pública; e, por fim, as leis mais relacionadas à finalidade da pesquisa: a LRF, a Lei da Transparência e a LAI.

Na quarta seção, metodologia da pesquisa, busca-se classificar a investigação; definir os procedimentos e técnicas relacionadas à população do estudo; abordar sobre a realização da coleta de dados; explicar a forma de tratamento e análise dos dados; relacionar as etapas da pesquisa; e, por último, apresentar o modelo de transparência digital selecionado para análise da gestão da informação dos municípios cearenses por meio dos portais eletrônicos.

Na quinta seção, análise e discussão dos resultados, são apontados os resultados do estudo nos portais eletrônicos dos municípios cearenses, com suporte no diagnóstico do estado da transparência digital nos *websites*, da análise de conglomerados, como também das análises univariadas e multivariadas de correlação da transparência digital com variáveis políticas, sociais e econômicas, como: o número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura; o número efetivo de partidos na Câmara Municipal; a similitude de partido entre prefeito e governador; se o partido do prefeito é de esquerda; o alfabetismo; a inclusão digital; a taxa de urbanização; o PIB do município per capita; e as receitas de transferências correntes sobre receitas correntes.

Na última – conclusão – encontram-se os desfechos da pesquisa referentes aos seus objetivos, limitações, sugestões para trabalhos posteriores, além de considerações finais, seguidas pelas referências, apêndices e anexos.

2 - Administração pública, poder local e controle social

Esta seção é constituída por nove tópicos. O primeiro traz o conceito e um breve contexto histórico sobre a democracia. O segundo exprime uma revisão das modalidades de democracia. O terceiro tópico faz um apanhado sucinto sobre a reforma do aparelho do Estado no mundo e no Brasil. O quarto expõe uma visão sobre o desenvolvimento histórico da Administração Pública brasileira, conforme os modelos que se sucederam na Administração do Estado: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. O quinto tópico contextualiza o poder local. O sexto aborda os tipos de descentralização em curso no Brasil, como também os argumentos favoráveis e desfavoráveis à sua concepção. No sétimo tópico, são diferenciados o controle social e a participação popular e expostas suas principais características junto à Administração Pública. O oitavo explana uma visão sobre *accountability* e expõe algumas considerações sobre o tema com aplicação à realidade brasileira. Por último, o nono tópico discute aspectos gerais da publicidade e da transparência, por meio de uma fundamentação normativa para caracterizar a distinção e a inter-relação dos termos.

2.1 Conceito e breve contexto histórico da democracia

Inicialmente, é visto o conceito de democracia pela visão de alguns estudiosos do assunto, para, em seguida, realizar-se uma retrospectiva sobre o tema. Pressupõe-se que a democracia é um ponto vital de interesse para aqueles que almejam uma sociedade livre e justa, visto que as manifestações políticas se caracterizam por exigências democráticas.

De acordo com Rosenfield (2008, p. 7, grifos nossos),

A democracia, no sentido etimológico da palavra, significa o "governo do povo", o "governo da maioria". [...] Basta lembrar que a democracia, na antiguidade grega, [...], é uma "forma de governo" entre duas outras: a monarquia ou "governo de um só" e; a aristocracia ou "governo de alguns".

Conforme Dahl (2001, p. 21),

Foram os gregos – provavelmente os atenienses – que cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar. Por falar nisso, é interessante saber que, em Atenas, embora a palavra *demos* em geral se referisse a todo povo ateniense, às vezes, significava apenas a gente comum ou apenas o pobre. Às vezes, *demokratia* era utilizada por seus críticos aristocráticos como uma espécie de epíteto, para mostrar seu desprezo pelas pessoas comuns que haviam usurpado o controle que os aristocratas tinham sobre o governo.

Aristóteles (1985) trouxe originalmente uma definição para o termo democracia e distinguiu, no seu livro *Política*, seis formas de governo, isto é, discriminou três formas corretas: monarquia, aristocracia e governo constitucional; e três desvios: tirania, oligarquia e democracia. Segundo o autor, não se deve definir a democracia simplesmente como a forma de governo em que as massas são soberanas, nem a oligarquia como a maneira de governo em que poucos exercem o poder. Melhor seria asserir a existência de uma democracia, quando as pessoas livres exercem o poder, e uma oligarquia quando os ricos o exercem.

Conforme explicam Corrêa e Lazarim (2008), Aristóteles denominou “*demokratia*” um governo injusto governado por muitos e de “*politeia*” um sistema justo governado por muitos, normalmente traduzido como “*república*”, que vem originalmente do latim “*res publica*”, ou seja, “*coisa pública*”. A “*demokratia*” de Aristóteles aproxima-se do que se entende atualmente como democracia direta, e a “*politeia*” aproxima-se do que se compreende hoje como democracia representativa. Vale dizer também que os termos “*democracia*” e “*república*” foram utilizados de forma semelhante a Aristóteles por alguns fundadores dos Estados Unidos.

Lijphart (2008) também relembra a definição mais básica e literal de democracia: governo pelo povo ou, no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo; e recorda, inclusive, a célebre frase de Abraham Lincoln, segundo a qual a democracia significa governo não apenas pelo povo, mas também para o povo, isto é, governo de acordo com a preferência popular.

Por sua vez, Diniz (1998, p. 52) conceitua democracia como

Forma de governo em que há participação dos cidadãos, influência popular no governo através da livre escolha de governantes pelo voto direto. É o sistema que procura igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos.

Dahl (2005, p. 26) aborda três condições necessárias à democracia, ainda que possam não ser suficientes, ou seja:

Todos os cidadãos devem ter plenas oportunidades de: 1. Formular suas preferências; 2. Expressar suas preferências a seus

concidadãos e ao governo por meio da ação individual e da ação coletiva; e 3. Ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Para que essas três condições existam para um grande contingente de pessoas, Dahl (2005) propõe que as instituições devam fornecer pelo menos oito garantias. 1. Direito ao voto; 2. Direito a ser eleito; 3. Direito dos líderes políticos de competirem por apoio e voto; 4. Eleições livres e idôneas; 5. Liberdade de reunião; 6. Liberdade de expressão; 7. Fontes alternativas de informação; e 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Bobbio (1986) esclarece que a democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, ou seja, da concepção para a qual a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade das pessoas. Essa é uma concepção adversa à visão orgânica, dominante na Idade Antiga e na Idade Média, segundo a qual o todo precede as partes.

Embora a democracia seja discutida há 2500 anos, muitos norte-americanos e outros povos acreditam que a democracia tenha iniciado há 200 anos. Considerando que após os primeiros séculos na Grécia ou em Roma, o governo popular teve declínio e queda, não havendo como dizer que a democracia persistiu durante esse tempo. Parece difícil encontrar uma resposta para o período de surgimento da democracia, pois se sugere que tenha sido inventada mais de uma vez e em mais de um local (DAHL, 2001).

Dahl (2001) ainda admite que a democracia primitiva foi inventada em uma forma bem mais elaborada, de tal modo que os principais avanços ocorreram na Europa, sendo três na Costa do Mediterrâneo e outros no norte da Europa. Referindo-se ainda a "governos populares" na Grécia, Roma e Itália, os gregos inventaram o termo democracia, os romanos retiraram do latim o nome de seu governo – a república – e os italianos atribuíram esse nome posteriormente para os governos populares de suas cidades-estado. Desde o século XVII, a ideia da democracia é inteiramente aplicada a países, e, nos séculos XIX e XX, surgiu um conjunto de instituições, assemelhado parcialmente às daquelas das democracias e repúblicas antigas, mas, visto na íntegra, veio representar um sistema político completamente novo.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007), consoante pode se observar no quadro 2, confluem três grandes tradições do pensamento político relacionadas à teoria contemporânea da democracia: 1. A teoria clássica; 2. A teoria medieval; e 3. A teoria moderna. No entendimento dos referidos autores, o debate contemporâneo, ao redor do valor e do conceito da democracia, não pode prescindir de uma referência, mesmo que rápida, relativamente à tradição.

Quadro 2 Tradições do pensamento político relacionadas à Teoria da Democracia

| | |
|---------------------------|---|
| 1. Teoria Clássica | Conhecida como teoria aristotélica, das três formas de governo, segundo a qual democracia é o governo do povo, de todos os cidadãos, isto é, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania e, se distingue da monarquia, como governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos. |
| 2. Teoria Medieval | De origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania, isto é, o poder supremo deriva do povo e se torna representativo; ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior. |
| 3. Teoria Moderna | Conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), na qual se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o governo genuinamente popular é chamado, em vez de democracia, de república. |

Fonte: Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2004), grande parte da teoria contemporânea da democracia restringe-se a caracterizá-la como um regime político. Essa restrição reforça uma concepção geral daquilo de que trata a política, especialmente, a democrática, expulsando-a de qualquer relação ativa diante da grande injustiça social que repercute na ampla carência de direitos civis e sociais. Portanto, a medida do desenvolvimento de uma democracia pode ser estabelecida por sua capacidade de dar vigência aos direitos dos cidadãos e constituí-los em sujeitos das decisões que a eles se referem.

Ao longo de todo o século XXI, a democracia tornou-se equivalente ao bom Estado, na proporção em que demonstrou ser o sistema que assegurava, com maior confiabilidade, a estabilidade política ou a ordem social. Além disso, reconheceu-se que a democracia, apesar de todas as suas desvantagens, ainda era o regime político que melhor atendia aos interesses de ricos e pobres. Mesmo para os países em desenvolvimento, a democracia tornou-se a forma de governo mais desejável (BRESSER PEREIRA, 2009).

Na perspectiva de Perez (2004), o aprimoramento da "teoria da democracia" como forma de governo ocorreu no século XXI. É desde aí que se consagra o modelo democrático da Era Moderna, ou seja, a democracia representativa, concebida mediante seus principais ideólogos, como Madison, Rousseau, Mill, Bentham, entre outros, como o regime ideal para a proteção da liberdade, considerando o livre arbítrio do Estado.

Na opinião de Bresser Pereira (2009, p. 185), "o Estado que está surgindo no século XXI será liberal, social e republicano, mas acima de tudo, continuará sendo democrático". Por fim, Matias-Pereira (2010) comenta que o avanço das democracias culminou com a instauração do Estado de Direito, o qual,

por sua vez, tem a obrigação de proteger os direitos políticos, sociais, econômicos e fundamentais da sociedade.

Nesse âmbito, infere-se que, embora a concepção de democracia tenha avançado, ainda se verificam resquícios do poder oligárquico tradicional. Essa característica é, também, de certa forma, marcante no âmbito do Estado brasileiro, exigindo maior atenção por parte dos governos quanto às mudanças políticas necessárias para a prosperidade do Estado democrático de Direito e quanto à própria reconfiguração de uma democracia voltada a atender, verdadeiramente, os anseios da sociedade.

2.2 Tipos de democracia

Com origem no conceito e de um breve histórico da democracia, parte-se agora para uma visão dos tipos de democracia. A princípio, vale ressaltar que não existe unanimidade quanto à classificação das modalidades de democracia, portanto serão revisitados apenas os tipos mais empregados pelos doutrinadores: a democracia direta, a de perfil representativo ou indireto, e a de teor participativo ou semidireto.

Na democracia direta, existe a participação do povo. Conforme Oliveira (2009), Atenas foi exemplo de democracia direta, pois lá se iniciaram as votações diretas em assembleias, nas quais os cidadãos decidiam sobre todos os assuntos de interesse da comunidade. A democracia direta ainda existe hoje em alguns pontos da Suíça, visto que os cidadãos ainda têm a possibilidade de elaborar a Constituição e as leis junto ao Parlamento em igualdade de condições.

Bobbio (1986) critica a democracia direta, no entendimento de que se traduz na participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, visto que é inviável que todos decidam sobre tudo, principalmente em sociedades cada vez mais complexas, como são as sociedades industriais modernas, até porque também não é algo desejável, considerando a óptica do desenvolvimento intelectual e ético da humanidade.

Os teóricos da democracia moderna rejeitam radicalmente a participação direta. Montesquieu (2008) comentava que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar, ou seja, o povo precisava de representantes que iriam decidir em seu nome. Bobbio (1986) argumenta que nem toda forma de democracia é representativa – daí ainda se falar em democracia direta – mas também nem todo Estado representativo é havido como democrático pelo simples fato de ser representativo.

A democracia representativa ou indireta é o tipo mais próximo de democracia moderna. Sua marca é a representação política, na qual o representante deve se voltar ao atendimento dos interesses de uma nação e não aos proventos particulares dos representados, ou seja, o representante não deve se sujeitar a um mandato vinculado (CABRAL NETO, 1997).

Oliveira (2009) comenta que a ideia de democracia representativa surge das revoluções liberais, visto que não seria conveniente pregar a democracia direta, em virtude das extensões territoriais e aumentos populacionais. O regime representativo universalizou-se nos países democráticos, onde o voto começou a ser acessível a uma parcela da sociedade e mais tarde se tornou direito de todos. Hoje, indubitavelmente, a democracia representativa é a forma mais comum de governo.

De acordo com Pozzoli et al. (2011, p. 230, grifos nossos),

[...] os cidadãos podem – através de entidades representativas – propor a iniciativa de uma lei, conforme lhes faculta a Constituição. É evidente que referido projeto tem o seu trâmite normal dentro do Parlamento, inclusive sob o crivo dos institutos jurídicos da sanção ou veto presidencial. Porém, uma legitimidade alcançada no projeto poderá ajudar no encaminhamento para aprovação e efetividade da respectiva norma.

A complementaridade entre os institutos da democracia direta e da democracia representativa é esclarecida por Cabral Neto (1997, p. 13-14, grifo nosso):

[...] a democracia direta não deve ser colocada como uma alternativa à democracia representativa, mas como algo complementar. Essa articulação entre democracia representativa e democracia direta é uma necessidade histórica, porém será insuficiente se não estiver sintonizada com níveis razoáveis de democracia econômica e cultural.

Bobbio (1986, p. 52) corrobora o mesmo pensamento ao asserir a noção de que “democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente”.

Em relação à democracia participativa ou semidireta, pode-se entender como aquela que utiliza meios que propiciam ao povo um envolvimento nas questões políticas, tornando legítimas questões expressivas para a sociedade, por via de uma participação direta, seja por iniciativa popular, referendo, audiência pública, consultas, plebiscito ou qualquer outro tipo de participação popular (LAGO, 2008).

De acordo com Held (2009), a divulgação mais realista dos princípios da democracia participativa pode ser feita pela participação e pelo controle direto dos elementos locais mais imediatos, complementados pela competição entre partidos e grupos interessados nos assuntos do governo.

Avritzer (2006) informa que o Brasil se tornou uma nação democrática e autônoma, com maior participação popular, após a manifestação de alguns fenômenos: crescimento das associações comunitárias e civis; maior atenção aos direitos humanos e à cidadania; melhor distinção da autonomia organi-

zacional entre a sociedade civil e o Estado e apresentação de processos de negociação e atendimento de demandas da sociedade civil pelo Estado.

Na compreensão de Perez (2004), o princípio da estruturação do Estado brasileiro reflete-se na democracia semidireta ou participativa, porém não se constatou, de fato, o abandono da democracia representativa. De acordo com o autor, a base da democracia participativa é uma maior abertura do Estado à participação popular, se comparada à democracia representativa, e, além disso, nunca a participação popular teve tanto destaque como pré-requisito para a realização efetiva da democracia.

Conforme Lago (2008, p. 42), "o Brasil é uma democracia semidireta, na qual o povo é titular do poder e o exerce através de seus representantes, ou diretamente, nos termos previstos na Constituição". Na acepção do autor, alguns instrumentos favorecem a aproximação entre o cidadão e as decisões políticas, seja por meio da democracia representativa (sufrágio universal) ou por intermédio da democracia participativa (iniciativa popular, referendo e plebiscito). Além disso, a *internet*, diferentemente dos instrumentos adotados no sistema constitucional brasileiro, pode representar mais um veículo de democracia participativa nos atos do governo.

Dahl (2001, p. 73-74) sintetiza os principais benefícios proporcionados pela democracia e que a tornam mais desejável do que qualquer alternativa a ela viável:

A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos; a democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar); a democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável; a democracia ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas; apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha; somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral; a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável; apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política; as modernas democracias representativas não lutam umas contra as outras; e os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não-democráticos.

Amorim (2011, p. 3) ressalta que "a democracia, como forma de governo, tem correntes de pensamento que assumem a transparência como requisito necessário para o cumprimento do ideal democrático". Nesse sentido, a tecnologia, por meio do uso da *internet*, configura-se como grande aliada pela busca de maior transparência.

Acredita-se, com apoio nesses apontamentos, que é inviável atualmente o exercício pleno da democracia direta, mas há de se reconhecer que a participação popular tenha seu valor aceito, razão por que é vital o engajamento da sociedade nas decisões políticas, seja para garantir a eficácia da democracia representativa ou mesmo para vislumbrar e tornar viável o ideal da democracia participativa. Na sequência, será desenvolvido um breve histórico sobre a reforma do Estado, com aporte no contexto brasileiro para a moderna democracia.

2.3 A reforma do Estado: apanhado sucinto

O Estado brasileiro viveu transformações contínuas em face de várias mudanças tecnológicas, econômicas e sociais complexas. Bresser Pereira (2009) entende que, nas democracias modernas, as duas principais instituições políticas – o Estado e a sociedade civil – assumem novas maneiras, papéis e formas de se relacionarem, o que contribui para uma governança democrática.

Abrucio (2006) explica que, ao final da década de 1970, apareceu a reforma do Estado, proveniente da crise do modelo estatal montado segundo pós-guerra, que, por sua vez, colaborou para um período de grande prosperidade das economias capitalistas, periféricas e centrais. O estímulo para a mudança originou-se da crise fiscal com os choques de petróleo e repercutiu por toda a década de 1980.

Kettl (2006) esclarece que a ideia de reforma do Estado surgiu em todo o mundo, mas pouco se sabe sobre suas causas. A redução do Estado tornou-se um fenômeno universal, desde aqueles com grandes aparelhos de Administração Pública – ex.: a Suécia – como aqueles nos quais o setor governamental é muito menor – ex.: o Reino Unido. O fato é que os cidadãos e seus representantes eleitos chegaram à conclusão de que o governo de seu país, seja qual for o seu tamanho relativo, precisa ser diminuído e que a Administração Pública é muito cara e precisa ser modificada para oferecer maior eficiência e maior eficácia. A crise do Estado e a globalização, porém, mostraram que não adiantaria apenas reduzir o Estado, mas também fazer sua reconstrução.

Osborne e Gaebler (1998) analisaram os experimentos nos EUA acerca da reforma do setor público, que remontou à década de 1970, com origem nas administrações municipais e estaduais, arrimada ideia de “Reinventar o Governo”. Embora as mudanças relacionadas à administração burocrática tenham se iniciado no governo do presidente Reagan, a reforma do governo ianque ocorreu efetivamente, em 1992, com o presidente Bill Clinton, que implementou os princípios de Osborne e Gaebler em programas de reforma do Governo Federal.

Spink (2006) argumenta que, no caso da América Latina, para descrever a reforma do Estado com início em 1930, é preciso rever eventos constituídos ao longo de três dimensões: 1. A história pública da reforma administrativa de cada país, como foi descrita nos documentos originais dos respectivos

congressos; 2. Os contextos político, social e econômico das reformas que, conforme o período, caracterizam-se como regionais, nacionais ou internacionais; e 3. As estratégias de reforma da Administração Pública disponíveis que circulam em numerosas agências, como técnica predileta de intervenção ou melhor prática corrente.

A reforma do Estado implica na reforma da Gestão Pública, também conhecida como reforma gerencial do Estado, que viria a contribuir no Brasil para a formação de um aparelho estatal eficiente e que avançasse na direção de uma administração mais responsável e moderna perante a sociedade.

Bresser Pereira (2009, p. 265), como idealizador do Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil, salienta que

A reforma da gestão pública significa a transição institucional, cultural e gerencial da administração pública burocrática para a moderna gestão pública. Envolve modificar instituições, particularmente a organização do Estado, a cultura administrativa e as estratégias gerenciais. Ela importa práticas da gestão privada, mantendo, ao mesmo tempo, seu caráter essencialmente público e político. Entre suas estratégias básicas estão: tornar as agências e seus administradores públicos mais autônomos e responsáveis, exercendo controle por meio de resultados contratados e competição administrada pela excelência, em vez do controle procedimental e da supervisão mais direta.

A reforma do Estado não engloba apenas a dos papéis, do desenho organizacional, dos procedimentos, do financiamento e da responsabilização das organizações públicas e dos seus agentes, mas também a reforma do sistema institucional e a da cultura cívica correspondente, que constituem o quadro de incentivos das organizações públicas (CATALÁ, 2006).

Com efeito, a reforma do Estado ainda se encontra em um estágio experimental na grande parte dos países onde foi implantada. Os questionamentos mais arraigados dizem respeito aos efeitos reais que a reforma terá sobre o tamanho do Estado, à capacidade necessária ao Ser Estatal para cumprir seus papéis e aos mecanismos fundamentais da democracia eletiva (KETTTL, 2006).

Nesse sentido, as propostas precursoras de reforma do Estado no mundo concentravam-se em torno da redução da dimensão e dos gastos do aparelho estatal. Após duas décadas de reforma, os resultados não se direcionaram para a constituição de um Estado mínimo, mas para a reconstituição da forma de intervenção e do aparelho do Estado. Dentre os resultados mais comuns associados à reforma do Estado nos países desenvolvidos, elencar-se-iam: 1. Redução do escopo de atuação direta do Estado, por meio de privatizações, concessões ou parcerias. 2. Adoção de políticas mais rígidas de controle orçamentário e de iniciativas para ampliar a eficiência da Administração Pública. 3. Flexibilização na Gestão Pública, o que a tornou mais eficiente, descentralizada, ágil e voltada ao estabelecimento de parcerias

com a sociedade. 4. Maior orientação da prestação dos serviços públicos ao cidadão-cliente (ABRUCIO, 2000).

Longa transição histórico-política dos regimes autoritários para a democracia foi evidenciada pelo Estado brasileiro. Conforme Bresser Pereira (2002), os direitos dos cidadãos foram assegurados em quatro fases distintas. Inicialmente, no século XVIII, a revolução liberal definiu os direitos civis. No começo do século XX, os direitos políticos foram afirmados por meio de uma revolução democrática. Uma revolução social, na primeira parte do século XX, acrescentou os direitos sociais entre os de cidadania e, no último quarto do século XX, uma revolução republicana iniciou a definição dos direitos republicanos. O processo mostra inicialmente o Estado como autoritário, posteriormente de cariz liberal e, finalmente, com teor democrático.

Para melhor compreensão das fases históricas do Estado moderno, Bresser Pereira (2009) descreveu-as no Quadro 3, tomando como referência os Estados-Nação mais desenvolvidos. Segundo o autor, o Estado, em relação à natureza básica de suas organizações e instituições, classifica-se em: absoluto, liberal, liberal-democrático, social-democrático e social-republicano. Quando se refere ao modo pelo qual a organização do Estado é administrada, pode-se entendê-lo como: Estado patrimonial, burocrático ou gerencial.

Quadro 3 Tipos históricos de Estado e de gerenciamento do Estado

| Período | Estado de acordo com o regime político | Estado de acordo com a forma de administração | Tipo correspondente de democracia |
|----------------------|--|---|---|
| Séculos XVI | Estado absoluto | Administração patrimonial | – |
| Século XVII | Estado liberal | Administração Pública burocrática | – |
| Século XX - 1ª Parte | Estado liberal-democrático | Administração Pública burocrática | Democracia liberal ou elitista |
| Século XX - 2ª Parte | Estado social-democrático | Administração Pública burocrática | Democracia social ou pluralista |
| Século XXI | Estado social-liberal | Gestão Pública | Democracia republicana ou participativa |

Fonte: Bresser Pereira (2009).

Com supedâneo na literatura, é possível garantir que a reforma do Estado foi objeto continuum de transformações para se ajustar às dinâmicas sociais, que exigiam uma redução do tamanho do Estado e uma flexibilização da própria estrutura de Gestão Pública. Portanto, a reforma do Estado culminou em uma óptica mais racional de gerenciamento dos recursos públicos, visando à modernização do aparelho estatal.

No próximo tópico, será vista a história evolutiva da administração patrimonialista à administração gerencial no Estado brasileiro.

2.4 Evolução histórica da administração patrimonial à administração gerencial

Este tópico expõe, de forma geral, a evolução histórica da Administração Pública, considerando as três formas distintas de administração do Estado: o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo.

Conforme Capobiango, Silva e Nascimento (2011, p. 4, grifo nosso), a revisão da literatura mostra que

[...] a administração pública no Brasil é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, existe a convivência de diversos tipos de práticas como o nepotismo, corrupção, personalismo, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático, que juntos, contribuem para alavancar as mazelas políticas existentes nos espaços institucionais de domínio público.

A disseminação do patrimonialismo foi mais evidente no Brasil no período imperialista, com o surgimento da Carta Magna de 1824. O patrimonialismo era o modelo característico das monarquias europeias até o século XIX. Na monarquia patrimonial, o rei elevava-se sobre todos os súditos, pois era o senhor da riqueza territorial, o dono do comércio, o titular da riqueza e o condutor da economia (FAORO, 2012).

Bresser Pereira (2006) ressalta que, no modelo patrimonialista, se confundia o patrimônio público com os bens privados. O Estado era compreendido como propriedade do rei. Portanto, via-se a necessidade de distinguir o público e o privado, como também separar o político e o administrador público, o que abriu espaço para a administração burocrática. A corrupção, o nepotismo, a utilização de bens e recursos públicos e o empreguismo eram considerados inerentes ao Estado Patrimonialista.

A Administração Pública burocrática veio substituir a Administração Patrimonialista. O modelo burocrático surgiu como meio de proteger o patrimônio coletivo contra os interesses privados. Com a Revolução de 1930, defendeu-se a racionalização da Administração Pública por meio da implantação do modelo burocrático weberiano com a busca da eficiência. Como lecionam Bresser Pereira e Prestes Motta (2001, p. 8), a burocracia pode ser entendida como "um sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos".

Costa (2008) ressalta que a primeira reforma administrativa, conhecida como burocrática (1936), apresentou as seguintes características: ênfase dos meios em relação aos fins; desempenho de atividades de administração geral; montagem de um modelo burocrático clássico com funcionários do Estado e inspiração no modelo weberiano. Com a criação do Departamento

mento Administrativo do Serviço Público (DASP), os ideais da burocracia foram difundidos de maneira mais acirrada.

Bresser Pereira (2005) analisa o pensamento weberiano sobre a burocracia, enumerando um conjunto de princípios: formalização das funções e atividades administrativas; centralização de poder; unidade de comando com base na organização hierárquica; processo decisório; impessoalidade nas formas de tratamento; profissionalismo por meio de habilidades e competências administrativas; estrutura piramidal de cargos e funções; normas e regras de controle; definição de rotinas pouco flexíveis; e constituição do Estado por administradores profissionais.

Embora o modelo burocrático denotasse fragilidades, o conceito weberiano tradicional buscava no princípio da eficiência uma base sólida para executar as funções da Administração Pública. Portanto, por meio do modelo burocrático, procurava-se ensejar um ambiente favorável à competência, à meritocracia, à formalização das relações de trabalho e ao profissionalismo. A Administração Pública burocrática, entretanto, mostrou pontos de exaustão desde o momento em que o Estado brasileiro assumiu novas responsabilidades públicas, ou seja, com o aumento da demanda de serviços ofertados pelo Estado, como saúde, trabalho, educação, previdência social, segurança pública, controle da economia, dentre outros, não houve de forma proporcional as intervenções necessárias do aparato público burocrático (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011).

Em virtude das limitações e fragilidades do modelo burocrático, apareceu o modelo gerencial. As reformas ocorridas na segunda metade do século XX ficaram conhecidas como a Nova Administração Pública. A Nova Administração Pública (NPM - *New Public Management*) evoluiu por meio de três modelos, não excludentes, concebidos por meio da óptica da Administração Pública inglesa oriunda da discussão sobre teorias vindas da Administração privada para aplicação no setor público: o "Gerencialismo Puro", o *Consumerism* e a Orientação ao Serviço Público (PSO - *Public Service Orientation*) (ABRUCIO, 1997). No Quadro 4, são relacionados os objetivos de cada modelo e seu "público-alvo".

Quadro 4 Modelos da Nova Administração Pública (NPM - *New Public Management*)

| Modelos | Gerencialismo Puro | <i>Consumerism</i> | <i>Public Service Orientation (PSO)</i> |
|--------------|----------------------------|-------------------------|---|
| Objetivos | Economicidade | Efetividade - Qualidade | <i>Accountability</i> |
| | Eficiência - Produtividade | | Equidade |
| Público-alvo | Contribuintes | Clientes - Consumidores | Cidadãos |

Fonte: Abrucio (1997).

De acordo com Abrucio (1997), o "gerencialismo puro" teve como principais objetivos aumentar a eficiência e reduzir os gastos públicos. O problema foi que, ao se preocupar muito com a estratégia da eficiência, não se conferiu à efetividade dos serviços públicos a real importância. O *Consumerism* introduziu a perspectiva da qualidade como estratégia relacionada à satisfação do consumidor, por meio de descentralização administrativa, criação de opções de atendimento, adoção de um novo modelo contratual e incentivo à competição entre organizações públicas. Ainda assim, recebeu várias críticas na relação entre o governo como prestador de serviços e a população. Por último, as reflexões sobre o *Public Service Orientation* conduzem aos assuntos do republicanismo e da democracia, baseando-se na noção de equidade, resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever de prestar contas de forma responsável (*accountability*).

No Brasil, a tentativa inicial de reforma gerencial da Administração Pública concretizou-se por meio do Decreto-Lei nº 200 de 1967. Dessa maneira, constituiu-se como tentativa de superação da rigidez burocrática, dando-se importância à descentralização, por meio da Administração Indireta, e tendo como pressupostos a rigidez da Administração Direta e a maior eficiência da Administração Descentralizada. A reforma que prescrevia o Decreto-Lei nº 200, porém, fracassou, pois, de um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e, de outra parte, ao não se preocupar com mudanças na Administração Direta, vista como "burocrática", deixou de realizar concursos e desenvolver carreiras de altos administradores (BRESSER PEREIRA, 2006).

Osborne e Gaebler (1998) comprovaram, em sua obra *Reinventando o Governo*, que o gerencialismo havia se deslocado do setor privado para o setor público. Considerando que imperavam, nos Estados Unidos, várias críticas à burocracia, não houve dificuldades em substituir o modelo burocrático de Administração Pública pelo modelo gerencial. Os autores sustentam a falência da organização burocrática, mostrando que suas características não se adaptam mais ao contexto mais recente de Administração, ao exigir que as instituições sejam produtivas, adaptáveis, flexíveis e que prezem pela qualidade.

De acordo com Paula (2005), os governos de vários países aderiram, nas décadas de 1980 e 1990, ao modelo de Administração Pública Gerencial, com fundamentação nos princípios neoliberais, tendo como objetivo realizar as reformas de que o Estado precisava, além de contribuir para a reestruturação dos procedimentos e das práticas utilizadas, até então, na maior parte das nações desenvolvidas ou em decurso de desenvolvimento. A autora sistematiza no Quadro 5 os limites e os pontos positivos do modelo de Administração Pública Gerencial.

Quadro 5 Limites e pontos positivos do modelo de Administração Pública Gerencial

| Modelos | Limites | Pontos Positivos |
|---------------------------------|--|---|
| Administração Pública Gerencial | <ul style="list-style-type: none"> - Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social. - Dá mais ênfase às dimensões políticas e sociais da gestão. - Implementou um modelo de reforma e Gestão Pública que não foi construído no país. | <ul style="list-style-type: none"> - É clara em relação à organização do aparelho do Estado e aos métodos de gestão. - Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, em especial no campo econômico-financeiro. |

Fonte: Paula (2005).

A transição entre os modelos de Administração Pública, com o advento do capitalismo e da democracia, parte do modelo patrimonialista, ao privilegiar a vontade de uma minoria, caminha para o modelo burocrático, marcado pela lentidão dos processos e redução da eficiência, e deságua no modelo gerencial, voltado a estruturar e gerir a Administração Pública, com base em valores de eficiência, eficácia e competitividade (OLIVEIRA, 2011). No Quadro 6, é sintetizada a evolução histórica dos modelos de Administração Pública.

Quadro 6 Evolução histórica dos modelos de Administração Pública

| Patrimonialismo | Burocrático | Gerencial |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Originou-se nas sociedades patriarcais, em que a comunidade vivia ao redor do senhor e servia a este em troca de proteção. - Presença nas monarquias europeias absolutistas. - O patrimônio público confundia-se com o patrimônio particular. | <ul style="list-style-type: none"> - Desenvolveu-se após o surgimento do capitalismo e da democracia. - Defendeu a separação do público e do privado e impôs limites legais à atuação da Administração Pública. - Entrou em declínio na década de 1970, devido à crise fiscal que teve origem nas duas crises do petróleo. | <ul style="list-style-type: none"> - Foi aplicado inicialmente pelos governos Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos EUA, no início dos anos 1980. - Pregou a redução das atividades estatais e a autonomia do gestor público. - Defendeu a mudança no foco do controle, do processo para o resultado. |
| Até 1850 | De 1850 até 1980 | Após 1980 |

Fonte: Elaboração do autor (2014).

Finalmente, pode-se dizer que os modelos de Administração Pública vivenciados no Brasil sucederam-se ao longo do tempo, mas não se anularam, ou seja, não deixaram de existir à medida que outro surgia. Embora prevaleça o gerencialismo, características dos três modelos ainda se encontram de forma isolada ou híbrida nas práticas de Gestão Pública no Brasil.

2.5 O poder local

Neste tópico, discute-se o poder local como espaço de participação popular, seja em atividades políticas, sociais e econômicas que possibilitam o exercício da democracia de forma descentralizada, que envolvam o empoderamento dos cidadãos e que contribuam com as ações de transparência irrestritas aos governos municipais.

Conforme Fischer (1992, p. 106), o poder local refere-se ao "conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação e conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto". Castells (1999a) traz a discussão da "rede" como forma nova de participação dos cidadãos, por permitir a expressão ativa das pessoas e, ao mesmo tempo, proporcionar a interdependência das estruturas políticas.

Fischer e Carvalho (1993) explicam que é inegável o fundamento territorial para o entendimento da noção de local, pois um território se refere a um âmbito espacial delimitado, seja uma base ou uma região, onde se formam identidades e práticas políticas específicas. As autoras concebem o poder local como interação de redes sociais e instituições locais, Estado e sociedade civil, concebendo novas formas sociais de negociação e representação dos interesses das comunidades urbanas.

Zaqueu e Santos (2012) argumentam que o poder local se configura como um polo que deve ser reforçado com a integração de gestores públicos formados, que colaborem para o aumento da participação e contribuição no empoderamento das comunidades locais. Zamora (2001, p. 1) ressalta que "o termo empoderamento se refere ao aumento do poder e da autonomia de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, em especial, os setores submetidos a condições de discriminação e dominação social".

Segundo Tenório (2012), a concreta melhoria do bem-estar de grupos e pessoas exige capacidade da gestão e projetos de futuro. Conseqüentemente, são necessários maior envolvimento dos cidadãos em processos de mudança e maior capacidade de governo das entidades locais que, por meio da visão compartilhada, podem colaborar para integração de políticas e atuações municipais.

Os mecanismos representativos no espaço local legitimam as autoridades locais, entretanto é crescente a consciência sobre o desenvolvimento de novas formas de envolvimento e participação dos cidadãos que possibilitem aproximá-los da complexidade das decisões públicas, além da ampliação de legitimidade das decisões significativas para a comunidade (SANTANA et al., 2012).

Na acepção de Castells (2008), a reconstituição da democracia, partindo de manifestações práticas visíveis na sociedade do final do século XX e início do século XXI, ensejou três opções: a) a recriação do Estado local, pois à

proporção que a democracia representativa nacional perde credibilidade, floresce a democracia local em vários cantos do mundo; b) a mídia eletrônica oferece oportunidades relacionadas à maior participação dos cidadãos num processo horizontal on-line; e c) a mobilização política simbólica em torno de causas "não-políticas" via eletrônica, comandadas por novos agentes sociais, sem vínculos com causas eleitorais e políticas.

Santin (2007) comenta que, no Brasil, a noção de poder local se vincula ao patrimonialismo, coronelismo e personalismo no exercício do poder político, mas defende, ao mesmo tempo a argumento de que em um regime democrático, o poder local precisa ser visto sob um ângulo distinto, levando em consideração a descentralização e a participação dos cidadãos no poder político.

Gohn (2011a) exprime que, com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CF/88), priorizou-se, no Brasil, a descentralização para unidades administrativas territoriais menores, por sua localização mais próxima aos cidadãos. Assim, o governo teria melhores condições de conhecer as necessidades locais e, conseqüentemente, destinar recursos para atendê-las.

De acordo com Farah (2012), a institucionalização da descentralização e da democracia participativa ocorreu após a CF/88. Nesse sentido, os municípios poderiam formular políticas locais, tendo em vista o deslocamento de temas da alçada federal para o âmbito local e a retomada das eleições no âmbito municipal. Maior proximidade entre governantes e governados contribuiria para maior *accountability* e controle social, governos mais eficientes e, conseqüentemente, políticas públicas mais eficazes e efetivas.

Na compreensão de Carvalho e Carvalho (2012), o poder local faz parte de um arranjo nacional de coordenação, direção cultural e política sob o poder central do Estado, contudo, por meio do processo de descentralização, os governos locais podem elaborar distintas estratégias do sistema global e tomar iniciativas que atendam às suas populações. Ainda assim, o crescente enfoque no governo local pode ampliar a dificuldade do poder central em administrar os problemas políticos globais.

Nesse sentido, Zaquieu e Santos (2012, p. 11) assinalam que

O poder local tem um papel extremamente importante, porque contribui para o desenvolvimento de ações geradoras de mudanças sociais, econômicas e políticas no contexto do mundo globalizado. E esse papel do poder local não se restringe à atuação do líder comunitário no âmbito de sua comunidade, também se desenvolve de forma articulada com as diferentes instituições até no poder central.

Na concepção de Silva (2009), é necessário observar que o local não é simplesmente um recorte de algo maior, mas resultado das relações entre o nacional e o global e vice-versa. A partir daí, os estudos relacionados ao poder local não precisam se encontrar necessariamente limitados pelas fronteiras político-administrativas de um município.

Como Sáder (2003) evoca, disseminou-se uma ideologia de apologia do local, que obteve na expressão “pensar global, agir local” sua forma mais usual. Nesse contexto, os espaços locais – como os governos municipais – são, em geral, mais responsáveis pelas políticas sociais, que se constituem como elementos fundamentais de resistência e mobilização popular.

Na visão de Palmeira et al. (2012), os governos locais voltam-se tradicionalmente à solução de distúrbios intraurbanos, relacionados, por exemplo, a saúde, educação, meio ambiente, segurança, assistência social, mobilidade urbana, emprego e renda. Dessa forma, existe um confronto com a necessidade de privilegiar as oportunidades e riscos oferecidos pelo ambiente externo à sua gestão, além da pressão por parte da população, visto que essa se encontra exposta aos efeitos colaterais do progresso econômico e da globalização.

No alcance raciocinativo de Castells (1999a), os governos municipais constituem-se como um lócus privilegiado para o aprofundamento da democracia política, levando em consideração a emergência e a capacidade transformadora dos movimentos sociais, pois esses – como instrumentos de garantia da vontade popular – contribuem para mudar e ampliar a consciência política da população na defesa dos seus interesses. Na visão do autor, o próprio poder dos bairros é central para transformar o Estado local.

No entendimento de Santin (2007), o conceito de poder local mostra-se mais abrangente do que o de governo local, visto que o poder local tanto pode abranger o município, quanto algo mais amplo, como é o caso de uma região; ou, ainda, algo mais restrito, como uma vila ou um bairro. Seu caráter é mais sociológico, em contraposição à ideia de governo local, que tem um enfoque mais jurídico.

Na opinião de Jacobi (1999), cabe ao poder local a responsabilidade de fomentar políticas que incentivem a participação das pessoas dentro de uma perspectiva intersetorial, além de reforçar diálogos que propiciem um entendimento dos processos desde os seus componentes econômicos, sociais, culturais, espaciais e ecológicos.

Por último, resta afirmar que o poder local possibilita maior controle social, caracterizando-se como uma rede voltada ao atendimento das comunidades locais por parte das instituições políticas. Dessa forma, o poder local representa uma variável de transformação e democratização das decisões dos governantes e de participação dos cidadãos. O próximo tópico exibirá um desdobramento da discussão relacionada ao poder local por meio da descentralização política e administrativa no Brasil.

2.6 A descentralização política e administrativa brasileira

Após a compreensão dos modelos históricos da Administração Pública brasileira e do poder local, o tema descentralização política e administrativa nacional merece destaque, visto que sua promoção decorreu da reforma do

Estado. Os governos locais, por meio da CF/88, passaram a ter um papel mais relevante no cenário político nacional, o que reforça na instância municipal sua importância como *locus* de realização desta pesquisa.

De acordo com Binotto et al. (2010, p. 188),

A descentralização no Brasil é uma terminologia nova, de um processo de discussão e implementação que vem se aprimorando desde a administração burocrática até a administração gerencial, com a introdução na gestão pública de responsabilidades aos gestores, participação do cidadão e o controle por resultados.

Di Pietro (2012, p. 466, grifo nosso) define descentralização como "a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. [...] A descentralização supõe a existência de, pelo menos, duas pessoas, entre as quais se repartem as competências". A autora ainda caracteriza e diferencia dois tipos de descentralização: 1. A descentralização política: ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central ex.: Estados-membros da federação e municípios –, ou seja, cada um dos entes locais detém competência própria para legislar que não decorre da União nem a ela se subordina; e 2. A descentralização administrativa: ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm valor jurídico que lhes empresta o ente central. A titularidade do serviço continua com o ente central.

Pode-se falar também na terceira dimensão de descentralização, a social, que corresponde a maior participação da sociedade na Gestão Pública. Cuida-se da transferência de parcelas de poder, funções e competências da Administração Pública para a sociedade civil. Em geral, a descentralização é entendida como a transferência do poder decisório. Na descentralização política, o poder é transferido para os entes federados, como estados e municípios; na descentralização administrativa, o poder é transferido para os níveis hierárquicos inferiores e, na descentralização social, o poder é transferido para a população (DI PIETRO, 2012).

De acordo com Bresser Pereira (2009), a reforma da Gestão Pública engloba uma mudança de atitudes na forma de administrar o Estado, pois implica delegar poderes, ou seja, a delegação de poderes é a dimensão política da descentralização; é a transferência de receitas e responsabilidades, na forma da lei, em níveis subnacionais: estados ou províncias, condados ou municípios.

Reis, Figueiras e Oliveira (2010, p. 2) trazem algumas considerações acerca da descentralização política no Brasil, visto que,

A partir de 1988, implementou-se no Brasil um processo de descentralização política, elevando os municípios a condição de ente federativo, o que os levou a desempenhar um papel mais relevante na administração pública brasileira. Acompanhando a descentralização política, destaca-se a ampliação

das transferências intergovernamentais de recursos fiscais e das competências tributárias próprias dos municípios. Em contrapartida, foi ampliada a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais. Destaca-se, também, a definição de novos critérios para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, antes prerrogativa federal, passaram a ser prerrogativa dos estados.

A descentralização política caracteriza-se como um movimento histórico no mundo desde a década de 1980 (MELO, 1996). No Brasil pós-militar, e como parte de uma descentralização política, os municípios passaram a angariar mais recursos e também foram elevados a membros da Federação. Essas duas variáveis compõem o que se denomina de federalismo municipal, constituindo-se em um aspecto da descentralização política (GOMES; MACDOWELL, 2000).

Conforme Pinto (2002), o município constitui-se na base para a descentralização política e administrativa, sendo considerado um dos pilares sobre os quais a democracia se sustenta, pois permite que as comunidades locais possam decidir a respeito dos assuntos de seu interesse. Portanto, a existência do município é essencial para a garantia do exercício da cidadania.

Como a pesquisa da tese se constitui no âmbito dos municípios cearenses, julgou-se relevante trazer a definição do termo município. Acquaviva (2000, p. 847) explica que "a palavra município tem origem no latim '*munus capere*, sendo *munus* encargo, função, dever público ou privado, e *capere*, captar, tomar, receber'". Diniz (1998, p. 324, grifo nosso), por sua vez, conceitua município como:

[...] pessoa jurídica de direito público interno de administração direta dotada, constitucionalmente, de autonomia político-administrativa, com capacidade de ter governo próprio e de legislar no âmbito de sua competência, para a consecução de seus interesses peculiares e realização de suas finalidades locais.

Quanto à descentralização social, Gohn (2011b) esclarece que a participação social é sinônimo de descentralização. Essa modalidade encontrava-se também nas reformas gerenciais. De acordo com a autora, a descentralização política permite que haja maior descentralização social, de tal forma que as pessoas podem participar das decisões do Estado em suas próprias comunidades. Como exemplos, podem ser citados o Orçamento Participativo (OP) e os conselhos gestores municipais.

Relativamente à descentralização administrativa, Di Pietro (2012) observa que não há uma uniformidade entre os doutrinadores quanto à sua classificação. Logo, buscou-se relacionar no Quadro 7 as três modalidades mais comuns, com origem nas suas definições e principais características, respectivamente.

Quadro 7 Modalidades de descentralização administrativa, definições e principais características

| Modalidades de descentralização administrativa | Definições | Principais características |
|---|---|--|
| 1 Descentralização territorial ou geográfica | Descentralização verificada quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica. | <ul style="list-style-type: none"> - Personalidade jurídica de direito público. - Capacidade de autoadministração. - Delimitação geográfica. - Capacidade genérica, ou seja, para exercer a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade. - Sujeição a controle pelo poder central. |
| 2 Descentralização por serviços, funcional ou técnica | Descentralização verificada quando o poder público (União, estados ou municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. | <ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado. - Existência de órgãos próprios, com capacidade de autoadministração exercida com certa independência em relação ao poder central. - Patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins. - Capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialização, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram a sua criação. - Sujeição a controle ou à tutela, exercidos nos limites da lei, pelo ente instituidor. |
| 3 Descentralização por colaboração | Descentralização verificada quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público à pessoa jurídica de direito privado, previamente, existente, conservando ao poder público a titularidade do serviço. | <ul style="list-style-type: none"> - Realizada por contrato. - A concessão de serviços públicos volta a ser utilizada sob a forma originária de delegação a empresas privadas, sendo operacionalizada por dois caminhos: desestatização (com a venda de ações de empresas estatais para o setor privado, com o que tais empresas deixam de estar sob o controle acionário do Estado); e abertura de licitação para outorga de novas concessões. |

Fonte: Di Pietro (2012).

Por meio de uma definição de descentralização essencialmente formalística, Vieira (2012, p. 1418) a entende como “o processo legal de investir de autoridade também legal e formal em algumas estruturas políticas e administrativas locais, com o fim de permitir-lhes formular diretrizes básicas, consubstanciadas na política local, e executar serviços públicos locais”.

Souza e Carvalho (1999) argumentam que a atomização resultante da descentralização pode produzir desigualdades regionais. À proporção que inexistir um agente central forte, ou seja, com maiores recursos políticos para coordenar a redistribuição de recursos e poder e, em consequência, restringir a autonomia de cada agente local, no caso o governo e as organizações da sociedade civil, é provável que se crie um arranjo de forças favoráveis ao manutenção da situação atual. Essa situação poderia resultar da competição natural de múltiplos agentes por meios políticos e financeiros.

No alcance de Nogueira (2004), a descentralização é um dos processos mais relevantes para assegurar uma efetiva democratização das políticas públicas, maior controle social das ações do Estado por parte dos cidadãos, uma possibilidade mais factível e concreta de participação política da sociedade, como também maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

São as premissas utilizadas com maior frequência para apoiar a descentralização: 1. Melhora do gerenciamento do setor público, visto que o governo local tem maior capacidade de alocar, de forma eficaz, os bens públicos cujos benefícios sejam espacialmente localizados. 2. O fornecimento de bens públicos pelos governos locais enseja maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população. Além disso, a atuação do governo municipal sobre um universo menor de cidadãos colabora para a maior participação popular na elaboração das políticas, proporcionando estruturas de poder mais democráticas e colaborando para o exercício da cidadania, o que confere legitimidade ao Poder Público (SANTOS, 2008).

Przeworski (2006) declara que os argumentos a favor da descentralização consistem tipicamente na observação de que a provisão local de serviços públicos contribui para a responsabilização do governo, porque o aproxima da população; já os argumentos contrários à descentralização sustentam sua indução quanto à capacidade de o governo minimizar as disparidades regionais de renda, de requerer maior capacidade administrativa e de induzir a uma restrição na distribuição orçamentária, na qual jurisdições menos eficientes seriam mais subsidiadas pelo Governo Central.

Castells (1999b) assinala que a complexidade da Administração Pública conduz à ameaça de uma crise política, ocasionando desconfiança dos cidadãos em seus governos. Assim, a única maneira de recuperar a confiança dá-se por meio da descentralização e a atribuição de poderes aos cidadãos, ou seja, o controle social, tema que será expresso, juntamente com a participação popular no tópico seguinte.

Portanto, a descentralização política e administrativa brasileira sugere maior democratização, por sua tentativa em tornar o País mais próximo dos ideais democráticos de participação política dos cidadãos, da efetividade das políticas públicas e da formação de vínculos entre as esferas de governo, quando se trata da divisão de responsabilidades na condução da Gestão Pública.

2.7 O controle social e a participação popular

Este tópico exprime uma visão acerca do controle social e da participação popular. O controle social aqui mencionado é um tipo específico do controle debatido por estudiosos das Ciências Sociais e Jurídicas. Em relação ao controle social, pode existir uma tendência à confusão desse instituto com a participação popular. Portanto, torna-se salutar estabelecer inicialmente tal diferença.

Siraque (2005, p. 112) expressa a ideia de que "a participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública, e o controle social, após a concretização desse processo, com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida". Na concepção do autor, os fundamentos jurídicos do controle social e da participação popular confundem-se, às vezes, visto que o núcleo central desses direitos são a soberania popular, a cidadania e o princípio republicano.

Conforme Silva (2002), o controle é uma das funções administrativas já previstas na Escola Clássica iniciada por Fayol. As funções administrativas eram: planejar, organizar, dirigir, coordenar e *controlar*. O controle busca assegurar a atuação da Constituição conforme seus princípios implícitos e explícitos: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Na concepção de Meirelles (2011, p. 713) "controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". Especificamente, segue a definição de controle social:

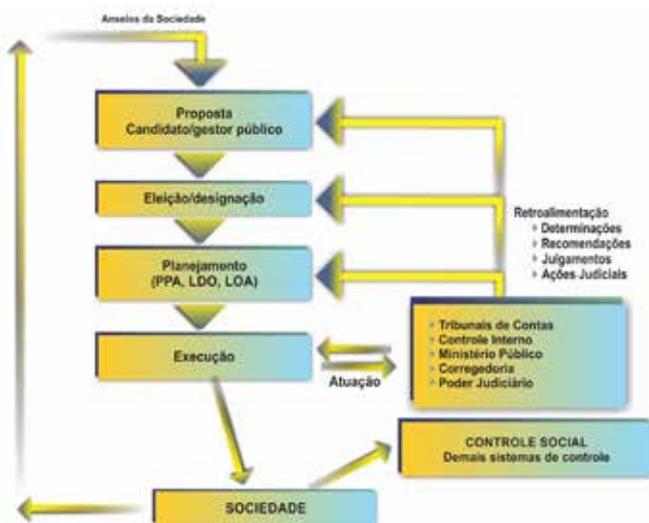
É o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. (SIRAQUE, 2005, p. 103).

No entendimento de Medeiros e Matias-Pereira (2004, p. 1), "o controle social trata da disponibilização de condições para que os cidadãos possam avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e cobrar do estado a melhoria desses serviços". Assim, a participação cidadã é fundamental, tanto para a melhoria dos serviços públicos, como para a utilização eficiente dos recursos disponíveis.

Com maior transparência das ações governamentais, os veículos de controle social são ampliados, o que dá azo a maiores resultados sobre a responsabilização dos governantes. Bresser Pereira (1998) reforça a ideia de que "os controles sociais são essenciais na Administração Pública gerencial na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados".

Na acepção de Silva (2002), para viabilizar o controle social, pode ser obedecida esta sequência e estas etapas, ilustradas na Figura 4: 1. Anseios da sociedade; 2. Proposta do candidato/gestor público; 3. Eleição/designação; 4. Planejamento (PPA, LDO e LOA); 5. Execução; 6. Controle; e 7. Atuação por meio das vias democráticas com os tribunais de contas, sistemas de controle interno, Ministério Público, corregedorias e o Poder Judiciário que, por sua vez, podem retroalimentar o sistema com determinações, recomendações, julgamentos e ações judiciais. Para o autor, a sociedade surge nesse processo com a função de alimentar o ciclo com informações que permitam correções, ajustes e novos planejamentos.

Figura 4 Esquema de controle social na Administração Pública



Fonte: Silva (2002).

O êxito do controle social está diretamente associado à participação popular, conforme ilustra Di Pietro (1998, p. 129):

Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.

Consoante reflete Copatti (2010), o Estado não consegue atender isoladamente e de forma satisfatória as demandas dos cidadãos, devendo ser discutidas em um meio comunicativo, numa esfera pública voltada ao consenso e ao entendimento social pela participação popular. Dessa forma, Milani (2008) esclarece que os estímulos à participação da sociedade civil e a criação de mecanismos que favoreçam a participação da comunidade na for-

mulação, implementação e controle das políticas públicas são fundamentais para a sua concretização, haja vista a incapacidade do Estado nesse sentido.

De acordo com a Cartilha de orientação para agentes públicos e cidadãos (2009, p. 46-47), elaborada pelo TCM/CE, são reunidos no Quadro 8 os problemas mais comuns para quem exerce o controle social, as ações necessárias para efetuar-lo e os órgãos e instrumentos para apoiá-lo.

Quadro 8 Problemas, ações necessárias e instrumentos de apoio ao controle social

| Problemas | Ações necessárias | Instrumentos de apoio |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de identificação das ações do governo. - Dificuldade de avaliação do desempenho das organizações públicas. - A posição hierárquica da autoridade municipal em relação aos que exercem o controle social. - Falta de conhecimento específico da área. - A dependência econômica da sociedade perante a Administração Pública | <ul style="list-style-type: none"> - Valorização do controle social no processo de mudança da Administração Pública. - Canais de atuação para o controle social. - Melhoria da capacitação e cultura no serviço público. - Desenvolvimento de uma cultura política. - Desenvolvimento de indicadores de desempenho. - Uniformização e integração dos controles existentes. - Um projeto de longo prazo de educação política e social da comunidade. | <ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento legal: Tribunais de Contas, Poder Legislativo, Ministério Público, Controladoria, Conselhos Municipais, Ouvidorias, Ação Popular, Ação Civil Pública, Defensoria Pública, Audiências Públicas, Referendo Popular e Plebiscito. - Monitoramento Autônomo: Sindicatos, Associações, ONGs, Ouvidorias Independentes e Partidos Políticos. |

Fonte: Ceará (2009, p. 46-47).

Dentre os institutos de participação popular mais comuns no ordenamento brasileiro, podem ser citados: os conselhos; as comissões; os comitês participativos; os Orçamentos Participativos (OPs); os planos diretores municipais; a representação política; o plebiscito; o referendo; a coleta de opinião; o debate público; a audiência pública; o colegiado público; a cogestão paraestatal; a assessoria externa; a delegação atípica; a provocação de inquérito civil; a denúncia aos Tribunais de Contas; e a reclamação relativa à prestação de serviços públicos (AVRITZER, 2008; MOREIRA NETO, 1992; PEREZ, 2004).

A participação popular é um dos princípios da democracia e sua concretização só é viável com a modificação das relações de poder entre o Estado e a sociedade. Na compreensão de Saraiva e Gonçalves (2008, p. 395), isso é possível "através do fortalecimento institucional do município em relação às outras esferas da administração pública e da ampliação das possibilidades de intervenção dos diversos atores locais sobre a ação estatal". Segundo Stein (2009), o Ente Público Municipal assume posição de destaque, em razão de sua proximidade com o cidadão.

Motta (1994) ressalta que a participação popular é um processo político e se sujeita a obstáculos, como: os traços marcantes de uma sociedade tradicional ainda no Estado brasileiro; os conflitos com superposição de poder; a concorrência com as estruturas preexistentes; a tendência de o poder decisório ser deslocado constantemente para cima; e o despreparo por parte de agentes públicos.

Jacobi (2003) defende o argumento de que o desafio da edificação de uma cidadania ativa se caracteriza como elemento determinante para a constituição e fortalecimento de pessoas que assumam a abertura de espaços de participação popular, sem esquecer o papel do governo de criar condições para que os agentes sociais intervenham, de forma consistente, nos processos decisórios de interesse público e no vigor da garantia do acesso à informação.

Com efeito, fortalecendo o pensamento de Jacobi, Martins Júnior (2010) comenta que um dos pressupostos da participação popular é a democratização da Administração Pública e de suas relações com a sociedade. A participação popular depende da transparência, desde o acesso à informação, que proporciona o mínimo de participação, a um maior conjunto de abertura à participação e de seus meios.

Por fim, o controle social e a participação popular são formas que os cidadãos utilizam para monitorar a Gestão Pública em suas esferas de governo. Tais instrumentos permitem a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, facilitam a formulação de políticas públicas e colaboram com o atendimento dos interesses da coletividade. Dessa forma, torna-se mais próximo o fortalecimento da justiça social e dos ideais democráticos.

2.8 *Accountability*: conceito, classificação e reflexos no Brasil

Pressupondo-se que o controle social e a participação popular estimulam a prestação de contas de forma responsável dos governantes, entendida por meio do termo *accountability*, são mostrados neste tópico conceitos gerais, uma modalidade de classificação e alguns dos reflexos da *accountability* no Brasil.

De acordo com Medeiros e Matias-Pereira (2004, p. 1), "o conceito de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, ou seja, a ideia de controle social da administração pública".

Após estudo minucioso sobre as definições do termo *accountability*, Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) anunciaram-no como "a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei". Segundo Xavier (2011, p. 2), "definir *accountability* é um exercício extremamente difícil. Os atores definem *accountability* de diferentes formas, utilizando diferentes dimensões, dependendo do tipo de abordagem que pretendem dar e do contexto do estudo que está sendo apresentado". Matias-Pereira (2010, p. 70) também explica que

O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo.

A *accountability* não é um conceito fechado, pois é preciso vê-la sempre dentro dos contextos social e cultural de uma democracia, como também dos sistemas políticos vigentes e das relações interestado e interorganizacionais (XAVIER, 2011). Na mesma linha de raciocínio, Ceneviva (2006) comenta que, após uma revisão dos trabalhos sobre o tema, a definição do conceito ainda precisa de consenso quanto ao seu significado e de uma definição teórica mais clara, visto que a definição tende a mudar conforme o autor, assim como em consonância com a tradição disciplinar do trabalho. Uma definição mais ampla é sugerida por Paul (1992, p. 1047):

Accountability significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. *Accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos.

A *accountability* é uma palavra de ordem do discurso político, incluindo-se na agenda de trabalho dos movimentos sociais voltados à melhoria da qualidade de vida nas cidades e ao controle social. Percebe-se que sua dificuldade de tradução para as línguas latinas não é óbice de sua assimilação como um continuum de responsabilização dos governantes sobre seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

Nesta pesquisa, após a verificação de vários entendimentos e da ausência de consenso em relação ao termo *accountability*, optou-se por direcioná-lo à responsabilização dos governantes na Administração Pública, considerando que as informações sobre suas prestações de contas – em seus aspectos financeiro e orçamentário – e a oferta de serviços públicos precisam ser transparentes. Dessa forma, a maneira de facilitar esse processo é por meio da divulgação de informações dos municípios em seus portais eletrônicos.

A *accountability* não se estreita à justificação e legitimação da discricionariedade dos governantes, mas deve inserir também a possibilidade de sanção. De outra forma, não se pode minimizar o valor da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa quanto à fiscalização e ao controle do Poder Público dos agentes governamentais (CENEVIVA, 2006).

De acordo com Mainwaring e Welma (2003), os mecanismos e agentes de *accountability* podem ser diferenciados conforme sua capacidade instituciona-

lizada de impor sanções direta ou indiretamente. Portanto, a *accountability* não se pode restringir à exigência de justificação ou prestação de contas, mas envolve alguma forma de sanção, ainda que realizada de forma indireta.

A *accountability* possui vários tipos de classificação na literatura. Optou-se pela concepção de O'Donnell (1998), que diferencia o termo em duas modalidades: *accountability* vertical e *accountability* horizontal, conforme se observa no Quadro 9. Embora as distinções de O'Donnell sejam alvos de críticas por parte de alguns teóricos, ainda é hoje uma das principais referências na literatura sobre Ciência Política.

Quadro 9 Modalidades de *accountability*

| | |
|-------------------|---|
| Horizontal | <p>Foca nas ferramentas institucionalizadas de controle e fiscalização mútua, na forma de "freios e contrapesos", e mediante a atuação de agências governamentais com a finalidade de monitoramento e fiscalização do poder público e outros órgãos estatais, como é o mister dos Tribunais de Contas.</p> <p>O sistema de freios e contrapesos (<i>checks and balances</i>) é um mecanismo de controle recíproco entre os poderes do Estado, como forma de evitar a tirania de um dos poderes. Os <i>checks</i> (freios) que um poder exerce sobre o outro, ou sobre os outros, originaram-se nos EUA, quando no julgamento do caso Marbury x Madison, o juiz Marshal declarou que o poder Judiciário tinha a missão constitucional de declarar a inconstitucionalidade dos atos do Congresso, quando esses fossem contrários à Constituição americana. Os <i>balances</i> (contrapesos) surgiram na Inglaterra, pela qual a Câmara de Lordes passou a equilibrar (balancear) os projetos de leis oriundos da Câmara dos Comuns, para evitar que as leis demagogas, ou formuladas por impulso fossem aprovadas (SILVEIRA, 1999).</p> |
| Vertical | <p>Diz respeito ao exercício da fiscalização por parte da sociedade, estabelecendo formas de controle ascendentes sobre os burocratas e governantes, como se caracterizam os plebiscitos, as consultas públicas, o processo eleitoral e diversas ações da sociedade civil.</p> |

Fonte: O'Donnell (1998).

Reflete-se, por meio da *accountability*, a ideia de transparência, responsabilização dos gestores públicos e a efetiva prestação de contas na aplicação dos recursos públicos. Como o Brasil exprime uma complexa máquina administrativa e uma vasta dimensão territorial, conseqüentemente, se sobrecarregam os órgãos de fiscalização. Portanto, é fundamental o aprimoramento dos meios de *accountability* para viabilizar o exercício pleno do controle social (LIMA; CAMPOS, 2010).

Akutsu e Pinho (2002) assinalam que os cidadãos só podem participar de forma ativa das decisões públicas, se houver *accountability* plena, isto é, com prestações de contas e informações públicas confiáveis dos gestores públicos, auditadas pelos controles interno e externo dos órgãos públicos. Por outro lado, sem a organização da sociedade civil, os governantes não se sentem obrigados a promover a *accountability*. Dessa forma, o controle social tende a fortalecer o controle formal instituído por meio legal, além de levar os cidadãos a participarem, com maior frequência, da vida pública e

reduzir a distância entre a performance do governo e as necessidades reais da sociedade.

Campos (1990, p. 4) assinala que "quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade". Logo, conforme a proposta da pesquisa, pode-se atrelar a *accountability* ao desenvolvimento da Administração Pública por meio da revolução tecnológica nas comunicações, envolvendo a utilização de portais eletrônicos.

Pinho (2006b) reforça a noção de que, por meio da feitura de portais eletrônicos, os governos expõem seus propósitos, programas de governo, além de oferecer informações e serviços à sociedade e, supostamente, aumentam a *accountability*. Assim, governos nas quatro instâncias brasileiras – federal, estadual, distrital e municipal – desenvolveram seus portais para seguir essa tendência. O pensamento do autor é de que os portais podem constituir elementos potencializadores da *accountability*, visto que possibilitam a prestação de contas do setor público à sociedade e fazem interagir essas duas esferas.

Por último, vale ressaltar que a *accountability* está intensamente relacionada com a participação popular. Conforme Abrucio (2006, p. 188), "a cidadania está relacionada com o princípio da *accountability*, que requer participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos".

Com suporte no entendimento da *accountability*, serão abordados, na sequência, os institutos da publicidade e da transparência, a fim de melhor compreender sua representatividade para a moderna democracia.

2.9 Publicidade e transparência: aspectos gerais

Neste tópico, realiza-se uma ligação entre a publicidade e a transparência com vistas a subsidiar a comunicação das ações governamentais para a sociedade. A atuação da publicidade dos atos da Administração Pública manifesta-se de variadas formas e a transparência representa a passagem de uma administração mais burocrática para uma de serviços e com maior participação popular, ao considerar que a informação disponibilizada, de forma clara e tempestiva, é um dos ícones da transparência pública.

Bentham (2011) examinou o que chama de "a lei mais adequada para assegurar a confiança pública", ou seja, a lei da publicidade. Nesse sentido, expôs razões em favor da publicidade, destacando-se: 1. Compelir os membros de uma assembleia a exercerem seu dever de ofício; 2. Assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura; 3. Possibilitar os governantes a conhecerem os desejos dos governados; 4. Possibilitar os leitores a agirem a partir da compreensão; 5. Prover uma assembleia com os

recursos de benefícios obtidos a partir da informação do público; e 6. Avaliar as vantagens da publicidade, o deleite que dela resulta.

Na concepção de Kant (2011), a publicidade é o único princípio político da unanimidade ligado à moral. Nesse sentido, o autor entende que: 1. O modelo político da publicidade é concretizado na expressão "esfera pública"; 2. A publicidade é o princípio da ordem de direito e o método do processo do esclarecimento; e 3. A publicidade é concebida como um princípio de ação social e política a partir de uma inclinação racional e crítica, elaborada a partir de dois momentos: 1. Em 1784, o princípio da publicidade comportava uma máxima subjetiva que o torna condição do Iluminismo e do uso da razão; e 2. Em 1795, a máxima objetiva do princípio da publicidade, tornava-o uma condição da atividade política justa e moral (KANT, 2008).

Siraque (2005, p. 63-64) argumenta que

O sentido da publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, além de garantir a transparência das atividades da administração, visa à democratização do acesso aos serviços públicos, ao *controle social e institucional* da função administrativa do Estado, à educação cívica e política da comunidade, à prestação de contas e à responsabilização dos agentes públicos, conforme determina o princípio republicano.

Nesse sentido, o princípio republicano extrai-se da CF/88, especificamente no seu art. 37 e respectivo §1º:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§1º – a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Com uma visão jurídica, Martins Júnior (2010) defende o argumento de que a identificação da publicidade como princípio constitucional caracteriza a transparência como fim da publicidade, quando essa é um dos meios pelos quais se alcança aquela. No entendimento do autor, a publicidade é uma das figuras mais preeminentes da transparência administrativa, pois obriga a Administração Pública a dar exposição de todo e qualquer comportamento administrativo.

Na visão de Lyrio et al. (2008), cabe fazer uma distinção entre o princípio da publicidade da CF/88 e a transparência, pois essa objetiva não apenas a

publicidade das ações e números ocorridos, mas também dar condições de entendimento à população sobre o que está sendo divulgado.

Conforme Platt Neto (2005), a interligação do princípio da publicidade, inserido pela CF/88, com o princípio da transparência, inserido pela LRF, enseja algumas condições essenciais para o exercício do controle social e da participação popular, como meios de manutenção do Estado democrático. No Quadro 10, são mostrados pelo autor meios de propagação para oferecer uma publicidade mais completa, considerando a esfera pública.

Quadro 10 Meios para geração de publicidade

| Classificação | Listagem de Meios |
|-------------------|---|
| Meios impressos | Jornais, revistas, outdoors, cartazes, murais, folhetos, cartilhas e Diário Oficial. |
| Via Internet | Página do município, <i>links</i> e <i>banners</i> em páginas de interesse social do município, e-mails para cidadãos que se cadastrarem e formação de grupos de discussão. |
| Meios presenciais | Reuniões comunitárias e audiências públicas. |
| Televisão e rádio | Horário eleitoral, publicidade e pronunciamentos oficiais. |
| Meios inovadores | Painéis eletrônicos na rua e em prédios públicos, cartilhas de cidadania nas escolas (em todos os níveis de ensino). |

Fonte: Platt Neto (2005).

Na concepção de Martins Júnior (2010), existem vários meios que traduzem formas de publicidade na Administração Pública, de tal forma que esses meios convivem com outros instrumentos relacionados à transparência, como: publicações na imprensa privada, disponibilidade, acesso, cópia, consulta e transmissão de dados, documentos e informações de órgãos públicos – inclusive por meios eletrônicos – audiências e consultas públicas, prestações de contas, dentre outros. Logo, as diversas formas de publicidade administrativa se caracterizam como imposição elementar ao princípio da transparência.

Em relação ao conceito da transparência, Platt Neto (2007, p. 2) ensina que

A transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.

Hood (2006, p. 4) esclarece que o termo transparência tem origem do latim e assinala que “não é fácil encontrar uma definição amigável ou registros históricos da noção de transparência relacionados ao sentido atual de gover-

nança e padrão de autoridade". O vocábulo originou-se pelo século XV e foi evoluindo com a doutrina até os dias atuais.

No entendimento de Soares e Vicente (2011, p. 1-2), "a transparência da gestão pública pode assegurar a utilização dos recursos na promoção do desenvolvimento mais eficientemente, definir com mais precisão as responsabilidades dos gestores, promover mais a *accountability* e reforçar a participação da sociedade".

Pinho e Sacramento (2004) expõem a ideia de que a transparência pode trazer contribuição no sentido de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas, além de também reduzir a corrupção na esfera pública. Na óptica de Silva (2011), a transparência objetiva garantir aos cidadãos o acesso às informações relativas aos governantes em qualquer período de sua atuação, tendo ganhado notoriedade no Brasil com a edição da LRF, porém a transparência na Administração Pública ainda se encontra em um estágio incipiente, visto que a divulgação das informações públicas é processada em um ambiente cultural e político caracterizado por interesses e ideologias distintas.

Com amparo nessas considerações, é lícito inferir que a transparência é um fator fundamental para dar visibilidade às ações do Poder Público e contribuir com a *accountability*. São os mecanismos de transparência ampliados por meio das tecnologias e por força das normas vigentes. Essa associação contribui para a transparência digital.

Na próxima seção, como forma de abordar a transparência junto às TICs e, levando em consideração o conteúdo apreciado sobre Democracia, Poder Local e Controle Social, apresentar-se-ão os temas Sociedade da Informação, Governo Eletrônico e *Internet* para melhor dimensionar o estudo em tela, que envolve a aplicação de um modelo de avaliação do estado da transparência digital em portais eletrônicos municipais.

3 - Sociedade da informação, governo eletrônico e internet

Esta seção é contextualizada por nove tópicos. O primeiro caracteriza a sociedade da informação, com procedência nas TICs e nos desafios voltados à Gestão Pública. O segundo tópico dá enfoque ao determinismo tecnológico. O terceiro explana sobre o avanço das TICs, desde sua difusão, benefícios e revisão teórica. O quarto tópico discute a democracia digital e a participação política no ambiente digital. No quinto, são tratados aspectos teóricos do governo eletrônico. O sexto aborda as dimensões e os limites da transparência digital, além de denotar as dimensões analíticas do modelo de transparência digital a ser utilizado na pesquisa. O sétimo tópico contextualiza a *internet* e a participação digital com a utilização de portais eletrônicos. No oitavo, adentra-se na realidade dos portais eletrônicos municipais, como instrumentos de transparência e controle de recursos da Gestão Pública; e, no nono e último, são mostrados alguns aspectos centrais das normas legais mais relacionadas à pesquisa da tese: a LRF, a Lei da Transparência e a LAI.

3.1 A sociedade da informação

Neste tópico, aborda-se a sociedade da informação, com suporte nas suas características, pressupostos teóricos e desafios. Baseado na compreensão da teoria da informação, espera-se que seus benefícios contribuam para o fortalecimento e a consolidação da democracia na Administração Pública brasileira.

A expressão "sociedade da informação" foi originada com Bell (1977), que defendia a origem de uma sociedade nova, cuja base era a produção de informação. Castells (1999a) relata que a sociedade da informação se relaciona a uma nova realidade política, social e econômica, visto que a *internet* abre novas possibilidades para participação dos cidadãos no processo decisório das políticas públicas.

Castells (2002), quando descreve a sociedade da informação como um paradigma, atribui-lhe as seguintes características: 1. A informação constitui-se na sua matéria-prima, visto que as tecnologias possibilitam que o homem atue sobre a informação; 2. As novas tecnologias possuem forte penetrabili-

dade na atividade humana, seja individual ou mesmo coletiva; 3. Predomina a lógica das redes; 4. Flexibilidade, considerando que seus processos podem ser reversíveis e 5. Convergência crescente de tecnologias, tais como as telecomunicações e a microeletrônica, que podem interligar diversas áreas do conhecimento.

A divulgação de informações via *internet* constitui forma eficiente para ensinar transparência às informações e, por meio de um sistema de consultas, pode-se buscar as informações que interessam a cada usuário, segundo seus filtros definidos, além de os recursos das tecnologias de informação possibilitarem a transferência de dados para planilhas, como também o tratamento de indicadores específicos com cruzamentos de informações ou refinamento de pesquisas (SOARES; VICENTE, 2011).

Akutsu (2002) esclarece que a teoria da sociedade da informação analisa as transformações oriundas das novas TICs. Um dos pressupostos teóricos é que o uso das TICs, ao possibilitar acesso de informações a um maior contingente de pessoas com menor custo e maior rapidez, diminui conflitos sociais ao permitir à sociedade melhor acesso às informações da Gestão Pública. Conforme o autor, os teóricos da sociedade da informação acreditam que as TICs proporcionam mudanças fundamentais na sociedade, visto que o trabalho e o capital, por vezes, são substituídos pela informação e pelo conhecimento.

Tristão (2002) comenta que, no contexto moderno de democratização das sociedades, os administradores públicos mobilizam-se para ampliar a transparência de suas ações. Para que essa demanda obtenha respostas, modificações são buscadas nas operações governamentais, com a utilização cada vez maior da *internet* e das TICs.

Na intelecção de Siraque (2005), embora seja de notável importância a participação das pessoas nas discussões relativas às atividades estatais, nem todos, seja pela falta de tempo ou de amadurecimento político, podem estar presentes fisicamente. Dessa forma, entre as opções para que os cidadãos possam participar de forma bem mais próxima da vida política, estão a *internet*, o rádio, a televisão, o telefone, ou seja, os meios eletrônicos de comunicação.

Werthein (2000) ressalta que a sociedade da informação possui vários desafios de caráter técnico, legal, cultural, social, econômico, e até mesmo filosófico e psicológico. Entre as preocupações com o paradigma da sociedade da informação, incluem-se: a reestruturação do emprego, a requalificação dos trabalhadores, o acesso às novas tecnologias, o aprofundamento das desigualdades sociais e até mesmo a perda de privacidade e de identidade. Em contrapartida, são necessários investimentos e ações para promover o acesso universal para a infraestrutura, como também para os serviços de informação com preços acessíveis.

Por fim, entre os desafios impostos para a sociedade da informação no Brasil, Akutsu (2002) valoriza a necessidade de organização contínua da sociedade quanto à sua participação nas decisões governamentais, seja acompanhando

do, fiscalizando a execução dos programas de governo, apresentando sugestões, ou seja, procurando participar do processo político, independentemente do período eleitoral. Por sua vez, o governo também precisa reduzir a “infoexclusão”¹ e prestar contas de suas ações para tornar mais transparente a sua gestão.

3.2 O determinismo tecnológico

Neste segmento, o enfoque volta-se ao determinismo tecnológico, pois envolve o avanço dos meios de comunicação, sejam os veículos de propagação coletiva ou mesmo as TICs, com origem na complexa estrutura tecnológica e nas possibilidades funcionais dos meios de comunicação voltados à sociedade da informação. Para fazer melhor reflexão acerca do determinismo tecnológico, convém compreender o seu conceito, além de entender importantes visões sobre o assunto, conforme síntese exposta no Quadro 11.

[...] o termo parece ter sido proposto pela primeira vez na obra do sociólogo americano Thorstein Veblen (1857-1929). Grosso modo, pode-se dizer que se trata de um esquema lógico no qual aposta-se que um artefato, uma tecnologia, um meio, sempre condiciona os modos de percepção, de cognição e, enfim, de comunicação de uma dada pessoa e/ou cultura (PEREIRA, 2006, p. 4, grifo nosso).

Quadro 11 Visões de autores relacionadas ao determinismo tecnológico

| Autores | Considerações sobre o determinismo tecnológico |
|-----------------------------|--|
| Winner (1977, p. 75-76). | O determinismo tecnológico depende de duas hipóteses: 1. A base técnica de uma sociedade é a condição fundamental que afeta todos os padrões de existência social; e 2. Os intercâmbios de tecnologia representam a fonte individual de mudança mais importante na sociedade. |
| Ropohl (1983, p. 86). | O núcleo central do determinismo tecnológico é a afirmação de que o desenvolvimento técnico depende de fatores externos, mas (ele) determina e domina a situação mental e social dos homens como uma força motriz da mudança social. |
| Van der Pot (1985, p. 714). | A tese de que nos estados industriais se faz tudo que é tecnicamente possível acabaria em um <i>determinismo tecnológico</i> , pois o progresso técnico ocorre na sociedade industrial moderna, sem a influência de fatores externos, enquanto o resto da cultura se reduziria a uma variável dependente do progresso técnico. |

Fonte: Elaboração do autor (2014).

Por sua vez, Dagnino (2008) defende a ideia de que Marx, no seu primeiro ensaio publicado, intitulado “A miséria da filosofia”, escrito de 1846 a 1847, sugeria uma relação causal entre as relações de produção e as forças produtivas, que viria a ser compreendida, por grande parte de seus seguidores, como uma clara aceitação do determinismo tecnológico.

¹ Segundo Castells (2003), o conceito de infoexclusão está ligado à desigualdade no acesso à *internet*, porém não se mede pelo número de ligações à *internet*, mas sim pelas consequências que tanto a ligação como a falta de ligação à *internet* comportam.

Conforme Rosenberg (1983), nenhum outro cientista social conferiu tanta importância à mudança tecnológica como Marx, pois, além de propor uma abordagem social da tecnologia, ainda incorporou o desenvolvimento tecnológico como fator de constituição das explicações históricas.

O determinismo tecnológico foi classificado por Niiniluoto (1990) em duas perspectivas: "romântica" e "tecnocrática". A primeira busca materializar ou personalizar a tecnologia até convertê-la em uma espécie de entidade maligna, não só independente dos seres humanos, mas também com iniciativa própria. A segunda decorre da aceitação, mais ou menos resignada, de que a racionalidade tecnológica e seus produtos, como dominantes na sociedade industrial, devem impor valores e critérios de funcionamento, antes de sua conversão às dinâmicas sociais.

Smith e Marx (1996) possuem uma taxonomia do determinismo tecnológico semelhante à de Niiniluoto, podendo ser visto como "duro" ou "leve". Enquanto a primeira concebe a tecnologia e seus produtos de um irreprimível poder causal próprio ou de um poder coercitivo legal, a segunda reconhece a influência social da tecnologia em todo o âmbito social e propõe situar o seu desenvolvimento em uma matriz política, social, econômica e cultural mais variada e complexa.

A terceira classificação do determinismo tecnológico é realizada por Bimber (1996) em duas vertentes: "nomológica" (semelhante aos tipos "romântico" e "duro") e "normativa" (semelhante aos tipos "tecnocrático" e "leve"). Para a posição nomológica, a sociedade dirigida pela tecnologia surge independentemente de intenções e valores do homem, enquanto a atitude normativa admite que as pessoas pensam e se perguntam sobre o que levou à formação da sociedade tecnológica.

Misa (1996) esclarece que o debate sobre determinismo tecnológico avançou desde a metade da década de 70 do século XX, com a publicação de obras como *Autonomous Technology de Langdon Winner* e *Le Système Technicien* de Jacques Ellul. De acordo com o autor, filósofos como Ellul, Ihde e Rapp apoiavam o determinismo tecnológico, enquanto outros com orientação marxista o rejeitavam, como Andrew Feenberg, Kai Nielsen e Willis Truit.

Dagnino (2008, p. 54) ressalta que

O determinismo tecnológico se apoia na hipótese de que as tecnologias têm uma lógica funcional autônoma que pode ser explicada sem referência à sociedade. A tecnologia é entendida como social só em função do propósito a que serve e possui imediatos e poderosos efeitos sociais. Segundo o enfoque determinista o destino da sociedade dependeria de um fator não social, que a influencia sem sofrer uma influência recíproca. Isto é, o progresso seria uma força exógena que incide na sociedade, e não uma expressão de valores e mudanças culturais.

Na acepção de Castells (1999a, p. 25), "o dilema do determinismo tecnológico é provavelmente um problema infundado, dado que a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas". Na concepção de Jones (2001), a tecnologia molda, de alguma forma, a sociedade, incluindo práticas sociais como o aprendizado.

Vieira (2005) aponta para uma forma de determinismo tecnológico, quando admite que a revolução da informação modificará o modo de vida, ao considerar um jeito de desenvolvimento informacional e um novo paradigma sociotecnológico. Segundo a autora, os discursos e as visões da sociedade da informação privilegiam a dimensão tecnológica, como também os efeitos ou impactos que terão em um futuro próximo sobre a sociedade e a educação, porém percebe-se uma negligência quanto à capacidade de resposta humana.

Vega-Almeida (2007) entende que o novo contexto da sociedade não se restringe somente à formação de uma infraestrutura digital, pois a informação e o conhecimento são essenciais à produção, tornando-se substitutos da força de trabalho. Nesse sentido, a complementaridade entre informação, conhecimento e TICs se opõe ao determinismo tecnológico, que poderia ser aceito como inegável e inquestionável, ao acentuar a existência do paradigma tecnológico, visto que este sustenta a sociedade da informação.

Algumas visões críticas relacionadas ao determinismo tecnológico merecem destaque. Na opinião de Simões (1996), as abordagens relacionadas ao determinismo tecnológico não privilegiam alguns fatores, como: 1. Os agentes envolvidos têm objetivos diferenciados, podendo criar ou alterar o rumo do desenvolvimento tecnológico, que só é viável com o envolvimento reflexivo dos agentes humanos; 2. Na ocorrência eventual de qualquer padrão de mudança, o potencial tecnológico não pode ser visto como o único fator a se considerar, visto que a escolha social é também um fator crucial, e 3. As consequências sociais das tecnologias serão muito mal interpretadas se não forem considerados os interesses relacionados às origens do desenvolvimento tecnológico, como também as tendências das sociedades capitalistas industriais que perduram e podem ser ampliadas pelas tecnologias emergentes.

Flusser (2007) faz uma intensiva crítica ao determinismo tecnológico, ao abordar como metáfora um carro em movimento que não precisa de direção ou mesmo de desvios, que transita livremente, de forma automática e, neste intervalo, pode atropelar a humanidade se esta não olhar mais cedo que o progresso que espera não foi exatamente o que se alcançou.

Portanto, nota-se que o determinismo tecnológico se relaciona ao avanço das TICs e que essas, por sua vez, são atributos fundamentais da ação social, implicando um olhar mais atento à atividade humana no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico e social e à gestão da informação.

3.3 O avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)

As TICs proporcionam inúmeros benefícios para as instituições públicas e privadas. Ante tal realidade, vários desafios relacionados ao uso coerente das TICs são demonstrados. Nesse sentido, espera-se que a sua aplicação por meio da *internet* possa colaborar continuamente para o aumento da performance das instituições.

Quando se aborda a Teoria da Informação, também conhecida como Teoria da Informação e Comunicação, alguns teóricos e estudiosos procuram estabelecer a distinção entre informação e comunicação, o que transparece um eco de outras distinções correntes, mas dificilmente sustentáveis. A ideia de informação está sempre ligada ao sentido de seleção e escolha, ou seja, necessita-se de informação quando se torna necessário fazer uma escolha (PIGNATARI, 2013).

Setzer (1999, p. 1, grifos nossos) faz a distinção entre dado, informação e conhecimento:

Definimos dado como uma sequência de símbolos quantificados ou quantificáveis. Portanto, um texto é um dado [...]. Informação é uma abstração informal (isto é, não pode ser formalizada através de uma teoria lógica ou matemática), que representa algo significativo para alguém através de textos, imagens, sons ou animação. Note que isto não é uma definição – isto é uma caracterização, porque “algo”, “significativo” e “alguém” não estão bem definidos; assumimos aqui um entendimento intuitivo desses termos [...]. Conhecimento é uma abstração interior, pessoal, de alguma coisa que foi experimentada por alguém.

Com o advento das tecnologias de informação, as organizações transformaram-se e o conhecimento passou a ser difundido com maior facilidade. Conforme Albertin e Albertin (2012), o uso das TICs oferece benefícios para as organizações em termos de qualidade, produtividade, custo, inovação e flexibilidade. Logo, uma grande oportunidade para as instituições é determinar quais são as vantagens realmente ofertadas e desejadas, pois essa identificação constitui base para confirmação do desempenho organizacional.

De acordo com Colmanetti e Cazarini (2002), as organizações utilizam-se das tecnologias de informação com o escopo de alcançarem maiores resultados em termos de competitividade, desde o planejamento de produtos e da adoção de modelos da gestão administrativa. As TICs oferecem possibilidades de constante atualização e integração de negócios, pois colaboram com os processos de disseminação, tratamento e transferências de informações em nível global e a custos decrescentes.

Partindo de uma das hipóteses do estudo, “Os municípios cearenses disponibilizam, por meio dos seus *websites*, informações e serviços que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos” (H1), a revi-

são da literatura sobre inovação em serviços ajuda a esclarecer a importância do assunto.

No concernente à inovação em serviços, Gallouj (1994) asseve que podem ser encontradas três principais abordagens teóricas: 1. A perspectiva tecnicista; 2. A perspectiva baseada em serviços e 3. A perspectiva integrada. Essas estão sintetizadas no Quadro 12. O autor ainda entende a inovação de serviços como um processo interativo, no qual uma organização mantém conexões internas e externas que se direcionam à inovação.

Quadro 12 Abordagens teóricas sobre inovação de serviços

| | |
|------------------------|--|
| 1. Tecnicista | Tem como base o modelo de Barras (1986), que demonstra que os processos tecnológicos são determinantes da inovação e limita a análise das inovações em serviços para o impacto das novas TICs. |
| 2. Baseada em serviços | A prestação de serviço tem como alicerce a interação com o cliente, onde a relação que envolve os serviços oferece mais oportunidades para a inovação do que qualquer inovação tecnológica. |
| 3. Integrada | Realiza análises que integram o setor manufatureiro e o setor de serviços, ampliando o poder de análise dos estudos de um ou de outro setor. |

Fonte: Gallouj (1994).

Na concepção de Zurra e Carvalho (2008), as TICs representaram vários ganhos qualitativos na prestação de serviços e na atividade produtiva. Tais tecnologias, ainda que com atraso, vieram integrar o conjunto de meios de administração do setor público. Em virtude de parâmetros burocráticos mais rígidos, entretanto, que substituem a racionalidade estratégica inovadora, os avanços tecnológicos na Gestão Pública ainda estão em ritmo mais lento em relação às organizações privadas.

Diante do avanço das TICs, o governo eletrônico pode resultar em uma prestação de serviços mais eficiente, além de viabilizar uma transparência necessariamente relacionada ao controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes. Além disso, possibilita uma forma nova de interação dos cidadãos com seus governantes. Desse modo, a democratização das informações recebidas por meio das prestações de contas municipais colabora para um maior nível de satisfação com os serviços públicos por parte da sociedade (CARDOSO, 2004).

Ferreira e Araújo (2000) relatam, de forma resumida, alguns dos principais benefícios do uso da *internet* em relação à divulgação de informações sobre a Gestão Pública e à disponibilidade de serviços on-line: 1. Maior transparência quanto ao funcionamento da Gestão Pública, facilitando o exercício da *accountability*; 2. Rapidez no intercâmbio de informações entre membros do governo; 3. Agilidade e desburocratização do processo de participação popular; 4. Redução do risco do país, visto que a *accountability* e a transparência da Gestão Pública podem contribuir para a acessibilidade ao mercado internacional de crédito e 5. Redução da margem de risco relacionada à cor-

rupção na máquina pública e à utilização de informações como barganha de favores e meio de troca.

Em geral, as TICs são essenciais para a expansão e melhoria de serviços na Gestão Pública, mas não podem ser descartadas as visões de grupos distintos de teóricos, utópicos e antiutópicos, sobre a difusão das TICs, com peanha na síntese de Bellamy e Taylor (1998) relacionada no Quadro 13.

Quadro 13 Visões teóricas sobre a difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)

| Visão dos Utópicos | Visão dos Antiutópicos |
|--|---|
| 1 Promoção de harmonia nos sistemas políticos por meio da consciência social oriunda do acesso crescente ao conhecimento comum. 2 Encorajamento de debates políticos locais por meio dos diversos <i>media</i> (meios de comunicação) que provocam novas comunidades de interesse ou de identidade cultural, nacionais e internacionais, por meio da <i>internet</i> . 3 Geração de oportunidades de aperfeiçoamento e exercício da cidadania. 4 Conquista de equidade social por meio da quebra das estruturas de poder, originadas pelo monopólio de informações. | 1 Caracterização, por natureza, de tecnologias de controle, desenvolvendo-se originariamente por uma procura de maior previsibilidade em todos os níveis da sociedade. 2 Surgimento, conforme a perspectiva marxista, como uma ferramenta de controle daqueles que detêm o capital. 3 Utilização para vinculação de pequenas e médias empresas a grandes corporações para criar laços de dependência entre as mesmas. 4 Invasão da privacidade dos cidadãos e divulgação somente de informações de interesse do governo, produtores e empregadores. 5 Aumento da desigualdade da sociedade com o surgimento concomitante de um novo grupo de excluídos. 6 Maior probabilidade de dependência e risco de desastres aéreos, financeiros e falhas administrativas, no caso de problemas com equipamentos. |

Fonte: Bellamy e Taylor (1998).

Na exposição de Menezes (2006), os principais teóricos da sociedade da informação revelaram-se favoráveis à visão utópica, haja vista a crença emitida por esse grupo nas grandes mudanças e possibilidades trazidas pelas TICs na sociedade. Com estribo na ampliação e uso das TICs, especialmente na Gestão Pública, será mostrada, no tópico seguinte, uma visão teórica geral sobre democracia digital e a participação política.

3.4 Democracia digital e participação política

Neste módulo, contextualizam-se a democracia digital, seu conceito e a possibilidade de expandir a comunicação política oriunda das TICs. Além disso, caracteriza-se a oportunidade de participação política resultante da utilização da *internet*, por meio do estímulo e envolvimento da esfera civil no ambiente digital.

De acordo com Silva (2006), a relação entre democracia e o ambiente digital propiciou o surgimento de várias dicções, como democracia eletrônica, cyberdemocracia, e-democracia e democracia virtual. As discussões em torno da democracia, política e TICs se ampliaram bastante com início nos anos 1990, porém esse campo ainda necessita de fundamentos teóricos mais rígidos.

Gomes (2007) ressalta que a expressão mais utilizada na língua portuguesa é democracia digital. Em virtude, entretanto, da miscelânea dos termos, todos são utilizados nesta pesquisa, inclusive suas expressões correlatas da língua inglesa. Conforme o autor, a democracia digital passa a ser entendida consoante a abordagem adotada, ou seja, se um Estado é democrático, as referências à democracia e TICs são *e-democracy*, mas opondo-se a essa óptica, uma ideia sustenta que a *e-democracy* não se caracteriza como toda iniciativa eletrônica em ambientes democráticos, mas apenas as iniciativas relativas à promoção de um ambiente de participação ou aquelas que corrijam ou recuperem o déficit democrático de uma sociedade. A democracia digital é definida da seguinte forma:

A democracia digital (e outros verbetes concorrentes) é um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos. (GOMES, 2005, p. 217).

Lévy (2009) ressalta que a democracia digital consiste na elaboração e na expressão dos problemas da cidade pelos cidadãos, na participação das decisões por parte de grupos de interesse, na auto-organização das comunidades locais, na transparência das políticas e na sua avaliação pela sociedade.

No raciocínio de Aggio e Sampaio (2013), com a insatisfação dos cidadãos por seus representantes, existe menor interesse na aquisição de conhecimentos políticos, como também de atuação mais ativa nas atividades políticas. Alguns campos de pesquisa apoiam o uso das TICs como a maneira de alterar esse quadro. Na opinião dos autores, as iniciativas de participação civil, sejam presenciais ou digitais, não devem ser um fim em si mesmas.

Na concepção de Saebø, Rose e Flak (2008), a expressão "democracia digital" é utilizada geralmente de maneira vaga e, costumeiramente, está associada à aplicação de novas TICs para ampliar a participação pública nos processos democráticos, além da eficiência e efetividade da democracia e do sistema de governo representativo.

Silva (2005) relata que Gomes (2004; 2005) propõe cinco graus de democracia digital para refletir a participação popular no emprego das TICs, consoante é expresso no Quadro 14.

Quadro 14 Graus de democracia digital

| | |
|------------|---|
| 1 Primeiro | Ênfase na disponibilidade da informação e na prestação de serviços públicos. As TICs e o ciberespaço caracterizam-se como instrumentos democráticos na proporção que circulam informações governamentais genéricas e melhoram a prestação de serviços públicos. É um fluxo de interação de mão única, pois o governo disponibiliza informações ou torna a prestação de serviços mais eficiente, por meio do emprego das tecnologias de comunicação. |
| 2 Segundo | Utilização das TICs para colher a opinião pública e fazer uso dessa informação para a tomada de decisão política. O emprego das TICs tem papel próximo ao de um "canal de comunicação", porém a emissão continua preponderantemente de mão única, pois o governo ainda não cria um diálogo com a esfera civil, mas emite sinais a fim de receber algum retorno. |
| 3 Terceiro | Representado pelos princípios da transparência e da <i>accountability</i> , ocasiona uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil. Produz-se uma maior preocupação na responsabilidade política e, assim, um maior controle popular sobre as ações governamentais. Embora haja maior participação da esfera civil, a produção da decisão ainda permanece restrita à esfera política. |
| 4 Quarto | Baseia-se na democracia deliberativa. Cria processos e mecanismos de discussão, com o objetivo do convencimento mútuo para chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de decisão democrática. A esfera civil sai do papel de consulta e se junta com a esfera política, como agente de produção da decisão política, ou seja, a participação popular torna-se mais real em termos práticos. |
| 5 Quinto | A ideia é que, com as possibilidades de comunicação em massa das novas tecnologias de comunicação, a decisão deveria estar transferida diretamente para a esfera civil. Embora possa haver processos de deliberação, a tomada de decisão não passa por uma esfera política representativa, pois a esfera civil ocupa o lugar da esfera política na produção da decisão. |

Fonte: Gomes (2004, 2005) e Silva (2005).

Possamai (2013) relata algumas oportunidades que podem ser geradas pela democracia digital, como: 1. A participação eletrônica no ciclo de políticas públicas; 2. Estímulo a um maior controle social; 3. Criação de novos espaços de compartilhamento e interação por meio da *internet*; 4. Criação de canais de comunicação direta como as consultas públicas on-line (e-consultas); e 5. Abertura e transparência dos governos.

Sob o ponto de vista de West (2000), as variáveis que limitam a democracia digital têm maior relação com as dinâmicas políticas, financeiras e organizacionais do que com a tecnologia, visto que essa já se encontra disponível para suprir a necessidade da população em prol da democracia.

Dentre os limites ou fatores que restringem a democracia digital, Possamai (2013) reuniu, com origem em três estudos de casos, que: 1. As iniciativas de democracia digital são identificadas geralmente por órgãos ou indivíduos específicos, o que pode comprometer a continuidade dos projetos (SAMPAIO, 2011); 2. A existência de um padrão ainda insatisfatório de resposta dos governos aos e-participantes pode restringir a percepção da sociedade quanto à validade de sua participação (ROTHBERG, 2010); 3. Há inexistência ou baixa maturidade de arranjos institucionais e estruturas capazes de gerar

sustentação à atuação dos órgãos governamentais (DUNLEAVY et al., 2006); e 4. É preciso superar a exclusão digital para garantir o exercício da cidadania na Era digital (MOSSBERGER, 2010).

De acordo com Barnett (1997), as TICs proporcionam grande potencial para expansão dos horizontes da comunicação política, como para superar alguns dos entraves relacionados à mídia tradicional na promoção do processo democrático. Por isso, o autor ressalta quatro pontos para a existência de uma democracia salutar: 1. Conhecimento e informação relevantes e não distorcidos, para que a sociedade compreenda as funções públicas; 2. Acesso ao diálogo coletivo com abertura para desenvolvimento dos próprios argumentos; 3. Participação em instituições democráticas via voto, partidos, sindicatos e grupos políticos; e 4. Representação por meio da existência de um fluxo de comunicação entre representantes e representados com a responsabilização dos poderes constituídos pelos atos praticados.

Na acepção de Sanford e Rose (2007), a participação popular mediada pelas TICs caracteriza-se como um fenômeno recente. As TICs constituem-se como meio participativo, associado ao avanço da inclusão digital da sociedade. Na ideação de Bingham, Nabatchi e O'Leary (2005), a participação digital e a *internet* são instrumentos para novas modalidades de administração.

Na concepção de Gomes (2005), a participação da cidadania, vista como ocupação civil da esfera política, encontrou na *internet* as possibilidades ideológicas e técnicas de realização de um ideal de condução dos negócios públicos, porquanto a *internet* serve como meio de participação política pela esfera civil ou forma de participação popular na vida pública. Portanto, a democracia digital pode ser divisada como oportunidade de superação das deficiências da democracia liberal; é a alternativa para implementação de uma nova experiência democrática, e deve assegurar a participação dos cidadãos na política.

Quanto à democracia liberal, sua origem está vinculada às sociedades de capitalistas de mercado e é caracterizada nos séculos XX e XXI pela possibilidade de escolha dos governos e das legislaturas por parte dos eleitores (MACPHERSON, 1978). Na associação dos termos "democracia" e "liberalismo" (liberdade), Bobbio (2001) assevera que a democracia se caracteriza como um conjunto de regras que permitem uma ampla participação da maior parte dos cidadãos, de forma direta ou indireta, nas decisões que interessam toda a coletividade, enquanto o liberalismo, na visão de Rawls (2011), reúne as liberdades de pensamento, consciência, política, associação e integridade da pessoa humana.

Silva (2006) classificou em quatro grupos de fatores a participação política do cidadão por meio das TICs, conforme se observa no Quadro 15.

Quadro 15 Conglomerados de fatores de participação política dos cidadãos pelas TICs

| | |
|-------------------|---|
| 1 Estruturais | Equipamentos físicos, ferramentas lógicas e condições técnicas de acesso às TICs, ou seja, aquilo que pode ser chamado de "estado de inclusão digital", no sentido de acessibilidade técnica. |
| 2 Comportamentais | Aspectos psicológicos, culturais, ideológicos, peculiaridades de conduta e índole do indivíduo, gênero, idade, escolaridade, étnicos etc. A existência de um canal de comunicação só passa a exercer alguma função em um processo de comunicação, quando existe predisposição dos interlocutores em estabelecer um diálogo, receber e inserir informação. |
| 3 Legais | Leis, decretos, legislação em geral, políticas públicas, prerrogativas constitucionais que incentivem e garantam maior porosidade do Estado para participação do cidadão por meio das novas tecnologias de comunicação. Esse tipo de fator está intimamente ligado à produção da decisão política no âmbito governamental, isto é, quais as possibilidades e deveres legais do Estado em criar tais canais de comunicação e participação. |
| 4 Conjunturais | Eventos, fatos, acontecimentos, circunstâncias, agendamento de determinado tema na mídia etc. São fatores ocasionais que podem gerar "ondas" de participação popular no debate, na deliberação ou pressão política em determinados momentos. |

Fonte: Silva (2006).

Marques (2008) comenta que as instituições democráticas utilizam os dispositivos digitais com o intuito de aperfeiçoar a prestação de informações acerca dos negócios públicos, com o fito de fornecer aos cidadãos habilidades suficientes para fazer parte do jogo político. Dessa forma, as vantagens e riscos da obtenção de informação política por meio da *internet* vêm servir de orientação aos projetos institucionais, cujo objetivo é promover o envolvimento da esfera civil no processo político.

Castells (2003) alerta para a noção de que governos utilizam a *internet* em todos os níveis, porém alguns parecem não se empenhar muito em interação real, de tal forma que o ambiente digital mais transparece um quadro de avisos eletrônicos para divulgar suas informações. Nessa esteira, Menezes (2006, p. 59) entende que

Cabe ressaltar que democracia eletrônica não se resume a propagandas governamentais, anúncios de endereços eletrônicos de líderes políticos, ou a publicação de referendos pela *internet*. Não vamos confundir-la com a simples disponibilização de portais com a função de divulgar o que está sendo feito em determinado governo, ou seja, um 'mural de avisos'.

Na opinião de Maia (2002), as instituições precisam investir na esfera civil para aproveitamento dos recursos participativos, pois só a disponibilidade de um novo ambiente de comunicação – como é o caso da *internet* – não é suficiente para estimular um maior envolvimento da sociedade. Logo, a participação política dos cidadãos deve ser valorizada.

Por sua vez, Marques (2008) corrobora a ideia de que o estímulo ao uso dos recursos da *internet* deve ser uma preocupação relacionada à participação política, de tal forma que se torna bastante conveniente a possibilidade de inserir-se, em um universo inédito de informações, como também são oferecidos canais institucionais de participação. Ainda assim, não há como garantir que os processos participativos sejam bem-sucedidos, já que é necessário considerar fatores associados ao arranjo político e social anteriores aos meios de comunicação digital, tais como a disposição das instituições e dos agentes em compartilhar estímulo e poder aos cidadãos para utilização dos expedientes digitais.

Amaral (2007) destaca a noção de que, para haver participação política efetiva, os cidadãos precisam entender a elaboração coletiva, devem estar alertas à natureza política dos interesses adversos e precisam ser capazes de somar suas opiniões ao debate político. Por isso, apenas com os recursos tecnológicos, não seria possível garantir a participação política dos excluídos da vida pública.

Conclui-se que os meios de comunicação digitais possibilitam o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas, porquanto as instituições estão abertas ao diálogo e à participação. Dessa maneira, na era da democracia digital, a *internet* constitui instrumento de participação política e de promoção do controle social.

3.5 O governo eletrônico: aspectos teóricos

Neste tópico, são vistos alguns aspectos teóricos do governo eletrônico, desde seu conceito, origem, modalidades de relações com seus públicos, associação à governança eletrônica, democracia eletrônica e prestação de serviços, assim como se denotam alguns de seus benefícios, limitações e ligação à transparência na Administração Pública.

O uso e a expansão das TICs colaboraram para a melhoria e ampliação da oferta de informações e serviços para os cidadãos por parte do governo, o que originou a unidade de ideias governo eletrônico, também conhecido como E-Gov ou *E-Government*, expressões contraídas da dicção *eletronic government*. Com o governo eletrônico, a Administração Pública pode se tornar mais eficaz, eficiente e efetiva no que concerne à gestão da informação por meio da *internet*.

No raciocínio de Margetts (2010), o potencial do E-Gov foi anunciado várias vezes ao longo dos últimos 50 anos. Nos anos 1960 e 1970, quando os computadores começaram a aparecer nas organizações governamentais, servidores públicos já previam que as TICs revolucionariam a Administração Pública. Nos oitentas e noventas do século XX, os políticos disputavam o crédito pelo "governo da Era da informática" e, no início do século XXI, com a expansão e acessibilidade à internet, as declarações sobre as transformações geradas pelas TICs se tornaram cada vez mais entusiásticas.

No Brasil, vários autores estudaram a evolução do governo eletrônico e a classificaram de forma distinta. Conforme taxonomia procedida por Diniz (2005), a evolução do E-Gov foi ordenada em três estádios: o primeiro focou a gestão interna (1970-1992), o segundo a prestação de serviços e informações ao cidadão (1993-1998), e o terceiro tem focado a prestação de serviços via *internet* (de 1999 até o momento).

O E-Gov faz parte da governança eletrônica ou E-Governance que, por sua vez, se baseia em uma óptica ampla de governabilidade, ao mostrar como opera e se organiza a sociedade à qual devem ser assegurados pelo governo o acesso e a participação em diversas redes de informação (JARDIM, 2004). De acordo com Medeiros (2004), a governança eletrônica pode ser entendida como um processo focado na participação política e na sociedade civil, para formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, junto ao governo e aos meios eletrônicos, com o objetivo de desenvolver a cidadania e a democracia.

Nessa linha de pensamento, Holzer e Kim (2005) assinalam que a governança eletrônica abrange o governo eletrônico e a democracia eletrônica. O governo eletrônico utiliza-se das tecnologias da informação para aperfeiçoar a prestação de serviços aos cidadãos, como também envolve ações internas, desde a obtenção de dados que propiciem melhores tomadas de decisão pelo governo. Nas razões de Jardim (2004), a democracia eletrônica ou E-Democracia compreende a busca de transparência na Gestão Pública e o envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais por meios eletrônicos.

Rezende e Frey (2005) esclarecem que a governança eletrônica não envolve apenas a administração da tecnologia, mas inclui a gestão da mudança organizacional, considerando que a todo instante aparecem necessidades quanto à criação de serviços e compartilhamento de informações com os cidadãos e parceiros de negócios. Dessa forma, Araraki (2008) argumenta que o conceito de governo eletrônico extrapola os aspectos tecnológicos, pois também envolve aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais. As iniciativas de E-Gov devem se preocupar inclusive com a inclusão digital para promover o acesso ao maior número possível de pessoas, considerando que o acesso não se restringe apenas aos equipamentos conectados à *internet*, mas também aos conteúdos disponibilizados pela esfera pública.

Ao juízo de Ruediger (2002), o governo eletrônico pode ser considerado, inclusive, como veículo de capacitação política da sociedade, um potencializador de boas práticas de governança, além de um catalisador de profundas transformações nas estruturas de governo, favorecendo também mais desenvolvimento, eficiência e transparência de suas ações.

Já na idoneidade investigativa de Pinho, Iglesias e Souza (2005), há duas razões para o governo eletrônico: a restrita e a ampliada. Na óptica restrita, o governo se limita ao uso das TICs para a oferta de serviços e divulgação de informações. Já na visão ampliada, defende-se a participação ativa da socie-

dade, de tal forma que o governo eletrônico se faz um instrumento de capacitação política da sociedade.

Possamai (2010) destaca três dimensões do governo eletrônico relacionadas ao atendimento das demandas generalistas por modernização, quanto às procuras populares pela democratização do Estado: 1. Os serviços eletrônicos (e-serviços), que consistem na prestação de serviços públicos por meio dos meios eletrônicos e digitais; 2. A administração eletrônica (e-administração), que consiste no uso das TICs para apoio à realização de processos que alicerçam as áreas finalísticas do governo, englobando o redesenho dos processos de governo e a automatização de tarefas de rotina; e 3. A participação eletrônica (e-participação), que envolve a utilização das TICs para reforçar o controle social, viabilizar a participação da sociedade na formulação das políticas públicas e ampliar a transparência das atividades governamentais. Conforme a autora, as três dimensões do governo digital têm a possibilidade de atender, de forma conjunta, não só às demandas gerencialistas por modernização, mas também às populares pela democratização do Estado.

No ajuizamento de Cardoso (2004), o governo eletrônico pode ensejar uma prestação de serviços mais eficiente pelo governo à sociedade, além de representar um meio de transparência essencial relacionada ao controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes. Nesse sentido, Cunha e Scalet (2004) defendem a posição de que deve haver uma ampliação do conceito de governo eletrônico para incluir as ações de governança eletrônica, E-Democracia e prestação de serviços, conforme ilustra a Figura 5.

Figura 5 Ampliação do conceito de governo eletrônico



Fonte: Cunha e Scalet (2004).

As relações possíveis do governo eletrônico com seus públicos podem ser sintetizadas no Quadro 16 (PRADO et al., 2011) e seus respectivos objetivos são ilustrados na Figura 6 (KENG; LONG, 2005).

Quadro 16 Relações do governo eletrônico

| | |
|--|--|
| a) G2C (<i>government-to-citizen</i>) | Considera a relação do governo com a sociedade pela prestação de serviços e disponibilização de informações e transações. |
| b) G2B (<i>government-to-business</i>) | Considera a relação do governo com as empresas. O <i>e-procurement</i> é uma ferramenta eletrônica de condução de processos de compras para melhorar sua qualidade e reduzir custos. Ex.: pregão eletrônico. |
| c) G2E (<i>government-to-employee</i>) | Considera a relação do governo com os servidores públicos na disponibilização de informações ou serviços. |
| d) G2G (<i>government-to-government</i>) | Considera a relação intragovernos e intergovernos nas três esferas públicas (federal, estadual e municipal) e entre os três poderes (executivo, legislativo e judiciário). |

Fonte: Prado et al. (2011).

Figura 6 Objetivos do governo eletrônico, conforme as relações com seus públicos



Fonte: Keng e Long (2005) com adaptações do autor (2014).

De acordo com Endler (2000), entre as maiores vantagens que o E-Gov pode proporcionar está a redução do contingente de pessoas que congestionam os órgãos públicos. O autor comenta que os serviços públicos, na *internet*, podem propiciar os seguintes benefícios: diminuição de gastos com funcionalismo e infraestrutura; aumento da sincronia em processos obtida por meio do uso intensivo da tecnologia da informação; redução de perdas por meio da utilização de infraestruturas de telecomunicações seguras e estáveis; e diminuição de perdas por espera, visto que o serviço se torna mais facilmente alcançável pelo usuário.

Embora, conforme explanado, sejam notáveis os inúmeros benefícios proporcionados pelo E-Gov, West (2004) relacionou algumas dificuldades que ainda precisam ser superadas: a falta de recursos para atender aos portadores de necessidades especiais; a necessidade de educação do cidadão quanto à disponibilidade de informações e serviços on-line; a preocupação da sociedade quanto à segurança e à privacidade dos *websites* do governo e o custo de infraestrutura do governo eletrônico.

No Brasil, continuam em andamento várias iniciativas bem-sucedidas de E-Gov e coerentes com as experiências internacionais. O sucesso de tais atitudes para modernização por parte do governo de sua estrutura tecnológica aprimora a qualidade da troca de informações entre o governo e a sociedade pelo acesso digno dos cidadãos às informações e AOS serviços oferecidos pela plataforma pública (FERREIRA; NEVES, 2002).

Sano (2012) procurou compreender o estágio atual do E-Gov nos municípios brasileiros, além de verificar se sua evolução ocorre de acordo com a literatura, que propõe uma evolução contínua entre estágios distintos. Comprovou-se não haver uma evolução uniforme e contínua direcionada às etapas mais avançadas de E-Gov, mostrando a necessidade de avançar na identificação e análise dos fatores potenciais que dificultam ou promovem a adoção de instrumentações modernas de TICs pelos governos dos municípios do Brasil.

Parece haver uma relação muito direta e estreita entre os patamares de transparência na Administração Pública e o nível de desenvolvimento da tecnologia da informação, pois essa desempenha função primordial, caracterizando-se como um instrumento de fundamental relevância no sentido de trazer transparência e viabilizar níveis mais elevados de controle social e responsabilização política de administradores públicos (TORRES, 2004).

No tópico seguinte, dar-se-á maior visibilidade à transparência azada pelo uso das TICs, ou seja, a transparência digital, sendo observados seus limites e indicadas as dimensões do modelo de transparência digital a ser utilizado na pesquisa.

3.6 A transparência digital, seus limites e as dimensões do modelo da pesquisa

Aqui, serão abordados a transparência digital e seus limites com o objetivo de situar a importância que o governo dá à visibilidade de suas ações para a sociedade por meio da utilização das TICs. Além disso, serão indicadas as dimensões e categorias de análise que compuseram o modelo de transparência digital a ser utilizado nesta pesquisa.

A transparência digital pressupõe o uso das TICs e do conceito de governo eletrônico para viabilizar novos canais de comunicação entre os agentes

públicos e a sociedade. Segundo Marcelino e Santos (2012), os projetos relacionados à transparência dos dados públicos e ao governo eletrônico propiciam melhor entendimento do cidadão acerca das informações públicas, tornando-as mais democráticas, acessíveis e transparentes.

Amorim (2012) esclarece que o estudo da transparência digital procura entender como os governos municipais usam as TICs e seus efeitos incrementais para o sistema democrático. A compreensão sobre as várias possibilidades de uso da *internet* pelo governo para tornar-se mais transparente configura-se como tentativa de avanço no conhecimento associado à tecnologia, empreendida no desenvolvimento de serviços e informações à disposição do público.

Entre os limites da transparência digital, encontram-se: 1. A quantidade e qualidade da informação política; e 2. A adoção de *softwares* proprietários e de sistemas com padrões impeditivos da intercomunicação (AMORIM, 2012).

Quanto ao primeiro limite, Gomes (2008) confronta a visão de entusiastas com pessimistas em relação às oportunidades advindas ou não com o uso da *internet*. Embora exista extensão de qualidade do estoque de informação on-line e maior quantidade de informação política disponível para os cidadãos, vale observar até que ponto a informação política é qualificada. Afinal, é possível que não se questionem as fontes das informações e, no caso dos estados, as produções de materiais informativos podem ser orientadas para induzir uma opinião pública favorável.

Em relação ao segundo limite, Hexsel (2002) esclarece que o *software* livre possui custo social baixo; independe de fornecedor único; o desembolso inicial é baixo; o suporte é abundante e gratuito e os sistemas e os aplicativos são geralmente bem configuráveis. Ao contrário, o *software* proprietário, por sua vez, geralmente é produzido com a finalidade de lucro; possui obsolescência programada para possibilitar a venda de novas versões; e seus prazos de desenvolvimento e testes são muito curtos. Assim, pode-se configurar como um óbice à ampliação da transparência digital.

Amorim (2012) desenvolveu o modelo de transparência digital aplicado nesta pesquisa. O modelo visa analisar a transparência na gestão de informações, serviços e recursos públicos municipais em portais eletrônicos. As dimensões analíticas do modelo, que envolvem critérios de maior enfoque qualitativo, são categorizadas, no primeiro momento, em três dimensões: geral, técnica e específica. No segundo, são realizadas análises com enfoque quantitativo, com procedência em variáveis políticas, sociais e econômicas.

Nos Quadros 17, 18 e 19, são agrupadas as três dimensões do modelo e suas finalidades; e a subdivisão das dimensões em categorias de análise e suas respectivas informações de coleta. O modelo de transparência digital da pesquisa é mostrado de modo mais detalhado na seção da metodologia da pesquisa.

Quadro 17 Dimensão geral e finalidades, categorias de análise e informações de coleta

| Dimensão/Finalidades | Categorias de análise | Informações de coleta |
|--|-----------------------|--|
| 1 Geral: identificar dados políticos, sociais e econômicos do município; verificar a localização do <i>website</i> , a existência do "portal da transparência"; e analisar a qualidade de sua visibilidade. | 1.1 Município | Nome do município e dados políticos, sociais e econômicos. |
| | 1.2 <i>Internet</i> | Endereço de <i>website</i> ; existência de "portal da transparência" e sua visibilidade. |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Quadro 18 Dimensão técnica e finalidades, categorias de análise e informações de coleta

| Dimensão/Finalidades | Categorias de análise | Informações de coleta |
|---|-----------------------|--|
| 2 Técnica: verificar a organização e a arquitetura da informação, bem como a integração entre design, conteúdos e serviços, além da capacidade de comunicação de forma transparente com outros sistemas. | 2.1 Usabilidade | Existência de mecanismos de busca no <i>website</i> ; existência de mapa na página principal do <i>website</i> ; organização hierárquica das informações; navegação entre as diferentes seções do <i>website</i> ; identificação e referências para contato; aspecto visual do <i>website</i> ; elementos de informação; distinção visual entre os elementos de interface, elementos de navegação e elementos de conteúdo e variações da hierarquia tipográfica. |
| | 2.2 Acessibilidade | Existência de outros idiomas; formas de acesso por pessoas com deficiência; plataformas de acesso por outros dispositivos; flexibilidade e eficiência do portal em relação ao acesso do conteúdo, consultas futuras e impressão; e código fonte e desenvolvedor do portal. |
| | 2.3 <i>Hiperlink</i> | Existência de <i>links</i> para órgão de apoio ao governo; organismos reguladores; portal transparência.gov.br; e organismos da sociedade civil. |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Quadro 19 Dimensão específica e finalidades, categorias de análise e informações de coleta

| Dimensão/ Finalidades | Categorias de análise | Informações de coleta |
|---|---|---|
| 3 Específica: compreender como o governo utiliza os mecanismos de <i>internet</i> no seu <i>website</i> , para fornecer informações e serviços ao cidadão e que possam favorecer o entendimento do funcionamento dos municípios; esclarecer sobre os menus de participação e deliberação e propiciar canais de interação do governo com o cidadão. | 3.1 Informações contextuais | Existência de lista de autoridades responsáveis pelos atos administrativos; informações sobre: a disseminação da informação do município; estrutura e funcionamento dos conselhos municipais; e estrutura, funcionamento e serviços ofertados pela Ouvidoria Municipal. |
| | 3.2 Informações institucionais (ou instrutivas) | Existência de informações sobre: a história da cidade; instrução ao usuário quanto à utilização do portal da transparência; publicação da legislação municipal, via Diário Oficial eletrônico; funcionamento institucional do município; funcionamento e meios de participação em audiências públicas municipais; programas e projetos sociais em andamento; e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município (PDDU). |
| | 3.3 Informações financeiro-orçamentárias | Existência de informações sobre o PPA, LDO e LOA; Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do município e suas versões simplificadas; receitas e despesas atualizadas em tempo real; serviço de abertura de dados financeiro-orçamentários; e documentos dos anteprojetos de LDO e LOA em tramitação. |
| | 3.4 Informações administrativas | Existência de informações noticiosas sobre decisões governamentais executadas e em discussão; documentos com os pronunciamentos das autoridades municipais; folhas de pagamento diversas; licitações do município; serviço de abertura de dados da administração do governo; ações administrativas; espaços de participação popular no governo e acompanhamento das políticas pelos cidadãos. |
| | 3.5 Comunicação com o público | Existência de meios de contato nas páginas do <i>website</i> ; redes sociais no portal; correio eletrônico; telefones (0800, Ouvidoria, fax da sede do governo); divulgação da agenda de audiências, conferências, consultas públicas, compromissos das autoridades municipais e manutenção do diálogo. |
| | 3.6 Responsividade | Existência de mecanismos de antecipação das necessidades do cidadão-usuário (proatividade); meios de atendimento online; publicação das respostas das autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos; prazo para atendimento das demandas encaminhadas pelo cidadão; mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre temas específicos; instrumentos de avaliação dos serviços ofertados pelo município; formas de publicação de indicadores de satisfação dos usuários; perguntas e respostas frequentes; ferramentas de suporte ao usuário e instrumentos de acompanhamento da situação/status das demandas do cidadão. |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Para o estudo da tese, o modelo de transparência digital selecionado torna-se expediente robusto para avaliar os portais eletrônicos nos municípios cearenses. Portanto, vem se configurar como um mecanismo viável de análise da gestão da informação no Estado, especificamente, na instância mais próxima

dos cidadãos, o município, com apoio de informações e serviços disponíveis nos *websites*, como também pelos instrumentos de participação e interação de governantes e governados disponibilizados via *internet*.

No primeiro momento, no pertinente à dimensão técnica do modelo, sua primeira categoria de análise, a "usabilidade", é definida conforme a *International Organization for Standardization* (ISO) 9241-11 (1998, p. 1) como "a medida na qual um produto pode ser usado por usuários específicos para alcançar objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação em um contexto específico de uso". Na "usabilidade", pode ser destacada a necessidade de distinção visual entre os elementos de interface, explicada por Nadin (1988) como uma área de contato entre o ser humano e o computador.

Quanto à segunda categoria de análise da dimensão técnica, a "acessibilidade", a Norma Brasileira (NBR) 9050 (2004) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) a define como "a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos". Conforme o W3C - *World Wide Web Consortium* (2005), a acessibilidade relaciona-se com locais, produtos, serviços ou informações efetivamente disponíveis ao maior número e variedade possível de pessoas.

No que se refere à temática acessibilidade, Sasaki (2009) esclarece que a expressão "portadores de necessidades especiais" caiu em desuso, sendo modificada para "pessoas com deficiência", conforme a Convenção Internacional para Proteção e Promoção dos Direitos e Dignidade das Pessoas com Deficiência, da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada no ano 2006. Especificamente, quanto às pessoas com deficiência visual, o Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que trata, no seu capítulo VI, art. 47, *caput* e § 2º, do acesso à informação e à comunicação, prevê um prazo de 12 meses (a contar da data de sua publicação) para que as informações dos *websites* da Administração Pública estejam plenamente acessíveis às pessoas com deficiência visual.

Na dimensão específica do modelo, a primeira categoria de análise, "informações contextuais", busca reunir, entre outras, informações relacionadas às autoridades responsáveis pelos atos administrativos, como os serviços oferecidos pela Ouvidoria do município. Vale destacar que "o ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos seus administrados ou a si própria" (MEIRELLES, 2011, p. 154). De acordo com Cardoso (2013), a Ouvidoria pode ser caracterizada como mediadora para alcance do controle social, influenciando na qualidade dos serviços públicos prestados, além de exercer a mediação entre uma organização e a sociedade.

Com relação à segunda categoria de análise da dimensão específica, "informações institucionais", vale destacar a audiência pública como um meio de participação, explanada por César (2011) como um instrumento de promoção do debate com os agentes da sociedade, ao buscar opções para a solução

de problemas de interesse público relevante, além de concretizar-se como um meio de recolhimento de informações ou provas sobre fatos determinados. Na categoria de análise "informações institucionais", também são coletadas informações relacionadas ao PDDU, compreendido, pela Lei Federal nº 10257/2001, como um instrumento essencial da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Na terceira categoria de análise da dimensão específica, "informações financeiro-orçamentárias", acredita-se que um aspecto considerado essencial, para caracterizar o estado da transparência no ambiente digital dos governos, refere-se ao cumprimento das leis que os obrigam a publicar uma série de relatórios financeiros sobre receitas, despesas e execução orçamentária (AMORIM, 2012).

No tocante à quarta categoria de análise da dimensão específica, "informações administrativas", são agrupadas, entre outras, informações sobre os pronunciamentos ou explicações públicas das autoridades municipais, respeitando-se o princípio constitucional da impessoalidade e ditames da Lei nº 9784/99, que se relaciona à regulamentação dos processos administrativos. Nessa categoria, devem ser também observadas as disposições da Instrução Normativa (IN) 01/2011 do TCM/CE, quanto à publicação atualizada de informações sobre as licitações dos municípios.

A quinta categoria de análise da dimensão específica, "comunicação com o público", aborda, entre outras, informações sobre as mídias sociais dos municípios. Sobre esse assunto, Farranha (2012) estudou em que medida a utilização de redes sociais, como o *twitter* e o *facebook*, proporciona maiores possibilidades de comunicação e democratização de informações ao cidadão. Entre seus resultados, concluiu que as redes sociais dos municípios pareciam representar ainda um grande mural de informações no ambiente digital.

No que diz respeito à sexta categoria de análise da dimensão específica, "responsividade", Vaitsman e Andrade (2005) entendem que o termo corresponde a quanto as ações do governo atendem às demandas e expectativas da população. Portanto, as informações e os serviços voltados ao atendimento da sociedade pelos governos municipais são verificados nessa categoria de análise.

No segundo momento, análises de enfoque quantitativo são consideradas com espelho no modelo de Amorim (2012), desde variáveis políticas, sociais e econômicas que possam influenciar o estado da transparência digital dos municípios cearenses. Na sequência, algumas argumentações são feitas sobre as variáveis selecionadas para este estudo, que compreendem: 1. Variáveis políticas – número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura; número efetivo de partidos na Câmara Municipal; similitude de partido entre prefeito e governador; e se o partido do prefeito é de esquerda; 2. Variáveis sociais – percentual de alfabetismo; percentual de inclusão digital; e taxa de urbanização e 3. Variáveis econômicas – PIB do município per

capita; e percentual de receitas de transferências correntes sobre receitas correntes.

Em relação às variáveis políticas, o sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dispõe de informações atualizadas sobre o número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura na última eleição e acerca do quantum efetivo de partidos na Câmara Municipal.

Quanto às variáveis sociais, destacam-se o alfabetismo, a inclusão digital e a taxa de urbanização. De acordo com Teixeira (2012), a alfabetização é uma condição para a existência da democracia, enquanto o analfabetismo é um óbice para a concretização de uma sociedade livre, justa e solidária. Em referência à inclusão digital, Neri (2012) salienta que estão incluídas metas de conectividade entre os objetivos da ONU previstos em um Mapa de Inclusão Digital. Já quanto à taxa de urbanização, Rolim (2006) esclarece que é a referência utilizada para definir o ritmo em que a urbanização ocorre e, com base no grau de urbanização, demonstra-se a relação entre a população urbana e a população rural.

No que concerne às variáveis políticas, Mankiw (2014) considera que o PIB é o melhor indicador relacionado à performance da economia, concebendo-lhe como a renda total de todos que fazem parte da economia ou mesmo como o total de gastos na produção de bens e serviços na economia. Uma pesquisa relacionou o nível de transparência orçamentária de um país e o PIB, tendo constatado uma correlação positiva e significativa entre ambos (OLIVEIRA; SILVA; MORAES, 2008).

Por último, ainda no que se refere às variáveis políticas, as receitas de transferências correntes são compreendidas com síntese no Manual de Receitas Públicas (2007) como receitas oriundas de transferências intergovernamentais, de instituições privadas, do Exterior, de pessoas, de convênios e para o combate à fome.

Nesse contexto, Wycoff (1991) verificou que algumas pesquisas demonstraram que as transferências intergovernamentais possuem um efeito mais expansivo sobre as despesas das jurisdições receptoras de tais transferências do que aumentos equivalentes na renda de seus contribuintes. Vale dizer que este efeito é conhecido como *flypaper effect*. De forma análoga, Blanco e Carvalho (2000) estudaram as transferências constitucionais federais e estaduais destinadas a mais de 3500 municípios brasileiros e observaram um aumento dos gastos públicos municipais significativamente maior do que o aumento da renda per capita dos contribuintes.

3.7 *Internet* e participação digital: a utilização de portais eletrônicos

Neste segmento da tese, reporta-se à *internet* como instrumento para divulgação das ações do governo, dando ênfase ao uso de portais eletrônicos na comunicação entre a esfera governamental e a sociedade. Logo, serão

contextualizadas vantagens e contribuições da *internet*, além de oportunidades que se abrem para a inclusão e participação digital com o emprego de portais eletrônicos.

A *internet* possibilita o atendimento da demanda crescente da sociedade por informações governamentais, ensejando o acesso dos cidadãos aos serviços do governo e facilitando o controle da gestão dos recursos públicos e da transparência da Gestão Pública, ou seja, se caracterizando como veículo de participação popular na Administração Pública.

Nesse sentido, Lima e Campos (2010) ressaltam que a *internet* é um expediente adequado para o aumento da transparência na Administração Pública, em razão do seu baixo custo e maior facilidade para a realização de levantamento de informações e pesquisas sobre a gestão dos recursos públicos, ao interligar a máquina pública aos cidadãos.

Santana Júnior (2008) corrobora esse pensamento, pois entende que a principal contribuição da *internet* quanto à divulgação das ações governamentais é a redução do custo do exercício da cidadania, visto que o cidadão pode consumir menos tempo e dinheiro para adquirir as informações que lhe interessam e assim consolidar os princípios de uma sociedade plural e democrática.

Zurra e Carvalho (2008) comentam que a *internet* possibilita a utilização de vários serviços pelos cidadãos, sem necessitar sair de casa e, como veículo de prestação de contas, os governos disponibilizam em suas páginas eletrônicas as informações que serão acessadas pela população. A sociedade da informação conta com a *internet* como meio tecnológico moderno a serviço da cidadania.

Siraque (2005, p. 135) elucida como a *internet* pode se configurar como um meio de participação popular e controle social:

A rede de computadores pode ter, entre outras, as seguintes funções para a relação entre os cidadãos e a Administração Pública, no aspecto do controle social: a) acolhimento de sugestões, representações, reclamações, reivindicações, solicitação de informações e certidões; b) disponibilização da prestação de contas anual, da execução do Plano Plurianual, do orçamento público, dos convênios e dos contratos públicos; c) informações detalhadas referentes aos serviços públicos e ao modo de acesso a eles; d) agenda de interesse público, como audiências, seminários, assembleias, reuniões do orçamento participativo, do planejamento participativo, culturais; e) realização de debates, seminários interativos.

A acessibilidade aos meios digitais pode colaborar para a compreensão da transparência digital. Nesse sentido, Freire, Castro e Fortes (2009) desenvolveram um estudo para verificar a evolução da acessibilidade dos sítios *web* dos governos estaduais brasileiros. Os autores argumentaram que a *internet* oferece possibilidades para que os serviços oferecidos pelo governo estejam

no alcance de todos. Para a garantia do acesso às informações e aos serviços pelos cidadãos, contudo, é preciso considerar questões, tais como os meios tecnológicos utilizados para a disponibilização dos conteúdos e a disponibilidade de infraestrutura de comunicação. Portanto, a acessibilidade se traduz em um aspecto essencial para viabilizar a inclusão na sociedade da informação, visto que a acessibilidade dos conteúdos disponíveis nos *websites* governamentais pela *internet* é essencial para garantir o acesso universal ao conhecimento e participação pelos cidadãos, independentemente de qualquer barreira de inclusão digital.

Percebe-se que não adianta ao Estado disponibilizar somente informações e serviços pela *internet*, pois deve promover a inclusão digital com o objetivo de capacitar o cidadão e possibilitar o acesso à rede. Siraque (2005) reforça a noção de que a inclusão digital deve ser combinada com a disponibilização de computadores – conectados em rede em diversos locais públicos – para acesso aos órgãos governamentais, acompanhados de servidores públicos para auxiliar no manuseio dos equipamentos e ampliar as possibilidades de acesso dos “analfabetos” digitais.

Silveira (2001) destaca a importância das atividades de inclusão digital se voltarem à expansão da cidadania, com enfoque no direito de comunicação por meio das redes de informação e também no direito de interação. Além disso, é necessário combater a exclusão digital, principalmente, nas camadas sociais mais pobres, atentando para os aspectos educacionais a fim de reduzir o analfabetismo funcional² e o atraso tecnológico.

Medeiros e Matias-Pereira (2004) consideram a *internet* como canal para o controle efetivo dos projetos e ações das instituições públicas e a informatização como grande arma do controle social, porém observam ser necessária uma grande vontade política para realizar os investimentos necessários à viabilização do controle social com sua estrutura baseada em informações de sistemas eletrônicos.

Pinho (2008) relata que a participação digital implica um governo inclinado a uma maior participação com a sociedade, por meio do compartilhamento de tarefas. Marques (2008) ressalta a disposição das instituições do Estado em oferecer meios de participação da sociedade através da *internet*, pois a premissa é que os cidadãos só levarão os expedientes de participação digital a sério, sentindo-se propensos a contribuir, apenas, se perceberem que suas iniciativas são respeitadas e influentes por parte dos governantes.

Stanley, Weare e Musso (2004) expõem a necessidade de que os agentes públicos estimulem a criação de mecanismos de participação digital e façam parte do processo para estimular o envolvimento dos cidadãos, pois a dispo-

2 O termo surgiu na década de 1930, nos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, sendo utilizado pelo Exército dos EUA para indicar a capacidade de se compreender as instruções escritas necessárias para a realização de tarefas militares (CASTELL; LUKE; MACLENNAN, 1986). Em seguida, foi empregado para apontar um meio-termo entre o analfabeto absoluto e o domínio pleno da leitura e escrita. Depois, na França, foi utilizado para referir-se às pessoas que não liam nem escreviam em sua vida diária, independentemente de serem ou não capazes de executar essas tarefas (RIBEIRO, 1997).

sição quanto ao planejamento e operação dos recursos de participação digital depende da inclinação política dos governantes para obter êxito.

Com a utilização das TICs, a criação de portais eletrônicos veio contribuir para a participação digital e o fortalecimento da democracia, por meio do envolvimento da sociedade. Akutsu e Pinho (2002) acentuam que um portal é uma página na *internet*, com base na qual todas as informações e todos os serviços podem ser acessados, facilitando a comunicação entre os governos e a sociedade para o exercício da cidadania e da democracia. No entendimento de Cunha e Reinhard (2001, p. 1),

Um portal é uma porta de entrada na rede mundial, é a partir dela que muitos usuários definem seus próximos passos na Web. Os portais são locais de grande visitação, portanto ser reconhecido como um portal está diretamente relacionado à força com que o site atrai visitantes. Existem portais que oferecem serviços e conteúdos genéricos e outros que são centrados em um conteúdo particular, turismo, jogos, esporte, ou ainda serviços públicos.

Duarte (2004, p. 327-328) define portal como “um *website* que agrupa conteúdo, organização de domínio, massividade, linguagem e serviços”. O autor também conceitua portal de E-Gov como “um veículo de comunicação via *internet*, concebido e administrado por um órgão, ou por uma instituição do governo, para agregar informações e serviços, fornecendo-os diretamente, ou facilitando sua localização em diversos *sites* especializados”.

Gant e Gant (2001) explicam que um portal pode ser um meio de acesso integrado que proporciona aos visitantes ponto único de contato para fornecimento de informações e serviços. Em relação aos portais eletrônicos dos governos, ou seja, os portais governamentais, Amaral (2007, p. 40-41, grifo nosso) explica que

Um portal governamental é um documento em hipertexto disponibilizado por um ente na web, capaz de divulgar informações com facilidade e abrangência, criar canais de comunicação e interação entre governantes e governados, prover meios para a prestação de serviços públicos e desta forma promover a accountability. [...] Os portais web são recursos tecnológicos relativamente simples e acessíveis para administrações de municípios de médio e grande portes promoverem a democracia por meio digital em suas gestões.

Conforme Jambeiro, Sobreira e Macambira (2011), os portais governamentais podem ser considerados, a princípio, ambientes de interação dos cidadãos com os governantes, originando um local de decisão e diálogo. Os portais, nesse contexto, favorecem a prática democrática e o exercício da cidadania. Amorim (2012, p. 39) define os portais eletrônicos como vantagens para o governo e para a sociedade:

Os portais eletrônicos na internet são dispositivos de comunicação em larga escala, com custo relativamente baixo, com funcionalidades que permitem diálogos horizontais, com alta capacidade de armazenamento de informações e de acesso aberto ao público de qualquer lugar e a qualquer tempo. Todas essas inovações seriam alternativas para tornar os governos mais capazes de publicizar uma gama de informações governamentais e de interesse público, que antes estavam enclausuradas fisicamente e distantes do olhar e do conhecimento público.

Pinho (2008) também destaca que os portais têm geralmente boas condições de navegação e de busca de informações, além de recursos tecnológicos satisfatórios. Percebe-se, contudo, que alguns portais necessitam de melhorias quanto à disponibilização e comunicação das informações, demandando um esforço tecnológico para maior compromisso com a comunidade.

Portanto, os portais eletrônicos governamentais facilitam a relação e a comunicação entre o governo e os cidadãos, com vistas a aperfeiçoar constantemente a qualidade das informações e serviços prestados, além de fortalecer a participação da sociedade por meio da transparência e do acesso à informação e à gestão dos recursos públicos.

3.8 Portais eletrônicos municipais: meio de transparência e controle de recursos da Gestão Pública

Aqui procura-se adentrar a realidade do portal eletrônico municipal, caracterizando-o como uma ferramenta de transparência e controle de recursos da Gestão Pública. Nesse sentido, são abordadas sua utilidade e a oportunidade que se abre para maior participação da sociedade na Gestão Pública, mas, ao mesmo tempo, o quanto ainda precisa ser feito para que se torne um veículo efetivo de transparência.

No âmbito municipal, os portais eletrônicos podem ser compreendidos como instrumentos úteis para: divulgar as ações desenvolvidas, as prestações de contas e os investimentos realizados por diversas secretarias e órgãos municipais; oferecer serviços on-line diversos; e acelerar a tomada de decisão para a prestação de serviços de melhor qualidade pelos agentes públicos, como também realizar licitações, leilões, compras e serviços.

Castells (2003, p. 128) ensina que "governos em todos os níveis usam a *internet*, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real". Amorim (2012, p. 83) relata que "mais que 'meros' murais eletrônicos, os portais municipais podem se tornar ambientes de interação entre os cidadãos, propiciando um espaço coletivo de diálogo e de decisão".

Nessa linha ideológica, Jambeiro, Sobreira e Macambira (2010) realizaram um estudo com consulta a *websites* de câmaras e prefeituras municipais

para verificar, em seus portais eletrônicos, a disponibilidade dos planos diretores municipais, porém concluíram que o E-Governo municipal não amplia o espaço para a participação social no debate político da Gestão Pública, o que não intensifica, por conseguinte, o exercício da cidadania e da prática democrática.

No entendimento de Soares e Vicente (2011, p. 1-2), "a transparência da gestão pública pode assegurar a utilização dos recursos na promoção do desenvolvimento mais eficientemente, definir com mais precisão as responsabilidades dos gestores, promover mais a *accountability* e reforçar a participação da sociedade". Consequentemente, a utilização, pelos municípios, de portais eletrônicos resultantes do avanço dos investimentos nas TICs pode colaborar para uma Gestão Pública mais transparente.

Pinho (2008) reforça a ideia de que a instalação de portais governamentais possibilita que os governos mostrem sua identidade, objetivos e conquistas, como também possam concentrar e disponibilizar serviços e informações para facilitar o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos e à realização de negócios.

Pinho (2006b) também argumenta que, nos municípios mais desenvolvidos, se encontram as melhores condições (políticas, sociais, econômicas e tecnológicas) para implantar portais eletrônicos mais modernos. Dessa forma, o autor assumiu a ideia de que o município é o ente federativo mais próximo dos cidadãos e ao qual esses buscam para prover suas demandas sociais principais. Acredita-se que isso pode potencializar o interesse da sociedade por informações relacionadas à gestão dos recursos públicos, sob incumbência dos gestores municipais.

Uma forma de contribuir para o exercício da cidadania é garantir que um contingente maior da população dos municípios tenha acesso à *internet*. Os meios eletrônicos contribuem para que a disponibilização das informações sobre a execução orçamentária e a Gestão Pública possa ser mais célere e tempestiva (SANTANA JÚNIOR, 2008).

Pinho (2006a), ao pesquisar a presença da *accountability* em portais de governos estaduais e municipais brasileiros, constatou que os avanços quanto a essa perspectiva ainda se encontravam modestos. Observou-se que os portais eletrônicos não faziam utilização das TICs para promover interatividade com a sociedade, de tal forma que a exploração do potencial da comunicação e da interatividade com os usuários ainda restava praticamente inexistente.

Jambeiro, Borges e Andrade (2006, p. 203) assinalam que "a aproximação Estado-Sociedade, oferecida por um portal governamental municipal, é uma vantagem que demanda certo ônus financeiro. Provavelmente, por isso, a maior parte dos municípios brasileiros não desenvolve programas de governo eletrônico".

Vaz (2003b) compartilha dessa opinião, ao comentar que a implantação do governo eletrônico necessita de uma infraestrutura de telecomunicações e

informática que pode demandar investimentos para o portal, seja em relação ao provimento de serviços e informações, ou mesmo quanto à criação de pontos de uso para permitir o acesso da população à *internet*. Portanto, com esse outro item no orçamento, pode-se configurar um impedimento para os municípios de menor porte.

Conclui-se que, para um menor volume de recursos para os municípios brasileiros de menor porte, se presumem menores investimentos do município no aprimoramento dos portais eletrônicos como instrumento de transparência, por mais que esteja em vigor a Lei da Transparência que, desde maio de 2013, determinou que todos os municípios brasileiros disponibilizem, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público, suas informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Nesse sentido, Raupp e Pinho (2012, p. 5-6) colaboram, ao afirmar que:

O importante a reter em toda essa construção é a discrepância entre as estruturas formais baseadas na lei e as práticas sociais tanto do governo como da sociedade. Acreditamos que o conceito do formalismo serve para apreender o significado dos portais, um instrumento importado de realidades mais desenvolvidas, que são construídos muito mais para constar, para exibir uma adequação a parâmetros de democracias avançadas, mas que na realidade, tanto do ponto de vista dos governos como das sociedades, estão longe de efetivamente funcionar, dado que não encontram respaldo nas práticas sociais historicamente construídas pela sociedade brasileira.

Com amparo nessas considerações, percebe-se, ao observar a realidade dos municípios, a oportunidade de desenvolver-se um governo eletrônico mais eficiente, com portais que interajam efetivamente com os cidadãos e possam disponibilizar informações e serviços que atendam as reais necessidades da população municipal. Assim, ainda há muito o que fazer por parte dos governantes para que os portais eletrônicos não sejam meros murais digitais de informação, mas que se concretizem como verdadeiros instrumentos de cidadania.

Dentre os instrumentos legais propulsores da transparência na Administração Pública, encontram-se a LRF, a Lei da Transparência e a LAI, que serão contextualizadas no módulo seguinte.

3.9 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI)

A LRF, a Lei da Transparência e a LAI constituem as principais normas que fundamentam o escopo geral da pesquisa da tese, ou seja, servem como alicerce do estudo relacionado à gestão da informação sobre os recursos públicos e à acessibilidade dos serviços e informações orçamentário-financeiras

dos municípios cearenses, por meio de um modelo de análise da transparência digital.

Conforme Heald (2003), a transparência na gestão fiscal traduz-se numa forma de aprimorar os mecanismos de governança, promover a estabilidade fiscal, aperfeiçoar o funcionamento do setor público e contribuir para o setor privado com melhoria da economia.

O quadro da transparência na gestão fiscal no Brasil é modificado por meio de normas que possibilitem à sociedade fiscalizar e acompanhar a gestão dos seus governantes. De acordo com Queiroz (2001), a primeira tentativa específica para disciplinar a gestão fiscal no Brasil foi com a LC nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Os primeiros anos da LRF ajudaram a fortalecer a *accountability* no Brasil, desde a transparência na divulgação dos resultados da gestão fiscal, quanto à elaboração de instrumentos de participação popular.

O objetivo da LRF era introduzir métodos que possibilitassem ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores como: a inserção de publicações periódicas dos relatórios de gestão, o monitoramento dos índices orçamentários, o controle da despesa pública e o aumento na arrecadação da receita, forçando uma maior eficiência da gestão e a obtenção do equilíbrio das contas públicas. (SANTOS; ALVES, 2011, p. 183).

Na concepção de Gerigk (2008), a LRF tem o objetivo de prevenir défites nas contas públicas, manter o nível de endividamento público sob controle para impedir que os governantes assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou redução de despesa, além de determinar a correção de desvios na conduta fiscal para assegurar o equilíbrio das finanças públicas.

Segundo Cruz e Macedo (2012), a LRF dispõe, conforme o Quadro 20, de quatro pilares para que uma entidade tenha responsabilidade na gestão fiscal: planejamento, transparência, controle e responsabilidade.

Quadro 20 Pilares na responsabilidade da gestão fiscal, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

| | |
|-----------------|---|
| 1 Planejamento | A CF/88 dispôs sobre a integração entre os processos de planejamento e orçamento ao prever a elaboração de três instrumentos básicos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (artigos 165, I, II e III). |
| 2 Transparência | Decorre do incentivo à participação da sociedade e da realização de audiências públicas no processo de elaboração e na execução dos planos. A LRF determina, ainda, ampla divulgação, inclusive, em meios eletrônicos de acesso público, a todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelas entidades públicas. |

| | |
|--------------------|--|
| 3 Controle | A LRF estabeleceu, em seu artigo 67, um mecanismo na forma de conselho de gestão fiscal: “o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade”. De acordo com a previsão da CF/88, o controle externo pode ser exercido pelas atribuições do Poder Legislativo, que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas. |
| 4 Responsabilidade | Manifesta-se pela exigência do gestor público com a imposição de sanções ao descumprimento das regras estabelecidas na LRF. Isso resultou na aprovação da Lei nº 10.028/2000, conhecida como Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. |

Fonte: Cruz e Macedo (2012).

Assim, a LRF preconiza que a eficiência fiscal se concretiza por meio da ação planejada e transparente, assim como o controle e a responsabilidade se relacionam com a destinação adequada dos recursos públicos. Cruz et al. (2014, p. 216, grifo nosso) comentam a transparência especificada na LRF da seguinte forma:

[...] a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

Em maio de 2009, foi promulgada a LC nº 131, intitulada Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à LRF, 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. Conforme Soares et al. (2012), o parágrafo único do art. 48 da LRF e seus incisos dispõem que a transparência será assegurada mediante

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e orçamentária. (SOARES et al., 2012; LC nº 101/00).

A Lei da Transparência assegura, basicamente, a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira – em tempo real – e em meios eletrônicos de acesso público, isto é, todos os entes da Federação, incluindo os municípios, passam a ser obrigados a disponibilizar os dados da execução

orçamentária e financeira em páginas da *internet* (PIRES; TIBALI; SOUZA, 2010).

Bellver e Kaufmann (2005) identificaram o fato de que a transparência é associada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômicos, humanos, baixa corrupção e alto nível de competitividade, visto que a transparência pode melhorar os instrumentos de governança, produzir poupança de recursos públicos e aumentar a confiança dos eleitores nos políticos.

Espera-se que a Lei da Transparência seja uma grande impulsionadora de mudanças expressivas na relação entre o Estado e a sociedade, no tocante à utilização dos recursos públicos, considerando inclusive a esfera municipal. Pires, Tibali e Souza (2010) ainda esclarecem que, mesmo considerando a facilidade para que os entes federados cumpram a lei – visto que a criação de uma *homepage* é fácil e com baixo custo, além de a maioria dos demonstrativos exigidos já serem entregues aos tribunais de contas – foram estipulados prazos aos municípios, conforme os ditames do art. 2º da Lei da Transparência, que incluiu o art. 73-B na LRF:

Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I - 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (LC nº 131/09).

Portanto, o prazo final fornecido para que os municípios se enquadrem na exigência normativa já venceu em maio de 2013, exigindo atenção redobrada para que todos os municípios brasileiros disponibilizem suas informações via *web* e cumpram a lei.

Na acepção de Martins Júnior (2010), o direito à informação ou acessibilidade vem concretizar garantias em favor do cidadão, como a igualdade, o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a soberania popular. Tal direito vem responder aos preceitos da publicidade em relação aos órgãos dotados de prerrogativas públicas, como também contribuir para a imparcialidade e eficiência da atividade administrativa.

Em novembro de 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), que representa um instrumento essencial para o exercício do controle social sobre a *res publica*, ao fazer o Brasil avançar de forma significativa na promoção da transparência pública.

A LAI veio regulamentar o direito às informações públicas por parte dos cidadãos e seus dispositivos são aplicáveis às esferas federal, estadual, distrital e municipal. De acordo com o Manual sobre Transparência e Lei de Acesso à Informação Pública (2013, p. 17), confeccionado pelo TCM/CE,

No Brasil, o direito de acesso à informação foi previsto na CF/88 no inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – que dispõe 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”. Além disso, a CF/88 também tratou do acesso à informação pública no Art. 5º, inciso XIV, Art. 37, § 3º, inciso II e no Art. 216, § 2º. São estes os dispositivos que a Lei de Acesso a Informação regulamenta, estabelecendo requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer pessoa.

De acordo com Ribeiro e Zuccolotto (2012, p. 2-3),

Além da Lei Complementar 131/2009, destaca-se, também, a Lei 12.527/2011 a qual cumpre: i) consolidar e definir o marco regulatório sobre o acesso a informação pública sob a guarda do Estado; ii) estabelecer procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação do cidadão; e iii) estabelecer que o acesso à informação pública é a regra e não a exceção.

A Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012, definiu regras específicas para implementação dos dispositivos da Lei nº 12.527/11 no âmbito da Administração Pública do CE, subordinando-se ao regime dessa norma os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as cortes de contas, Judiciário e do Ministério Público Estadual; e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo CE.

Conforme Rocha (2012, p. 87), “a discussão sobre a gestão transparente é, hoje, global, sobretudo em razão da *internet*. Exemplo recente e de grande repercussão foi a atuação da WikiLeaks, organização cuja página na *internet* permite postagens, por fontes anônimas, de documentos, fotos e informações”. A autora comenta que, no Brasil, mesmo anteriormente à LAI, os temas transparência, mecanismos para exercício do controle social, efetividade dos canais de participação e limites referentes à divulgação de informações, já existiam na agenda pública, haja vista a mobilização da mídia, da sociedade civil e ainda pela reivindicação da proteção de direitos por parte daqueles que se sintam prejudicados pela divulgação de informações.

Ribeiro e Zuccolotto (2012) destacam que, mesmo diante de pressões sociais e esforços legislativos ocorridos para tornar obrigatória a divulgação de informações pelos governos, deve restar claro que essa obrigatoriedade não garante a transparência dos atos dos gestores públicos, pois há uma diferença conceitual e prática entre transparência fiscal e publicidade fiscal. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*) e ou Fundo Monetário Internacio-

nal (FMI) já implementaram códigos de boas práticas de transparência fiscal para orientar os países quanto a uma abertura maior do processo de decisão de suas políticas fiscais.

De acordo com Alt, Lassen e Rose (2006), mesmo que as pesquisas acusem baixa divulgação de informações da Administração Pública para a sociedade, a transparência fiscal ainda é vista como possível solução para problemas, como o aumento da dívida pública, o desequilíbrio fiscal e a corrupção. Dessa forma, torna-se um importante fator para a boa governança, a sustentabilidade macroeconômica e a retidão fiscal dos países.

Segundo Nunes et al. (2013), a transparência aplicada de maneira efetiva no setor público favorece o exercício do controle social pelos cidadãos, maior consciência dos seus direitos e da Gestão Pública, além do controle dos processos governamentais. Nesse sentido, os atos realizados pela Administração Pública devem ser transparentes, de tal forma que a sociedade esteja ciente daquilo que é realizado pelos agentes públicos e suas possíveis repercussões.

Os temas da LAI, os artigos correspondentes e as palavras-chave relacionadas podem ser sintetizados no Quadro 21, conforme o Manual sobre Transparência e Lei de Acesso à Informação Pública do TCM/CE (2013, p. 9-10). O material traz ainda diferenças nos conceitos de transparência pública, ativa e passiva, conforme o Quadro 22.

Quadro 21 Temas, artigos correspondentes e palavras-chave (LAI)

| Temas | Artigos correspondentes | Palavras-chave |
|--|-------------------------|---|
| Garantias | Artigos 3º, 6º, 7º | Princípios do direito de acesso/compromisso do Estado |
| Regras sobre a divulgação de rotina ou proatividade de informações | Artigos 8º e 9º | Categorias de informação/serviço de informações ao cidadão/modos de divulgar |
| Processamento de pedidos de informação | Artigos 10º ao 14º | Identificação e pesquisa de documentos/meios de divulgação/custos/prazos de atendimento |
| Direito de recurso a recusa de liberação de informação | Artigos 15º ao 20º | Pedido de desclassificação/autoridades responsáveis/ritos legais |
| Exceções ao direito de acesso | Artigos 21º ao 30º | Níveis de classificação/regras/justificativa do não acesso |
| Tratamento de informações pessoais | Artigo 31 | Respeito às liberdades e garantias individuais |
| Responsabilidade dos agentes públicos | Artigos 32º ao 34º | Condutas ilícitas/princípio do contraditório |

Fonte: Ceará (2013).

Quadro 22 Tipos de transparência

| | |
|-----------|---|
| 1 Pública | Refere-se à obrigação imposta ao administrador público em promover a prestação de contas para a população. O governo deve regularmente divulgar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta e apresentar o planejamento para o futuro. |
| 2 Ativa | Ocorre quando os governos divulgam dados por iniciativa própria, sem terem sido solicitados. |
| 3 Passiva | Entendida como o acesso aos dados públicos fornecidos pelos governos, quando solicitados. |

Fonte: Ceará (2013).

Em conclusão, pode-se asseverar que a LAI estabelece procedimentos para o diálogo, enriquece a interpretação quanto à aplicação do princípio da transparência, do qual o acesso à informação é um dos alicerces, ao crescer procedimentos e canais, legítimos e institucionalizados, para atuação dos diversos agentes envolvidos. Com efeito, a transparência resulta de um novo sentido ao princípio da publicidade na Administração Pública, visto que o acesso à informação não representa apenas um direito do cidadão, mas também um dever do Estado (ROCHA, 2012).

4 - Metodologia da pesquisa

Esta seção descreve as principais informações e características acerca do processo metodológico utilizado para a realização da pesquisa da tese, com o cuidado para que sua execução permita o alcance dos objetivos definidos. Portanto, divide-se da seguinte forma: inicialmente é delimitada a classificação da pesquisa, compreendendo a natureza das variáveis envolvidas e do relacionamento entre essas variáveis, o objetivo e o grau de cristalização do problema, a forma de coleta de dados e a dimensão da pesquisa, que orientam a sua execução no decorrer do trabalho. Em seguida, vêm os procedimentos e técnicas relacionados à população da pesquisa; o processo de coleta de dados; o tratamento e a análise dos dados; as etapas da pesquisa; e, por último, o modelo selecionado de análise da transparência digital para aplicação nos *websites* ativos dos municípios cearenses.

Os trabalhos referentes ao setor público trazem uma contribuição concreta quanto à detecção de modelos, situações, experiências e linhas de ação de pesquisa. De acordo com Collins e Porras (2007), todos os projetos de pesquisa em Ciências Sociais estão passíveis de limitações e dificuldades, tendo em vista o dinamismo e a mudança constante a que estão submetidos. O estudo realizado considerou a dinâmica das variáveis utilizadas para o alcance dos objetivos propostos da pesquisa.

Segundo Alves (2000, p. 150), "o termo 'método', que significa literalmente 'seguinto um caminho' (do grego *méta*, junto, em companhia, e *hodós*, caminho), se refere à especificação dos passos que devem ser tomados, numa certa ordem, a fim de se alcançar um determinado fim". Conforme Santos (2003, p. 77):

Cada método é uma linguagem e a realidade responde na língua em que é perguntada. Só uma constelação de métodos pode captar o silêncio que persiste entre cada língua que pergunta. Numa fase de revolução científica como a que atravessamos, essa pluralidade de métodos só é possível mediante transgressão metodológica.

No próximo tópico, será indicada a classificação da pesquisa em tela.

4.1 Classificação da pesquisa

Conforme a leitura de vastos materiais de cunho científico, observa-se uma falta de uniformidade nas tipologias adotadas pelos diversos autores, o que dificulta ao pesquisador elaborar o tópico do estudo relacionado à metodologia utilizada. Conforme Raupp e Beuren (2003), em razão das diversas tipologias evidenciadas, é necessário refletir sobre as que guardam uma relação mais estreita com o que se pretende estudar. Para apoiar a proposta metodológica definida para a pesquisa, Santos (1989, p. 135) defende a ideia de que “não existe um conjunto conceitual e metodológico básico universalmente aceito. Desse modo, cada cientista, ou cada escola, tem de começar a partir dos fundamentos. A escolha dos fenômenos observados e dos métodos utilizados é bastante livre”.

Neste estudo, optou-se pela taxonomia proposta por Mattar (2014), considerando sua exposição de critérios diversos de classificação de pesquisa e as possíveis opções relacionadas a cada critério para, em seguida, enquadrar a opção condizente com a pesquisa descrita, conforme o Quadro 23.

Quadro 23 Taxonomia da pesquisa

| Critério de classificação | Opções | Classificação da pesquisa |
|---|-------------------------------------|--|
| Natureza das variáveis | - Qualitativa - Quantitativa | Quantitativa – a pesquisa mensura, com a utilização de indicadores, as informações coletadas em cada <i>website</i> ativo dos municípios cearenses, com base em um roteiro de navegação orientada; e, verifica, por meio de análise univariada e multivariada, se a transparência digital dos <i>websites</i> dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores políticos, sociais e econômicos. |
| Natureza do relacionamento entre as variáveis | - Descritiva - Causal | Descritiva – a pesquisa descreve – com suporte nos instrumentos de gestão da informação, governo eletrônico e <i>internet</i> – os aspectos ligados à transparência digital dos municípios pesquisados. |
| Objetivo e grau de cristalização do problema | - Exploratória - Conclusiva | Exploratória – o estudo amplia o conhecimento sobre as informações e serviços que favorecem a transparência da gestão dos recursos públicos, e busca, com fulcro nos dados coletados em cada <i>website</i> e por meio dos indicadores do modelo a ser utilizado, avaliar o estado da transparência digital dos portais eletrônicos dos municípios cearenses. |
| Forma de coleta de dados primários | - Comunicação - Observação | Observação – os dados são obtidos com a consulta aos <i>websites</i> ativos do Poder Executivo dos municípios cearenses, por meio da aplicação de um modelo de análise de transparência digital, sem a necessidade de comunicação direta entre o pesquisador e a fonte detentora das informações necessárias ao estudo. |
| Dimensão da pesquisa | - Ocasional (ad-hoc) - Evolutiva | Ocasional – os resultados mostram a perspectiva de um momento (retrato) do fenômeno, ou seja, a gestão da informação sobre os recursos públicos é analisada considerando um momento específico. Desse modo, a análise dos resultados não reflete a evolução das variáveis no tempo, como ocorre nos estudos longitudinais. |

Fonte: Elaboração do autor (2014) com informações de Mattar (2014)

4.2 População: procedimentos e técnicas

São apontados, neste passo, os procedimentos e técnicas desta pesquisa. Lakatos e Marconi (2003, p. 223) definem o universo ou população de uma pesquisa como "o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum". Hair Jr. et al. (2005, p. 237) ressaltam que a população ou universo da pesquisa "é o total de todos os elementos que compartilham algum conjunto comum de características".

Tem-se "N" como o número total de elementos do universo ou população. Dessa forma, um dado universo (população) pode compreender um conjunto de indivíduos, uma região geográfica ou até mesmo uma unidade de observação (como exemplo: os estudos de caso).

Na realização do trabalho, foram levantados para compor o universo da pesquisa, com base em programas de busca da *internet*, os *websites* ativos do Poder Executivo de todos os municípios cearenses, constituindo-se como a fonte primária de dados do estudo. Para justificar a utilização da metodologia do estudo, optou-se pela investigação em todos os *websites* municipais cearenses em razão de: maior abrangência da esfera geopolítica de atuação; maior proximidade do cidadão pela instância municipal; interesse geral pelo acompanhamento da evolução tecnológica dos *websites* municipais quanto aos serviços e informações ofertados para a sociedade e maior viabilidade, por meio dos *websites*, de promoção da transparência da gestão da informação sobre recursos públicos em todo o Estado cearense, Região Metropolitana e não apenas na Capital do Estado.

Com o estudo, é possível fazer um diagnóstico dos municípios cearenses que têm utilizado as ferramentas de governo eletrônico e possibilitado a transparência da gestão da informação dos recursos públicos. Inicialmente, é fundamental a existência do *website*, já que se constitui como unidade de análise da pesquisa e, posteriormente, são analisados vários dados, informações e serviços relacionados aos municípios cearenses. A relação disponível dos *websites* dos municípios do estudo encontra-se no anexo A.

De acordo com Mattar (2014), quando se intenta conhecer alguns aspectos de uma população, há duas formas a seguir: ou se pesquisa a totalidade dos elementos, denominando-se estudo de censo, ou somente uma amostra deles, com origem na qual se estimam os dados a respeito de toda a população. No caso em questão, pesquisou-se a população dos *websites* ativos das 184 prefeituras municipais do Ceará, totalizando 157 portais eletrônicos. O estudo não considerou 27 *websites* municipais, conforme descrição realizada no anexo A, em virtude de inexistência, desativação, construção, manutenção de parte dos sítios eletrônicos ou mesmo por se configurarem como *blogs*. Ainda assim, o estudo tem cunho censitário, pois a população determinada para a

pesquisa compreendeu todos os *websites* ativos das prefeituras do CE, em vez de todos os municípios cearenses.

4.3 Coleta de dados

São mostrados, neste lance, a forma de realização da coleta dos dados da pesquisa, o formulário de resultado da avaliação dos portais eletrônicos e um roteiro de entrevista junto ao gestor/desenvolvedor do portal eletrônico do município, com maior e menor avaliação na pesquisa, de acordo com os critérios estabelecidos no modelo de transparência digital da tese.

A coleta das informações foi realizada, inicialmente, com base em observação sistemática por meio de um roteiro de navegação orientada. Ao desenvolver o modelo de transparência digital que foi adotado para este estudo, Amorim (2012) estipulou a forma de percorrer os *links* e páginas, além dos conteúdos e informações necessárias para a análise dos portais. Em seguida, para propiciar um roteiro-padrão de navegação, a autora levantou itens relevantes para extrair a informação ideal de cada *website* analisado, observando numa primeira etapa os critérios relacionados às características gerais, técnicas e específicas dos portais, para que, na segunda etapa, fossem realizadas análises com enfoque quantitativo.

De acordo com Silva (2009, p. 157), "o que se chama de navegação orientada nada mais é do que o conjunto de regras que estipula como se deve entrar e sair dos portais uma vez que existe um grande quantitativo de *links* dispostos em um imenso quantitativo de páginas interligadas". Considerando que a navegação orientada aprecia, de forma simultânea, os eixos de análise quantitativa e qualitativa, o autor ainda argumenta que "a orientação quantitativa consiste nas regras do passo a passo necessário para entrar e sair dos portais analisados, a fim de limitar o escopo quantitativo de dados da amostragem" (SILVA, 2009, p. 157).

Um dos instrumentos de coleta de dados constituiu-se em um roteiro de observação utilizado para a navegação orientada que, por sua vez, teve como *target* a verificação da existência de informações e, em alguns casos, o teste dos serviços de interesse ao estudo da transparência dos *websites*. Conforme Amorim (2012), o documento de coleta de dados resulta em uma planilha contendo as evidências de cada município pesquisado. O roteiro de observação com as informações necessárias para cada categoria de análise encontra-se sintetizado no anexo B. Em seguida, os resultados da avaliação do portal de cada município foram disponibilizados em formulários padronizados para cada dimensão de análise, conforme os Quadros 24, 25 e 26, relacionados nos apêndices D a DDDDDDD.

Quadro 24 Formulário de resultado da avaliação de portal: dimensão 1

| 1 DIMENSÃO: informações gerais | |
|---|----------------------|
| 1.1 Categoria de análise: município | |
| Indicadores | Dados |
| 1.1.1 Número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura | |
| 1.1.2 Número efetivo de partidos na Câmara Municipal | |
| 1.1.3 Similitude de partido entre prefeito e governador | |
| 1.1.4 Se o partido do prefeito é de esquerda | |
| 1.1.5 Alfabetismo (%) | |
| 1.1.6 Inclusão digital (%) | |
| 1.1.7 Taxa de urbanização (%) | |
| 1.1.8 PIB do município per capita | |
| 1.1.9 Receitas de transferências correntes sobre receitas correntes (%) | |
| 1.2 Categoria de análise: <i>internet</i> | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 1.2.1 Endereço eletrônico do portal | |
| 1.2.2 Existência de portal da transparência | |
| 1.2.3 Visibilidade do portal da transparência | |
| Pontuação máxima da dimensão: 4,0 | Pontuação alcançada: |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

(1.1.1) TSE (2012)

(1.1.2) TSE (2012)

(1.1.3) TSE (2012)

(1.1.4) TSE (2012)

(1.1.5) IBGE (2010)

(1.1.6) CPS/FGV/IBGE (2010)

(1.1.7) IBGE (2010)

(1.1.8) IBGE (2010)

(1.1.9) FINBRA/STN (2013)

Quadro 25 Formulário de resultado da avaliação de portal: dimensão 2

| 2 DIMENSÃO: informações e serviços técnicos | |
|--|----------------------|
| 2.1 Categoria de análise: usabilidade | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 2.1.1 Mecanismos de busca | |
| 2.1.2 Mapa do site | |
| 2.1.3 Reconhecimento e orientação do sistema | |
| 2.1.4 Interface | |
| 2.2 Categoria de análise: acessibilidade | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 2.2.1 Outros idiomas | |
| 2.2.2 Acesso por pessoas com deficiência | |
| 2.2.3 Multiplicidade de acesso | |
| 2.2.4 Flexibilidade e eficiência do portal | |
| 2.2.5 Código fonte e desenvolvedor do portal | |
| 2.3 Categoria de análise: <i>hiperlink</i> | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 2.3.1 <i>Link</i> para órgãos de apoio | |
| 2.3.2 <i>Link</i> para organismos reguladores | |
| 2.3.3 <i>Link</i> para o portal transparencia.gov.br | |
| 2.3.4 <i>Link</i> para organismos da sociedade civil | |
| Pontuação máxima da dimensão: 4,0 | Pontuação alcançada: |

Fonte: Amorim (2012).

Quadro 26 Formulário de resultado da avaliação de portal: dimensão 3

| 3 DIMENSÃO: informações e serviços específicos | |
|--|--------------------|
| 3.1 Categoria de análise: informações contextuais | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 3.1.1 Lista das autoridades | |
| 3.1.2 Disseminação da informação | |
| 3.1.3 Conselhos municipais | |
| 3.1.4 Ouvidoria | |

| 3.2 Categoria de análise: informações institucionais | |
|---|---------------------------|
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 3.2.1 História da cidade | |
| 3.2.2 Uso do portal da transparência | |
| 3.2.3 Legislações do município | |
| 3.2.4 Funcionamento do município | |
| 3.2.5 Meios de participação | |
| 3.2.6 Programas e projetos do município | |
| 3.2.7 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU | |
| 3.3 Categoria de análise: informações financeiro-orçamentárias | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 3.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual | |
| 3.3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal | |
| 3.3.3 Despesas e receitas em tempo real | |
| 3.3.4 Abertura de dados financeiros e orçamentários | |
| 3.3.5 Anteprojeto da LDO e da LOA | |
| 3.4 Categoria de análise: informações administrativas | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 3.4.1 Informações noticiosas | |
| 3.4.2 Pronunciamentos | |
| 3.4.3 Folhas de pagamento | |
| 3.4.4 Licitações | |
| 3.4.5 Decisões governamentais | |
| 3.4.6 Abertura de dados administrativos | |
| 3.4.7 Ações administrativas | |
| 3.4.8 Espaços de participação | |
| 3.4.9 Acompanhamento das políticas | |
| 3.5 Categoria de análise: comunicação com o público | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 3.5.1 Meios de contato | |
| 3.5.2 Presença em redes sociais | |
| 3.5.3 Correio eletrônico | |
| 3.5.4 Agenda pública | |

| | |
|---|---------------------------|
| 3.5.5 Agenda do governo | |
| 3.5.6 Manutenção do diálogo | |
| 3.6 Categoria de análise: responsabilidade | |
| Indicadores | Conceito atribuído |
| 3.6.1 Proatividade | |
| 3.6.2 Atendimento on-line | |
| 3.6.3 Respostas das autoridades | |
| 3.6.4 Debate prévio | |
| 3.6.5 Avaliação dos serviços do governo | |
| 3.6.6 Perguntas e respostas frequentes | |
| 3.6.7 Suporte ao usuário | |
| 3.6.8 Acompanhamento das demandas | |
| Pontuação máxima da dimensão: 4,0 | Pontuação alcançada: |

Fonte: Amorim (2012).

As dimensões, categorias de análise, indicadores e a atribuição dos conceitos para cada indicador são esclarecidos no tópico relacionado ao modelo de análise de transparência digital e seus critérios de avaliação.

Com suporte nos resultados apresentados com a avaliação do portal de cada município da pesquisa, foram identificados os municípios com maior e menor avaliação, segundo os critérios estabelecidos no modelo de transparência digital de Amorim (2012). Em seguida, foi realizada uma entrevista semiestruturada com esses municípios com origem numa carta de apresentação relacionada no apêndice A e em um roteiro da entrevista contendo 11 questões dirigidas aos respectivos gestores/desenvolvedores desses portais, conforme o Quadro 27. As transcrições das respostas das entrevistas realizadas encontram-se relacionadas respectivamente nos apêndices B e C.

Quadro 27 Roteiro da entrevista junto ao gestor/desenvolvedor do portal eletrônico dos municípios com maior e menor avaliação, conforme os critérios estabelecidos no modelo de transparência digital da tese

| Sequência | Questões |
|-----------|--|
| 01 | Quem é (são) o(s) responsável(is) pelo desenvolvimento do(s) portal(is) do Município? Qual é a sua qualificação profissional? |
| 02 | Quando a Prefeitura decidiu criar o seu <i>website</i> ? Foi elaborado algum planejamento/projeto que descreve quais eram os objetivos a serem alcançados? Se sim, quais eram os objetivos? |
| 03 | A construção do <i>website</i> foi terceirizada ou foi realizada por servidores do Município? Como se deu esse processo? Existe alguma estratégia desenvolvida no Município para a concepção de seu <i>website</i> ? |

| Sequência | Questões |
|-----------|---|
| 04 | Como ocorrem o planejamento e a decisão acerca das informações inseridas no <i>website</i> ? Há uma política de atualização/manutenção do <i>website</i> ? |
| 05 | Quais são os esforços que o Município empreende para atender às exigências da Lei da Transparência (LC 131/09)? |
| 06 | Quais são os esforços que o Município empreende para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11)? |
| 07 | Quais são as práticas adotadas pelo Município relacionadas à transparência digital? |
| 08 | Qual é a periodicidade de atualização das informações disponibilizadas em seu <i>website</i> ? |
| 09 | Quais são os tipos de informações e/ou serviços disponibilizados no <i>website</i> que favorecem a transparência digital sobre os recursos públicos do Município? |
| 10 | Há dificuldade(s) ou fator(es) impeditivo(s) para a melhoria da gestão da informação do <i>website</i> . Em caso afirmativo, qual(is)? |
| 11 | Na sua opinião, o que pode ser feito para a ampliação da transparência quanto às informações e serviços disponibilizados ao cidadão via <i>website</i> ? |

Fonte: Elaboração do autor (2014).

Eisenhardt e Bourgeois (1988) combinam dados quantitativos baseados em questionários com dados qualitativos de entrevistas e observações. Segundo Jick (1979), os dados qualitativos são úteis para entender a lógica ou a teoria das relações reveladas nos indicadores quantitativos. De acordo com Manzini (2004), uma das características da entrevista semiestruturada é a utilização de um roteiro elaborado de forma prévia. O autor esclarece que esse tipo de entrevista focaliza um assunto sobre o qual é elaborado um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias do momento da entrevista. Dessa forma, podem emergir informações de maneira mais livre e as respostas não se condicionam a uma padronização de alternativas.

A entrevista semiestruturada, realizada nos *websites* com maior e menor avaliação da pesquisa, concretizou-se também como um meio de coleta de dados necessário para: a) verificar como era realizada a gestão da informação sobre os recursos públicos nos municípios, a partir do planejamento, organização e estratégias relacionadas à concepção de seus *websites*; b) perceber as diferenças ou discrepâncias apresentadas quanto à gestão da informação entre os *websites* e c) apoiar um dos objetivos específicos da pesquisa, que foi identificar a disponibilização das informações e serviços nos *websites* dos municípios cearenses que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos.

Por último, a coleta de dados da pesquisa foi realizada nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2014.

4.3.1 Realização de pré-teste

Para iniciar a pesquisa nos *websites* municipais cearenses, optou-se pela realização de um pré-teste. De acordo com Lakatos e Marconi (2003), um

pré-teste ou teste-piloto é utilizado para o instrumento de pesquisa do estudo, com o objetivo de verificar os seguintes elementos: a) fidedignidade – obtenção dos mesmos resultados, independentemente de quem o aplica; b) validade – análise se todos os dados recolhidos são necessários à pesquisa, ou mesmo se algum dado importante possa ter ficado de fora durante o período de coleta e c) operatividade – verificar se o vocabulário se mostra acessível e se o significado de cada questão está claro.

Gil (2010) orienta no sentido de que, em relação ao instrumento de coleta (questionário, formulário ou roteiro de entrevista), o primeiro passo nessa etapa consiste na seleção de indivíduos pertencentes ao grupo que se pretende estudar. Dessa maneira, seu número pode ser bastante restrito: entre 10 e 20, independentemente da quantidade de elementos que fazem parte da amostra a ser pesquisada.

Os aspectos mais importantes a serem considerados no pré-teste podem ser assim discriminados: a) *clareza e precisão dos termos*. Os termos adequados são os que não necessitam de explicação. Quando os pesquisados necessitarem de explicações adicionais, será necessário procurar, com eles, termos mais adequados; b) *quantidade de perguntas*. Se os entrevistados derem mostra de cansaço ou de impaciência, é provável que o número de perguntas seja excessivo, cabendo reduzi-lo; c) *forma de perguntas*. Pode ser conveniente fazer uma mesma pergunta sob duas formas diferentes, com o objetivo de sondar a reação dos pesquisados a cada uma delas; d) *ordem das perguntas*. No pré-teste pode-se ter uma ideia do possível contágio que uma pergunta exerce sobre outra, bem como acerca do local mais conveniente para incluir uma pergunta delicada etc.; e) *introdução*. Mediante a análise das indagações feitas pelo entrevistado, de suas inquietações e de suas resistências, seleciona-se a melhor forma de introdução a ser utilizada quando ocorrer a aplicação do instrumento (GIL, 2010, p. 108-109).

Na pesquisa da tese, o pré-teste foi realizado aleatoriamente em dez portais eletrônicos dos municípios cearenses. Realizou-se, porém, uma miscelânea com apoio nas mesorregiões cearenses e intervalo populacional dos municípios, conforme o art. 73-B da LRF. A relação dos municípios que fizeram parte do pré-teste está no Quadro 28. Dessa forma, confirmou-se a validade do instrumento de pesquisa desenvolvido por Amorim (2012) para os *websites* dos municípios cearenses, explorou-se a forma de navegação orientada nos portais eletrônicos e possibilitou-se uma simulação real da pesquisa com a inclusão do tempo de aplicação do instrumento.

O período de realização do pré-teste foi o mês de setembro de 2014. Os registros de cada navegação realizada nos *websites* escolhidos para o pré-teste foram concentrados em uma planilha para cada município, considerando todos os indicadores selecionados para o estudo e, com base nos quais, se pôde efetuar o tratamento e a análise das informações. Em seguida, os dados coletados

compuseram a avaliação final para esses municípios e foram transferidos para os formulários constantes nos apêndices Y, YYY, JJJJ, MMMM, NNNNN, ZZ-ZZZ, EEEEE, HHHHHH, OOOOOO e CCCCCC.

Quadro 28 Relação de municípios do pré-teste do instrumento de pesquisa do estudo

| Município | Mesorregião do Ceará | Intervalo Populacional (art. 73-B - LRF) | Apêndice |
|-------------------|-----------------------------------|--|----------|
| Beberibe | Norte cearense | Abaixo de 50.000 hab. | Y |
| Itaitinga | Região Metropolitana de Fortaleza | Abaixo de 50.000 hab. | YYY |
| Juazeiro do Norte | Sul cearense | Acima de 100.000 hab. | JJJJ |
| Limoeiro do Norte | Jaguaribe | Entre 50.000 e 100.000 hab. | MMMM |
| Parambu | Sertões cearenses | Abaixo de 50.000 hab. | NNNNN |
| Quixadá | Sertões cearenses | Entre 50.000 e 100.000 hab. | ZZZZZ |
| Reriutaba | Noroeste cearense | Abaixo de 50.000 hab. | EEEEEE |
| Salitre | Sul cearense | Abaixo de 50.000 hab. | HHHHHH |
| Sobral | Noroeste cearense | Acima de 100.000 hab. | OOOOOO |
| Várzea Alegre | Centro-Sul cearense | Abaixo de 50.000 hab. | CCCCCC |

Fonte: Elaboração do autor (2014).

4.4 Tratamento e análise dos dados

Neste tópico, são mencionados os recursos empregados para a organização, o tratamento e a análise dos dados referentes à pesquisa.

Consoante Beuren (2006), os dados descrevem o comportamento das variáveis em estudo, assim como investigam a relação de causalidade entre fenômenos. De acordo com Vergara (2014), o tratamento de dados é a etapa do projeto da investigação responsável por explicar como se pretende tratar os dados a coletar, procurando justificar por que referido tratamento é o mais apropriado aos propósitos do estudo. Já Teixeira (2003) exprime que a análise dos dados é um processo que envolve retrocessos entre dados pouco concretos e conceitos abstratos, entre raciocínio indutivo e dedutivo, entre descrição e interpretação. Tais significados ou entendimentos constituem a constatação de um estudo.

Vergara (2014) também esclarece que os objetivos da investigação somente são atingidos com a coleta, o tratamento e, posteriormente, com a interpretação dos dados, buscando-se, então, assegurar a correlação entre os objetivos e as formas de atingi-los. Os métodos quantitativos são mais utilizados nas investigações de natureza filosófica essencialmente positivista, como é o caso dessa pesquisa.

Na acepção de Godoy (1995), em um estudo quantitativo, o pesquisador realiza seu trabalho desde um plano *a priori* estabelecido, com hipóteses especificadas claramente, além de variáveis definidas operacionalmente. Portanto, preocupa-se com a medição de forma objetiva e com a quantificação dos resultados, buscando a precisão e evitando distorções na etapa de análise e interpretação dos dados para garantir uma margem de segurança em relação às inferências obtidas.

Nesta pesquisa, para a análise dos resultados, foram empregados cálculos de Estatística Descritiva, como frequências simples e percentual, análise de conglomerados, além de análises estatísticas univariadas e multivariadas, de maneira a dar suporte às inferências apresentadas pelo pesquisador. Assim, permitiu-se o cruzamento de variáveis e a elaboração de quadros, tabelas e gráficos para facilitar a visualização dos resultados da pesquisa.

Em relação ao tratamento dos dados, os resultados foram processados eletronicamente com apoio dos *softwares* estatísticos *Data Analysis and Statistical Software* (STATA) na versão 11, *International Business Machines* (IBM) *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) na versão 21 e o *Microsoft Excel* na versão 2012. Em seguida, foram propostos seis tópicos constantes na seção da análise e discussão dos resultados. Os tópicos enfocaram o *locus* da pesquisa; o resultado da transparência digital dos municípios por dimensão de análise; o diagnóstico geral dos municípios cearenses; a análise de conglomerados; a análise univariada da transparência digital dos municípios com indicadores políticos, sociais e econômicos; e a análise multivariada da transparência digital dos municípios com indicadores políticos, sociais e econômicos. De acordo com o tópico, buscou-se a confirmação ou não das hipóteses da pesquisa.

4.5 Etapas da pesquisa

A Figura 7 foi elaborada para demonstração das etapas que delinearam a aplicação da pesquisa. Vale retratar a afirmação de Fachin (2003, p. 105, grifo do autor):

O projeto de pesquisa é uma sequência de etapas estabelecidas pelo pesquisador, que direciona a metodologia a ser aplicada no desenvolvimento da pesquisa. [...]. O projeto de pesquisa é uma construção lógica e racional, que se baseia nos postulados da metodologia científica a ser empregado no desenvolvimento de uma série de etapas, para facilitar o plano de trabalho que envolve uma pesquisa.

O desenho com a concepção das etapas da pesquisa visa demonstrar um caminho a ser seguido durante toda a investigação. Nesse sentido, as etapas da pesquisa colaboram para que sejam alcançados os objetivos do estudo, levando a conclusões merecedoras da adesão pela comunidade científica. Portanto, as etapas foram dispostas para apresentar, de forma clara, a sequência lógica da pesquisa.

Figura 7 Etapas da pesquisa

Fonte: Elaboração do autor (2014).

4.6 O modelo de análise de transparência digital e seus critérios de avaliação

No entendimento de Campomar (1991), a maior parte das pesquisas acadêmicas surge nas dissertações e teses, colaborando para a montagem ou comprovação de modelos e teorias, além do fornecimento de informações, principalmente no caso de pesquisas de campo.

Como a pesquisa da tese atuou com um modelo de análise de transparência digital, procurou-se evidenciar a conceituação de um modelo:

O termo modelo é usado nos vários campos da administração e disciplinas relacionadas com pouco acordo quanto à sua definição. Isso pode ser devido ao fato de que existem diversas funções, estruturas e tipos de modelo. Porém, a maioria das definições concorda que modelos representam fenômenos através do uso de analogia. Um modelo é definido aqui como a representação de um sistema construído para estudar algum aspecto daquele sistema ou o sistema como um todo. O modelo é diferente da teoria porque o papel da teoria é explicação, enquanto que o papel do modelo é representação (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 60).

Um modelo de avaliação de pesquisa representa a lógica que serve como ligação entre os dados a serem coletados, as conclusões a que esses dados en-

caminham e a questão inicial de estudo (YIN, 2015). Quivy e Campenhoudt (2008) consideram que o modelo de avaliação é o prolongamento natural da pergunta de pesquisa, se possibilitando realizar a articulação operacional de marcos e pistas que serão retidos para orientar o trabalho de observação e análise.

Relativamente à avaliação de *websites* governamentais, de acordo com Pereira Júnior e Capeto (2000), diversos fatores influenciam a funcionalidade, a usabilidade e a eficiência de *websites*, tais como: o planejamento e a gestão da informação, os modelos de navegação e orientação, a consistência, a prevenção de erros, a flexibilidade, os aspectos tecnológicos, além dos aspectos visuais e estéticos. Os autores também argumentam que a praticidade, o baixo custo e a infraestrutura pública disponível são condicionantes decisivos para a popularização e a adoção dos portais de *internet* quanto aos serviços e informações governamentais.

Amorim (2012) ressalta a necessidade do contínuo aperfeiçoamento do método e do objeto de análise da transparência digital, em face de sua complexidade, ao considerar o emprego das tecnologias pelos governos para dar transparência de suas ações e decisões, além de servir como meio de interação com a sociedade. Nesse sentido, este estudo se concentra na análise da transparência digital de *websites* municipais.

Smith (2001) comenta que as pesquisas relacionadas aos critérios de avaliação de *websites* devem considerar o estabelecimento de atributos que os usuários considerem importantes nas fontes de informação via *web*. Na opinião de Vaz (2003b), o emprego dos portais é a alternativa para a melhoria do atendimento prestado pelos órgãos públicos.

Para aplicação nessa pesquisa, Amorim (2012) desenvolveu um modelo de avaliação de *websites*, baseado num roteiro de navegação orientada nos portais das prefeituras das capitais brasileiras, levando em consideração dados, informações, serviços e transparência, compreendidos em três dimensões: 1. Informações gerais; 2. Informações e serviços técnicos e 3. Informações e serviços específicos. Em função das informações e serviços relacionados à transparência digital de cada dimensão, foram definidas categorias de análise. As dimensões do processo de avaliação dos *websites*, suas respectivas categorias de análise e finalidades são visualizadas no Quadro 29.

Quadro 29 Dimensões do processo de avaliação dos *websites*, categorias de análise e finalidades

| Dimensões | Categorias de análise | Finalidades |
|-----------------------|------------------------------------|--|
| 1. Informações gerais | a) município b) <i>internet</i> | Identificar a cidade e o <i>website</i> pesquisado quanto aos indicadores políticos, sociais, econômicos e quanto às características básicas do <i>website</i> que se relacionam à análise da transparência digital. |

| Dimensões | Categorias de análise | Finalidades |
|---------------------------------------|---|---|
| 2. Informações e serviços técnicos | c) usabilidade d) acessibilidade e) <i>hiperlink</i> | Verificar a organização e a arquitetura da informação, assim como a integração entre design, conteúdos e serviços, além da capacidade de comunicação de forma transparente com outros sistemas. |
| 3. Informações e serviços específicos | f) informações contextuais g) informações institucionais h) informações financeiro-orçamentárias i) informações administrativas j) comunicação com o público k) responsividade | Avaliar as informações apresentadas pelo portal com a finalidade de fornecer ao usuário esclarecimentos e serviços sobre a estrutura e o funcionamento do município, leis, modos e canais de participação do governo, programas e projetos realizados, em andamento e em discussão, acompanhamento da execução orçamentária, financeira e administrativa, além dos meios de manutenção do diálogo e atendimento das demandas encaminhadas pelo usuário. |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Conforme documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2012, p. 16), "a principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação". Algumas definições de indicador foram reunidas no Quadro 30.

Segundo Amorim (2012), as categorias de análise também foram desdobradas em indicadores que compõem o instrumento de análise, conforme o Quadro 31.

Quadro 30 Definições de indicador

| Dimensões | Finalidades |
|--|---|
| IBGE (2008) | o indicador é um expediente constituído de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem. |
| Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007) | o indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. Trata-se de um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado. |
| Fonseca et al. (2007) | é um meio para mensurar quantitativamente ou qualitativamente determinada situação e tem sido utilizado em diversos campos das ciências, como a social ou a econômica, para prover parâmetros para a sociedade, que permitam avaliar o progresso ou comparar realidades. |
| Rua (2004) | o indicador é uma medida que expressa ou quantifica um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou uma organização. |
| Magalhães (2004) | o indicador é uma abstração ou parâmetro representativo, conciso, fácil de interpretar e de ser obtido, usado para ilustrar as características principais de determinado objeto de análise. |

Fonte: Elaboração do autor (2014).

Quadro 31 Categorias de análise e indicadores do modelo

| Categorias de análise | Indicadores |
|-------------------------------|---|
| a) Município | <ul style="list-style-type: none"> - número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura; - número efetivo de partidos na Câmara Municipal; - similitude de partido entre prefeito e governador; - se o partido do prefeito é de esquerda; - alfabetismo (%); - inclusão digital (%); - taxa de urbanização (%); - PIB do município per capita; - receitas de transferências correntes sobre receitas correntes (%). |
| b) Internet | <ul style="list-style-type: none"> - endereço eletrônico do portal; - existência de portal da transparência; - visibilidade do portal da transparência. |
| c) Usabilidade 007) | <ul style="list-style-type: none"> - mecanismos de busca; - mapa do site; - reconhecimento e orientação do sistema; - interface. |
| d) Acessibilidade | <ul style="list-style-type: none"> - outros idiomas; - acesso por pessoas com deficiência; - multiplicidade de acesso; - flexibilidade e eficiência do portal; - código fonte e desenvolvedor do portal. |
| e) Hiperlink | <ul style="list-style-type: none"> - <i>link</i> para órgãos de apoio; - <i>link</i> para organismos reguladores; - <i>link</i> para o portal transparência.gov.br; - <i>link</i> para organismos da sociedade civil organizada. |
| f) Informações contextuais | <ul style="list-style-type: none"> - lista das autoridades; - disseminação da informação; - conselhos municipais; - Ouvidoria. |
| g) Informações institucionais | <ul style="list-style-type: none"> - história da cidade; - uso do portal da transparência; - legislações do município; - funcionamento do município; - meios de participação; - programas e projetos do município; - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU. |

| categorias de análise | Indicadores |
|---|---|
| h) Informações financeiro-orçamentárias | <ul style="list-style-type: none">- Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;- Lei de Responsabilidade Fiscal;- despesas e receitas em tempo real;- abertura de dados financeiros e orçamentários;- anteprojeto da LDO e da LOA. |
| i) Informações administrativas | <ul style="list-style-type: none">- informações noticiosas;- pronunciamentos;- folhas de pagamento;- licitações;- decisões governamentais;- abertura de dados administrativos;- ações administrativas;- espaços de participação;- acompanhamento das políticas. |
| j) Comunicação com o público | <ul style="list-style-type: none">- meios de contato;- presença em redes sociais;- correio eletrônico;- agenda pública;- agenda do governo;- manutenção do diálogo. |
| k) Responsividade | <ul style="list-style-type: none">- proatividade;- atendimento on-line;- respostas das autoridades;- debate prévio;- avaliação dos serviços do governo;- perguntas e respostas frequentes;- suporte ao usuário;- acompanhamento das demandas. |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Cada indicador definido relaciona-se a uma classe de critérios (essencial ou desejável) e, conseqüentemente, desde sua avaliação, é composto o resultado das categorias de análise e dimensões do processo de avaliação dos *websites*. Os pontos atribuídos a cada indicador equivalem a um conceito. De acordo com suas características e peculiaridades para realizar a aferição, cada indicador pode receber dois conceitos (não localizado ou localizado), três conceitos (não existe, regular e muito bom) ou cinco conceitos (não existe, fraco, regular, bom e muito bom). Dessa forma, para efeito de análise, cada conceito corresponde a uma pontuação, conforme se pode verificar no Quadro 32 (AMORIM, 2012).

Quadro 32 Pontuação dos conceitos dos indicadores

| Para dois conceitos | Pontuação |
|----------------------|-----------|
| Localizado | 4 |
| Não Localizado | 0 |
| Para três conceitos | Pontuação |
| Muito bom | 4 |
| Regular | 2 |
| Não existe | 0 |
| Para cinco conceitos | Pontuação |
| Muito bom | 4 |
| Bom | 3 |
| Regular | 2 |
| Fracó | 1 |
| Não existe | 0 |

Fonte: Amorim (2012).

Amorim (2012) esclarece que, para o desenvolvimento do modelo, foram atribuídos pesos para as dimensões, categorias de análise e indicadores. Portanto, esses três parâmetros de análise foram avaliados mediante seus respectivos pesos. A partir daí, a nota de cada indicador foi resultante dos conceitos e dos pesos relacionados ao conjunto de aspectos que o constituía.

Para atribuição dos pesos dos indicadores, Amorim (2012) expressa que foram levadas em consideração duas classes de critérios – essencial e desejável. Por meio da revisão de literatura, os critérios desejáveis relacionam-se aos principais aspectos para o aumento do nível de desenvolvimento do portal em relação à transparência. Por esse motivo, os indicadores contidos nesse grupo – na maior parte das vezes – possuíam maior peso do que os indicadores do grupo de critérios essenciais. Esses, por sua natureza, têm menor peso, pois devem ser atendidos, obrigatoriamente, pelos governos, por se constituírem em obediência a prerrogativas legais, como também por sua indispensabilidade para a análise de um portal eletrônico.

Amorim (2012) levou em consideração – para a formação das dimensões e categorias de análise, como para a definição das duas classes de critérios (essenciais e desejáveis) – os seguintes aspectos: 1. Na composição dos critérios essenciais, referente às informações e aos serviços com previsão legal, foram consideradas as seguintes normas: CF/88; Lei nº 8.666/1993; Lei nº 9.755/1998; LC nº 101/2000; Lei nº 10.257/2001; LC nº 131/2009; Lei nº 12.527/2011; e 2. Na composição dos critérios desejáveis, referentes aos elementos envolvendo comunicação política, governança, participação, controle social e interação homem-máquina, foram considerados os seguintes parâmetros e estudos: *Association of Government Accountants* (2009); Bragatto (2006); FMI (2008); Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços – MPOG (2007); Índice Latino-Americano de Transparência Orçamentária (2009); *International Budget Partnership* (2010); Jambeiro et al. (2008); Kondo (2002); Lemos e Rocha (2007); Macintosh e Whyte (2008);

Manual dos Dados Abertos (2011); Marques e Miola (2007); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Pinho (2008); Rover (2010); Santos (2004); Silva (2009); Valente (2004); Vaz (2003a); Vilella (2003); Welch e Hinnant (2003); e West (2000).

Portanto, o conceito de cada categoria de análise foi gerado por meio da verificação dos portais oficiais de cada cidade pesquisada e, de forma análoga ao estudo da transparência digital nas capitais brasileiras realizado por Amorim (2012), aplicou-se o modelo para avaliar o estado da transparência digital em cada município cearense. A pontuação de cada categoria de análise situou-se de 0 (zero) a 4 (quatro), conforme a fórmula matemática seguinte:

$$C = \frac{\sum (i_1, i_2, \dots, i_n)}{10}, \text{ onde:}$$

C = categoria de análise;

i = pontuação obtida no indicador; e

10 = peso total

Amorim (2012) estabeleceu, consoante o Quadro 33, que, para a composição do resultado global da transparência digital, cada uma das dimensões (geral, técnica e específica) teve aplicada à sua nota um peso final (2, 2 e 6, respectivamente, com adaptações do autor), considerando a relevância da dimensão para a análise da transparência digital.

Quadro 33 Variáveis para composição do conceito global da transparência digital.

| Dimensões | Categorias de análise | Peso | Fórmula |
|-----------------|---|------|--|
| DG = Geral | C1 = <i>internet</i> | 2 | DG = C1 * 2 |
| DT = Técnica | C1 = <i>usabilidade</i> C2 = <i>acessibilidade</i> C3 = <i>hiperlink</i> | 2 | DT = $\sum (C1, C2, C3) * 2$ |
| DE = Específica | C1 = <i>informações contextuais</i> C2 = <i>informações institucionais</i> C3 = <i>informações financeiro-orçamentárias</i> C4 = <i>informações administrativas</i> C5 = <i>comunicação com o público</i> C6 = <i>responsividade</i> | 6 | DE = $\sum (C1, C2, C3, C4, C5, C6) * 6$ |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Para a composição do Índice de Transparência Digital (ITD) de cada município cearense, considerou-se a seguinte fórmula para aferição da pontuação:

$$ITD = \frac{\sum (DG*2, DT*2, DE*6)}{10}, \text{ onde:}$$

ITD = índice de transparência digital.

DG = dimensão geral.

DT = dimensão técnica.

DE = dimensão específica.

10 = soma dos pesos das dimensões.

Dessa forma, levando-se em conta o fato de que a escala de pontuação variou de 0 a 4, Amorim (2012) dividiu a série ordenada (nesse caso, a escala de pontuação) em cinco intervalos para classificar a transparência digital quanto ao desempenho. Logo, para efeito de análise, o conceito global da transparência digital para cada *website* foi associado à sua nota final, conforme o intervalo da escala de pontuação, ou seu respectivo percentual de desempenho, apontado no Quadro 34.

Quadro 34 Classificação e desempenho da transparência digital

| Conceito global da transparência digital | Escala de pontuação - Intervalos | Escala percentual de desempenho |
|--|----------------------------------|---------------------------------|
| TA – transparência avançada | 4 a 3,2 | 100% a 80% |
| TS – transparência significativa | Abaixo de 3,2 até 2,4 | Abaixo de 80% até 60% |
| TM – transparência moderada | Abaixo de 2,4 até 1,6 | Abaixo de 60% até 40% |
| TF – transparência fraca | Abaixo de 1,6 até 0,8 | Abaixo de 40% até 20% |
| TI – transparência inexistente | Abaixo de 0,8 | Abaixo de 20% |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Nas etapas seguintes, Amorim (2012) definiu para cada categoria de análise seus indicadores e respectivos pesos; classificou os indicadores, conforme suas classes de critérios (essencial ou desejável) e respectivos pesos; e estabeleceu critérios de análise para atribuição da pontuação de cada indicador. Com base nas fórmulas exibidas, calcula-se a pontuação das categorias de análise, dimensões e índices de transparência digital dos *websites* municipais.

Dimensão 1 – informações gerais

No Quadro 35, são agrupadas informações políticas, sociais e econômicas em relação aos municípios da pesquisa, como: o número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura; o número efetivo de partidos na Câmara Municipal; a similitude de partido entre prefeito e governador; se o partido do prefeito é de esquerda; o percentual de alfabetismo; o percentual de inclusão digital; a taxa de urbanização; o PIB do município per capita; e o percentual de receitas de transferências correntes sobre receitas correntes.

Quadro 35 Aspectos avaliados na categoria de análise "município"

| Indicador | Peso | Crítérios de análise | Pontuação conceitual |
|---|------|----------------------|----------------------|
| 1.1.1 Número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura | - | Sem conceito* | - |
| 1.1.2 Número efetivo de partidos na Câmara Municipal | - | Sem conceito* | - |

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|---|------|----------------------|----------------------|
| 1.1.3 Similitude de partido entre prefeito e governador | - | Sem conceito* | - |
| 1.1.4 Se o partido do prefeito é de esquerda | - | Sem conceito* | - |
| 1.1.5 Percentual de alfabetismo | - | Sem conceito* | - |
| 1.1.6 Percentual de inclusão digital | - | Sem conceito* | - |
| 1.1.7 Taxa de urbanização | - | Sem conceito* | - |
| 1.1.8 PIB do município per capita | - | Sem conceito* | - |
| 1.1.9 Percentual de receitas de transferências correntes sobre receitas correntes | - | Sem conceito* | - |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Nota: *A fonte de consulta não é o portal eletrônico, o que deixa o indicador sem pontuação. Para os indicadores acima, foram realizadas, em tópicos específicos, análises univariada e multivariada com os índices de transparência digital dos municípios pesquisados.

No Quadro 36, são agregados dados relacionados à existência de endereço eletrônico do *website* municipal e de portal da transparência, além de sua visibilidade.

Quadro 36 Aspectos avaliados na categoria de análise "internet"

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|---|------|---|----------------------|
| Endereço eletrônico do portal (essencial) | 2 | Localizado – o endereço do site pode ser localizado por motores de busca da <i>internet</i> . | 4 |
| | | Não localizado – o endereço do site não pode ser localizado por motores de busca da <i>internet</i> . | 0 |
| Portal da transparência (desejável) | 4 | Localizado – existe <i>link</i> para portal da transparência dentro do site da prefeitura. | 4 |
| | | Não localizado – não existe <i>link</i> para portal da transparência dentro do site da prefeitura. | 0 |
| Visibilidade do portal da transparência (desejável) | 4 | Muito bom – a localização do portal da transparência no site da prefeitura favorece a visibilidade e está localizado na página principal. Ex.: banner próprio. | 4 |
| | | Bom – a localização do portal da transparência está em menu da página principal. | 3 |
| | | Regular – a localização do portal da transparência no site da prefeitura está em um menu secundário da página principal. | 2 |
| | | Frac – a localização do portal da transparência requer o uso de mecanismos de busca no site da prefeitura. | 1 |
| | | Não existe – não há portal da transparência no site da prefeitura. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Dimensão 2 – informações e serviços técnicos

No quadro 37, são reunidas informações relacionadas à: existência de mecanismos de busca nas páginas principal e secundárias do site; existência

de mapa do site na página principal; estrutura de organização hierárquica das informações, navegação em distintas seções, identificação e referências para contato; aspecto visual, elementos de informação, distinção visual entre elementos de interface, navegação e conteúdo; e variações de hierarquia tipográfica.

Quadro 37 Aspectos avaliados na categoria de análise "usabilidade"

| Indicador | Peso | Crítérios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|--|----------------------|
| Mecanismos de busca (desejável) | 3 | Muito bom – o portal fornece mecanismos de busca com ferramentas de pesquisa avançada. | 4 |
| | | Regular – o portal fornece mecanismos de busca, mas não fornece possibilidade de pesquisa avançada. | 2 |
| | | Não existe – não existem mecanismos de busca. | 0 |
| Mapa do site (desejável) | 3 | Localizado – o portal fornece mapa do site. | 4 |
| | | Não localizado – o portal não fornece mapa do site. | 0 |
| Reconhecimento e orientação do sistema (desejável) | 2 | Muito bom – as páginas possuem títulos de identificação, tanto nas barras de janela quanto na área de conteúdo; a estrutura de organização hierárquica das informações do site favorece a aprendizagem e a memorização do usuário; há facilidade de navegar entre as diferentes seções do site por meio de qualquer página; e o site fornece identificação da instituição e referências de contato em todas as páginas. | 4 |
| | | Bom – as páginas possuem títulos de identificação, apenas, nas barras de janela; a estrutura de organização hierárquica das informações do site favorece a memorização do usuário; a navegação entre as seções do site requer o retorno para a página inicial; e o site fornece identificação da instituição e referências de contato em algumas páginas. | 3 |
| | | Regular – o reconhecimento e a orientação do sistema são limitados pela dificuldade de identificar os títulos das páginas; as informações estão desorganizadas hierarquicamente; é difícil a navegação entre as páginas do site; e falta, em algumas páginas, a identificação da instituição como também referências de contato. | 2 |
| | | Fraco – o reconhecimento e a orientação do sistema são limitados pela dificuldade de identificar os títulos das páginas; as informações estão desorganizadas; é difícil a navegação nas páginas do site; e falta, em todas páginas, a identificação da instituição e referências de contato. | 1 |
| | | Não existe – não há condições para o usuário reconhecer o conteúdo e se orientar na navegação. | 0 |

| Indicador | Peso | Crítérios de análise | Pontuação conceitual |
|-----------------------|------|--|----------------------|
| Interface (desejável) | 2 | Muito bom – o aspecto visual do site é atraente e adequado; os elementos de informação estão dispostos nas páginas de forma organizada e racional; há boa distinção visual entre os elementos de interface, elementos de navegação e elementos de conteúdo; e são usadas variações de hierarquia tipográfica para distinguir as distintas partes do texto, de forma clara e organizada. | 4 |
| | | Bom – o aspecto visual do site é adequado; os elementos de informação estão dispostos nas páginas de forma organizada; há distinção visual entre os elementos de interface, elementos de navegação e elementos de conteúdo; e as variações de hierarquia tipográfica facilitam a distinção das partes do texto. | 3 |
| | | Regular – o aspecto visual do site não é adequado; os elementos de informação estão dispostos nas páginas de forma organizada; há distinção visual entre os elementos de interface, elementos de navegação e elementos de conteúdo; e as variações de hierarquia tipográfica não facilitam a distinção das partes do texto. | 2 |
| | | Fraco – o aspecto visual do site não é adequado; os elementos de informação não estão dispostos nas páginas de forma organizada; há distinção visual entre os diferentes elementos de interface, elementos de navegação e elementos de conteúdo; e as variações de hierarquia tipográfica não facilitam a distinção das partes do texto. | 1 |
| | | Não existe – os elementos da interface do portal não favorecem o uso e a movimentação do usuário. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

No Quadro 38, são condensados dados relativos à identificação de outros idiomas; às formas de acesso por pessoas com deficiência; à existência de múltiplas plataformas de acesso por outros dispositivos; à flexibilidade e eficiência do portal em relação ao acesso do conteúdo, consultas futuras e impressão e ao código fonte e desenvolvedor do portal.

Quadro 38 Aspectos avaliados na categoria de análise “acessibilidade”

| Indicador | Peso | Crítérios de análise | Pontuação conceitual |
|----------------------------|------|--|----------------------|
| Outros idiomas (desejável) | 2 | Muito bom – o portal oferece a opção de escolher outros idiomas para o usuário na página principal. | 4 |
| | | Regular – há a opção de escolher outros idiomas para o usuário na página secundária. | 2 |
| | | Não existe – o portal não oferece a opção de outros idiomas para o usuário. | 0 |

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|--|----------------------|
| Acesso por pessoas com deficiência (essencial) | 2 | Muito bom – o portal oferece funcionalidades para o acesso por pessoas com deficiência e ainda contém indicação de certificação de acessibilidade por órgão competente. | 4 |
| | | Regular – o portal oferece funcionalidades para o acesso por pessoas com deficiência. | 2 |
| | | Não existe – o portal não oferece funcionalidades para o acesso por pessoas com deficiência. | 0 |
| Multiplicidade de acesso (desejável) | 2 | Muito bom – o portal fornece aplicativos para que o usuário possa acessá-lo por meio de dispositivos móveis, como aparelhos celulares ou tablets. | 4 |
| | | Regular – alguns serviços podem ser acessados por meio de dispositivos móveis, como aparelhos celulares ou tablets. | 2 |
| | | Não existe – o portal não oferece aplicativos para que o usuário possa acessá-lo por meio de dispositivos móveis, como aparelhos celulares ou tablets. | 0 |
| Flexibilidade e eficiência do portal (desejável) | 2 | Muito bom – o site permite atingir o conteúdo de interesse com um mínimo de cliques; o site permite fazer o <i>bookmark</i> das páginas de interesse para consulta futura, garantindo também a manutenção da referência ao longo do tempo; e as páginas do site imprimem sem perder a formatação. | 4 |
| | | Bom – o site permite atingir o conteúdo de interesse com até três cliques; o site permite fazer o <i>bookmark</i> das páginas de interesse para consulta futura, garantindo também a manutenção da referência ao longo do tempo; e as páginas do site imprimem sem perder a formatação. | 3 |
| | | Regular – o site permite atingir o conteúdo de interesse com até quatro cliques; o site não permite fazer o <i>bookmark</i> das páginas de interesse para consulta futura; e as páginas do site imprimem sem perder a formatação. | 2 |
| | | Fraco – o acesso ao conteúdo de interesse do site é difícil; o site não permite fazer o <i>bookmark</i> das páginas de interesse para consulta futura, não garante a manutenção da referência ao longo do tempo; e as páginas do site imprimem com perda de formatação. | 1 |
| | | Não existe – o portal não fornece funcionalidades que tornem o seu uso flexível e eficiente; e as páginas do site imprimem com perda de formatação. | 0 |
| Código fonte e desenvolvedor do portal (desejável) | 2 | Muito bom – o portal publica a linguagem utilizada e o responsável (próprio ou terceirizado) pelo seu desenvolvimento. | 4 |
| | | Regular – o portal publica a linguagem utilizada ou o responsável (próprio ou terceirizado) pelo seu desenvolvimento. | 2 |
| | | Não existe – o portal não publica a linguagem utilizada e o responsável pelo seu desenvolvimento. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

No Quadro 39, é sintetizada a existência de *links* relacionados a: órgãos de apoio; organismos reguladores; portal transparência.gov.br; e organismos da sociedade civil.

Quadro 39 Aspectos avaliados na categoria de análise "*hiperlink*"

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|---|------|--|----------------------|
| <i>Link</i> para órgãos de apoio (desejável) | 2 | Muito bom – existe <i>link</i> para os órgãos de apoio, tais como secretarias municipais, agências e empresas públicas. | 4 |
| | | Regular – existe <i>link</i> apenas, para as secretarias municipais ou para as agências ou para as empresas públicas. | 2 |
| | | Não existe – não existe <i>link</i> para os órgãos de apoio, tais como secretarias municipais, agências e empresas públicas. | 0 |
| <i>Link</i> para organismos reguladores (desejável) | 2 | Muito bom – existe <i>link</i> para os órgãos reguladores, como Controladoria, Tribunal de Contas, Ministério Público e Câmara Municipal. | 4 |
| | | Regular – existe <i>link</i> para pelo menos um órgão regulador. | 2 |
| | | Não existe – não existe <i>link</i> para os órgãos reguladores. | 0 |
| <i>Link</i> para o portal transparência.gov.br (desejável) | 2 | Localizado – existe <i>link</i> para o portal transparência.gov.br | 4 |
| | | Não localizado – não existe <i>link</i> para o portal transparência.gov.br | 0 |
| <i>Link</i> para organismos da sociedade civil organizada (desejável) | 2 | Localizado – existe <i>link</i> para organismos da sociedade civil organizada. | 4 |
| | | Não localizado – não existe <i>link</i> para organismos da sociedade civil organizada. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Dimensão 3 – informações e serviços específicos

No Quadro 40, são agregados dados relativos à existência de: lista de autoridades responsáveis pelos atos administrativos; disseminação de informações do município; estrutura e funcionamento dos conselhos municipais; e estrutura, funcionamento e serviços ofertados pela Ouvidoria Municipal.

Quadro 40 Aspectos avaliados na categoria de análise “informações contextuais”

| Indicador | Peso | Crítérios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|---|----------------------|
| Lista das autoridades (desejável) | 2 | Muito bom – há lista com os nomes, os cargos e as atribuições das autoridades municipais; e há indicação do local de atendimento presencial e das formas de contato por telefone, ou por meios eletrônicos. | 4 |
| | | Regular – há lista com os nomes, os cargos, mas não há informações sobre as atribuições das autoridades municipais; e há indicação do local de atendimento presencial, ou das formas de contato por telefone, ou por meios eletrônicos. | 2 |
| | | Não existe – não há lista com os nomes, os cargos e as atribuições das autoridades municipais; e não há indicação do local de atendimento presencial e das formas de contato por telefone, ou por meios eletrônicos. | 0 |
| Disseminação da informação (desejável) | 2 | Localizado – há informações sobre o uso dos dados dos usuários, a periodicidade de atualização das informações, a fonte e a responsabilidade das informações postadas no site. | 4 |
| | | Não localizado – não há informações sobre o uso dos dados dos usuários, a periodicidade de atualização das informações, a fonte e a responsabilidade das informações postadas no site. | 0 |
| Conselhos municipais (desejável) | 3 | Muito bom – há informações sobre a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais da cidade e, em especial, sobre o Conselho Municipal de Transparência. | 4 |
| | | Bom – há informações sobre a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais da cidade. | 3 |
| | | Regular – há algumas informações sobre os conselhos municipais. | 2 |
| | | Fraco – há apenas a indicação da existência de conselhos municipais. | 1 |
| | | Não existe – não há indicação da existência de conselhos municipais. | 0 |
| Ouvidoria (desejável) | 3 | Muito bom – há uma Ouvidoria que acolhe as demandas para a prefeitura e Ouvidorias específicas para atender a temas críticos (saúde, educação etc.); há informações sobre a estrutura e o funcionamento da(s) Ouvidoria(s); o serviço fornecido pela Ouvidoria contempla, além de sugestões, elogios e reclamações, acolhimento de denúncias dos atos de corrupção e exercício negligente, ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública; e há informações sobre o tratamento dado às demandas encaminhadas e aos meios de acompanhamento dos processos. | 4 |
| | | Bom – há uma Ouvidoria que acolhe as demandas da prefeitura ou Ouvidorias específicas para atender a temas críticos (saúde, educação etc.); há informações sobre a estrutura, ou o funcionamento da(s) Ouvidoria(s); o serviço fornecido pela Ouvidoria contempla sugestões, elogios, reclamações e denúncias; e não há informações sobre o tratamento dado às demandas encaminhadas. | 3 |
| | | Regular – há uma Ouvidoria que acolhe as demandas específicas; e o serviço fornecido pela Ouvidoria contempla sugestões, elogios, reclamações e denúncias. | 2 |
| | | Fraco – há uma Ouvidoria que acolhe as demandas indistintamente, ou apenas há notícias de seu funcionamento. | 1 |
| | | Não existe – não há Ouvidoria. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

No Quadro 41, são observadas informações relativas à história da cidade; instrução e orientação dos usuários quanto à utilização do portal da transparência; existência de legislação publicada em Diário Oficial eletrônico; aos esclarecimentos sobre o funcionamento do município; ao funcionamento e aos meios de participação em audiências públicas municipais; à existência de programas e projetos sociais em andamento e à existência de PDDU.

Quadro 41 Aspectos avaliados na categoria de análise "informações institucionais"

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|---|-----------------------|
| História da cidade (desejável) | 1 | Localizado – há informações instrutivas sobre a história da cidade. Não localizado – não há informações instrutivas sobre a história da cidade. | 4 0 |
| Uso do portal da transparência (desejável) | 1 | Muito bom – há informações que apresentam, orientam e instruem o usuário quanto ao uso do portal da transparência por manual, fale conosco, tutorial e/ou perguntas frequentes. Bom – há informações que orientam e instruem o usuário quanto ao uso do portal da transparência por pelo menos um dos seguintes instrumentos: manuais, tutoriais e/ou perguntas frequentes. Regular – há informações que visam a explicar o portal da transparência com base legal. Fraco – não há informações que orientam e instruem o usuário quanto ao uso do portal da transparência, mas que apenas o apresentam. Não existe – não há nenhuma menção sobre o portal da transparência. | 4 3 2 1 0 |
| Legislações do município (essencial) | 1 | Muito bom – o município publica, diária e sistematicamente, na forma de Diário Oficial eletrônico, atos administrativos, decretos e leis; mantém os arquivos anteriores há pelo menos cinco anos; e é possível imprimir os arquivos, fazer <i>download</i> e encaminhar por e-mail. Bom – o município publica, diariamente, e mantém arquivos anteriores, atos administrativos ou decretos e leis; e é possível fazer <i>download</i> . Regular – o município publica os atos administrativos ou decretos e leis; e é possível fazer <i>download</i> . Fraco – há funcionalidades, mas o serviço não está disponível. Não existe – o município não publica seus atos administrativos, decretos e leis. | 4 3 2 1 0 |

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|--|----------------------|
| Funcionamento do município (desejável) | 1,5 | Muito bom – há informações atualizadas periodicamente que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do município por meio de documentos e aplicativos que expliquem como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamentos, o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc. | 4 |
| | | Bom – há informações que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do município por meio de documentos que esclareçam, pelo menos, como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamentos ou o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc. | 3 |
| | | Regular – as informações que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do município estão desatualizadas. | 2 |
| | | Fraco – há informações dispersas na seção de notícias. | 1 |
| | | Não existe – não há informações que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do município. | 0 |
| Meios de participação (desejável) | 2 | Muito bom – existem informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão em audiências públicas municipais; as informações são atualizadas sistematicamente; e existe agenda com a programação das audiências públicas municipais. | 4 |
| | | Bom – existem informações sobre o funcionamento e/ou existe agenda com a programação das audiências públicas municipais. | 3 |
| | | Regular – existem informações sobre o funcionamento das audiências públicas municipais. | 2 |
| | | Fraco – há informações dispersas na seção de notícias. | 1 |
| | | Não existe – não existem informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão em audiências públicas municipais. | 0 |
| Programas e projetos do município (desejável) | 2 | Muito bom – existem informações atualizadas sistematicamente sobre programas e projetos da cidade; e há meios de contato para que o usuário possa obter mais informações sobre os programas e projetos da cidade. | 4 |
| | | Bom – existem informações sobre programas e projetos da cidade. | 3 |
| | | Regular – existem informações desatualizadas sobre programas e projetos da cidade sem a possibilidade de identificar se estão em vigor. | 2 |
| | | Fraco – existem informações dispersas na seção de notícias sobre programas e projetos da cidade. | 1 |
| | | Não existe – não existem informações sobre programas e projetos da cidade. | 0 |
| Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU (desejável) | 1,5 | Muito bom – existem informações atualizadas sistematicamente sobre o PDDU; há meios de contato para que o usuário possa obter mais informações sobre o PDDU; e o documento está publicado no portal. | 4 |
| | | Regular – existem informações sobre o PDDU ou o documento está publicado no portal. | 2 |
| | | Não existe – não existem informações sobre o PDDU. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

No Quadro 42, é verificada a existência de informações relativas à LDO e LOA já aprovadas; PPA, RREO, RGF e as versões simplificadas desses documentos; às receitas e despesas atualizadas em tempo real; à oferta de serviço de abertura de dados financeiro-orçamentários do governo e documentos dos anteprojatos das leis de diretrizes orçamentárias e da lei do orçamento anual em tramitação.

Quadro 42 Aspectos avaliados na categoria de análise “informações financeiro-orçamentárias”

| Indicador | Peso | Crítérios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|---|----------------------|
| Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (essencial) | 1,5 | Muito bom – existem informações explicativas e atualizadas sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas; e o município publica essas informações há mais de oito anos. | 4 |
| | | Bom – existem informações explicativas sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, do município, aprovadas há pelo menos três anos. | 3 |
| | | Regular – existem informações sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou sobre a Lei Orçamentária Anual, do município, aprovadas. | 2 |
| | | Fraco – há informações sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou sobre a Lei Orçamentária Anual, do município, dispersas na seção de notícias. | 1 |
| Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (essencial) | 1,5 | Não existe – não há informações explicativas sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município. | 0 |
| Lei de Responsabilidade Fiscal (essencial) | 1,5 | Muito bom – o município publica, há mais de oito anos, o PPA, a LDO, a LOA, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, bem como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); existem versões simplificadas desses documentos; e há informações explicativas, didáticas e detalhadas (mediante textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo). | 4 |
| | | Bom – o município publica, há mais de quatro anos, o PPA, a LDO e a LOA, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, bem como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). | 3 |
| | | Regular – o município publica, o PPA, a LDO, a LOA, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). | 2 |
| | | Fraco – o município publica, apenas, o PPA ou a LDO ou a LOA, ou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), ou o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). | 1 |
| | | Não existe – o município não publica o PPA, a LDO, a LOA, as prestações de contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). | 0 |

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|--|----------------------|
| Despesas e receitas em tempo real (essencial) | 1,5 | Muito bom – o município publica há pelo menos um ano suas despesas e receitas em tempo real; e há informações explicativas, didáticas e detalhadas (mediante textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo). | 4 |
| | | Bom – o município publica suas despesas e receitas em tempo real. | 3 |
| | | Regular – o município publica suas despesas e receitas, porém de forma desatualizada. | 2 |
| | | Fraco – há funcionalidades, mas o serviço não está disponível. | 1 |
| | | Não existe – o município não publica as despesas e receitas do município em tempo real. | 0 |
| Abertura de dados financeiros e orçamentários (desejável) | 3 | Muito bom – há aplicativos para acesso aos dados financeiro-orçamentários do governo (abertura); os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> ; as informações estão disponíveis por meio de planilha eletrônica; há aplicações que permitem geração de relatórios; é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por <i>e-mail</i> ; há data da postagem dos dados; há informações sobre o período de cobertura das informações; e há a fonte das informações e a indicação do responsável pela prestação das informações. | 4 |
| | | Bom – há aplicativos que permitem acesso aos dados financeiro-orçamentários do governo (abertura); os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> ; as informações estão disponíveis por meio de planilha eletrônica; é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por <i>e-mail</i> ; há informações sobre o período de cobertura das informações; e há a fonte das informações. | 3 |
| | | Regular – não há aplicativos, mas há dados financeiro-orçamentários do governo; e é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por <i>e-mail</i> . | 2 |
| | | Fraco – não há aplicativos, mas os dados financeiro-orçamentários do governo podem ser visualizados em tela. | 1 |
| | | Não existe – não há abertura dos dados financeiro-orçamentários do governo. | 0 |
| Anteprojeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (desejável) | 2,5 | Localizado – há versões dos anteprojetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual em Tramitação. | 4 |
| | | Não localizado – não há versões dos anteprojetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei do orçamento anual em tramitação. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

No Quadro 43, são investigadas as seguintes informações: notícias sobre decisões governamentais já executadas e em discussão; existência de documentos com pronunciamentos das autoridades municipais; folhas de pagamento diversas da prefeitura; licitações do município já realizadas e em andamento; existência de serviço de abertura de dados da administração do governo existência de ações administrativas; espaços de participação popu-

lar possíveis no governo e mecanismos de acompanhamento das políticas pelos cidadãos.

Quadro 43 Aspectos avaliados na categoria de análise “informações administrativas”

| Indicador | Peso | Critérios de análise | Pontuação conceitual |
|------------------------------------|------|---|----------------------|
| Informações noticiosas (desejável) | 1 | Muito bom – são publicadas periodicamente as informações noticiosas sobre decisões governamentais já executadas; há a data da postagem, o período de cobertura das informações, a fonte das informações e a existência de indicação do responsável pela prestação das informações; há arquivos disponíveis para <i>download</i> ; e é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail. | 4 |
| | | Regular – são publicadas as informações noticiosas sobre decisões governamentais já executadas sem regularidade; há pelo menos um dos seguintes aspectos: a data da postagem, ou o período de cobertura das informações, a fonte das informações ou a existência de indicação do responsável pela prestação das informações; e é possível encaminhar por e-mail. | 2 |
| | | Não existe – não são publicadas as informações noticiosas sobre decisões governamentais já executadas. | 0 |
| Pronunciamentos (desejável) | 1 | Localizado – existem pronunciamentos das autoridades municipais. | 4 |
| | | Não localizado – não existem pronunciamentos das autoridades municipais. | 0 |
| Folhas de pagamento (desejável) | 1 | Muito bom – há informações detalhadas e atualizadas sistematicamente com o detalhamento das folhas de pagamento dos funcionários ativos e inativos da administração direta e da administração indireta da prefeitura, bem como prestadores de serviços; há data da postagem das informações, o período de cobertura das informações, a fonte das informações e a indicação do responsável pela prestação das informações; os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> ; e é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail. | 4 |
| | | Bom – há informações detalhadas das folhas de pagamento dos funcionários da administração direta e da administração indireta da prefeitura, bem como prestadores de serviços; o período de cobertura das informações; os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> ; e é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail. | 3 |
| | | Regular – há informações consolidadas das folhas de pagamento dos funcionários da administração direta, ou da administração indireta da prefeitura, ou dos prestadores de serviços, por órgão. | 2 |
| | | Fraco – há algumas informações das folhas de pagamento dos funcionários da administração direta, ou da administração indireta da prefeitura, ou dos prestadores de serviços. | 1 |
| | | Não existe – não há informações gerais das folhas de pagamento dos funcionários da administração direta e da administração indireta da prefeitura, bem como dos prestadores de serviços. | 0 |

| Indicador | Peso | Crterios de análise | Pontuação conceitual |
|---|------|--|----------------------|
| Licitações (essencial) | 1 | Muito bom – há informações atualizadas sistematicamente sobre as licitações do município, já realizadas e em andamento, há pelo menos quatro anos; há os documentos componentes e o formato em que são publicados, observando a existência de explicações detalhadas e didáticas (textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo); há data da postagem das informações, o período de cobertura das informações, a fonte das informações e indicação do responsável pela prestação das informações; e há meios de contato. | 4 |
| | | Bom – há informações atualizadas sobre as licitações do município já realizadas e em andamento; e há os documentos componentes e o formato em que são publicados, observando a existência de explicações detalhadas e didáticas (textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo). | 3 |
| | | Regular – há informações atualizadas, apenas, sobre as licitações do município em andamento. | 2 |
| | | Fraco – há informações desatualizadas sobre as licitações do município. | 1 |
| | | Não existe – não há informações sobre as licitações do município. | 0 |
| Decisões governamentais (desejável) | 1 | Muito bom – existem informações noticiosas atualizadas sobre decisões governamentais em discussão; mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre o tema; e pareceres e laudos técnicos. | 4 |
| | | Bom – existem informações noticiosas atualizadas sobre decisões governamentais em discussão; ou mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre o tema; ou pareceres e laudos técnicos. | 3 |
| | | Regular – não existem informações noticiosas atualizadas sobre decisões governamentais em discussão; ou mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre o tema; ou pareceres e laudos técnicos. | 2 |
| | | Fraco – há informações dispersas na seção de notícias relacionadas à questões, em discussão, sobre decisões governamentais; ou mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre o tema; ou pareceres e laudos técnicos. | 1 |
| | | Não existe – não existem informações noticiosas sobre decisões governamentais, ou debates relacionados, ou pareceres e laudos técnicos. | 0 |
| Abertura de dados administrativos (desejável) | 1 | Muito bom – há aplicativos que permitem o acesso aos dados e às informações administrativas do governo (abertura); os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> ; as informações estão disponíveis por meio de planilha eletrônica; há aplicações que permitem geração de relatórios; é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail; há a data da postagem dos dados; há informações sobre o período de cobertura das informações; e há a fonte das informações e a indicação do responsável pela prestação das informações. | 4 |
| | | Bom – há aplicativos que permitem o acesso aos dados administrativos do governo (abertura); os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> ; as informações estão disponíveis por via de planilha eletrônica; é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail; há informações sobre o período de cobertura das informações; e há a fonte das informações. | 3 |
| | | Regular – não há aplicativos, mas há dados e informações administrativas; e é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail. | 2 |
| | | Fraco – não há aplicativos, mas há dados e informações administrativas que podem ser visualizados em tela. | 1 |
| | | Não existe – não há abertura de dados administrativos. | 0 |

| Indicador | Peso | Crterios de análise | Pontuação conceitual |
|--|------|---|----------------------|
| Ações administrativas (desejável) | 1,5 | Muito bom – há documentos relativos ao funcionamento administrativo do município, tais como de audiências, eventos e reuniões com o secretariado; os documentos contêm textos em diversos formatos (textos – atas, relatórios – gráficos, imagens, vídeos etc.) com explicações detalhadas e de acordo com a necessidade do usuário e as informações disponíveis são atualizadas periodicamente. | 4 |
| | | Bom – há documentos relativos ao funcionamento administrativo do município, tais como de audiências, eventos e reuniões com o secretariado; e as informações disponíveis são atualizadas periodicamente. | 3 |
| | | Regular – há documentos relativos ao funcionamento administrativo do município, como de audiências, eventos e reuniões com o secretariado. | 2 |
| | | Fraco – há informações dispersas na seção de notícias. | 1 |
| | | Não existe – não há documentos relativos ao funcionamento administrativo do município, como de audiências, eventos e reuniões com o secretariado. | 0 |
| Espaços de participação (desejável) | 1 | Localizado – existem informações sobre os espaços de participação do cidadão. | 4 |
| | | Não localizado – não existem informações sobre os espaços de participação do cidadão. | 0 |
| Acompanhamento das políticas (desejável) | 1,5 | Muito bom – há mecanismos que possibilitam ao cidadão o acompanhamento das políticas governamentais com informações atualizadas, sistematicamente, incluindo relatórios e prestações de contas. | 4 |
| | | Regular – há mecanismos que possibilitam ao cidadão o acompanhamento das políticas governamentais, seja por meio de relatórios ou prestações de contas. | 2 |
| | | Não existe – não há mecanismos que possibilitam ao cidadão o acompanhamento das políticas governamentais, como relatórios e prestações de contas. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

No Quadro 44, é investigada a existência de: meios de contato nas páginas do *website*; redes sociais no portal; correio eletrônico; telefones 0800, da Ouvidoria ou fax da sede do governo; prazo para atendimento das demandas encaminhadas pelo cidadão; divulgação da agenda de audiências, conferências e consultas públicas; agenda de compromissos das autoridades municipais; e mecanismos de diálogo e recepção de ideias dos cidadãos.

Quadro 44 Aspectos avaliados na categoria de análise “comunicação com o público”

| Indicador | Peso | CrITÉRIOS de análise | Pontuação conceitual |
|---------------------------------------|------|---|----------------------|
| Meios de contato (desejável) | 1,5 | Muito bom – existem meios de contato com a prefeitura em todas as páginas do site com endereço, telefone ou e-mail. | 4 |
| | | Regular – existem meios de contato com a prefeitura em algumas páginas do site com endereço, telefone ou e-mail. | 2 |
| | | Não existe – não existem meios de contato com a prefeitura nas páginas do site. | 0 |
| Presença em redes sociais (desejável) | 1 | Localizado – existe rede social da prefeitura no site. | 4 |
| | | Não localizado – não existe rede social da prefeitura no site. | 0 |
| Correio eletrônico (desejável) | 2 | Muito bom – há correio eletrônico com formulário on-line para acolher a solicitação do usuário especificando os tipos de demanda; há opções para que o usuário escolha o tipo de serviço (acolhimento de críticas, sugestões, reclamações ou elogios); e há atendimento específico sobre as informações prestadas no site. | 4 |
| | | Regular – há correio eletrônico que acolhe as demandas do cidadão, indistintamente. | 2 |
| | | Não existe – não há correio eletrônico. | 0 |
| Agenda pública (desejável) | 1,5 | Muito bom – há publicação da agenda pública das audiências, conferências e consultas públicas; e as informações são atualizadas sistematicamente. | 4 |
| | | Regular – há publicação da agenda pública das audiências, conferências e consultas públicas, mas as informações não são atualizadas periodicamente. | 2 |
| | | Não existe – não há publicação da agenda pública das audiências, conferências e consultas públicas. | 0 |
| Agenda do governo (desejável) | 2 | Muito bom – há publicação da agenda de trabalho do governo; e as informações são atualizadas sistematicamente. | 4 |
| | | Regular – há publicação da agenda de trabalho do governo, mas as informações não são atualizadas periodicamente. | 2 |
| | | Não existe – não há publicação da agenda de trabalho do governo. | 0 |
| Manutenção do diálogo (desejável) | 2 | Muito bom – existem meios de manutenção do diálogo com o cidadão, como: recebimento de notícias, atualizações do andamento dos processos e recebimento de conteúdos específicos de acordo com as necessidades do usuário. | 4 |
| | | Regular – existe pelo menos um meio de manutenção do diálogo com o cidadão, como: recebimento de notícias ou atualizações do andamento dos processos, ou recebimento de conteúdos específicos voltados às necessidades do usuário. | 2 |
| | | Não existe – não existem meios de manutenção do diálogo com o cidadão. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

No Quadro 45, é averiguada a existência de: mecanismos de antecipação das necessidades do cidadão-usuário (proatividade); meios de atendimento on-line; publicação das respostas das autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos; prazo para atendimento das demandas encaminhadas pelo cidadão; mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre temas específicos; veículos com pareceres e laudos técnicos sobre temas em debate; instrumentos de avaliação dos serviços ofertados pelo município; formas de publicação de indicadores de satisfação dos usuários; perguntas e respostas frequentes; expedientes de suporte ao usuário; e instrumentos de acompanhamento da situação/status das demandas do cidadão.

Quadro 45 Aspectos avaliados na categoria de análise "responsividade"

| Indicador | Peso | Crterios de análise | Pontuação conceitual |
|---|------|--|----------------------|
| Proatividade (desejável) | 1 | Localizado – existem mecanismos que antecipam a necessidade do usuário. | 4 |
| | | Não localizado – não existem mecanismos que antecipam a necessidade do usuário | 0 |
| Atendimento on-line (desejável) | 1,5 | Localizado – existem meios de atendimento on-line. | 4 |
| | | Não localizado – não existem meios de atendimento on-line. | 0 |
| Respostas das autoridades (desejável) | 1,5 | Localizado – há publicação das respostas dadas pelas autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos. | 4 |
| | | Não localizado – não há publicação das respostas dadas pelas autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos. | 0 |
| Debate prévio (desejável) | 2 | Muito bom – há mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre tema específico; há publicação dos resultados prévios; e há pareceres e laudos técnicos sobre o tema em debate. | 4 |
| | | Regular – há mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre tema específico. | 2 |
| | | Não existe – não há mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre tema específico. | 0 |
| Avaliação dos serviços do governo (desejável) | 1 | Muito bom – existem instrumentos de avaliação dos serviços do governo com a publicação dos indicadores de satisfação do usuário. | 4 |
| | | Regular – existem instrumentos de avaliação dos serviços do governo sem a publicação dos indicadores de satisfação do usuário. | 2 |
| | | Não existe – não existem instrumentos de avaliação dos serviços do governo. | 0 |
| Perguntas e respostas (desejável) | 1 | Localizado – existem mecanismos com perguntas e respostas frequentes ao cidadão. | 4 |
| | | Não localizado – não existem mecanismos com perguntas e respostas frequentes ao cidadão | 0 |

| Indicador | Peso | Crerios de análise | Pontuação conceitual |
|---|------|--|----------------------|
| Suporte ao usuário (desejável) | 1 | Muito bom – há expedientes de suporte ao usuário e meios para que o usuário possa informar o tipo de erro, bem como receber esclarecimentos de suas dúvidas sobre o portal. | 4 |
| | | Regular – há expedientes de suporte ao usuário, bem como o recebimento de esclarecimentos de suas dúvidas sobre o portal. | 2 |
| | | Não existe – não há expedientes de suporte ao usuário. | 0 |
| Acompanhamento das demandas (desejável) | 1 | Localizado – existem instrumentos de acompanhamento das demandas do cidadão. | 4 |
| | | Não localizado – não existem instrumentos de acompanhamento das demandas do cidadão. | 0 |

Fonte: Amorim (2012) com adaptações do autor (2014).

Após a coleta das informações, por meio do roteiro de navegação orientada, preenchimento dos formulários dos municípios e entrevistas junto aos gestores/desenvolvedores dos portais eletrônicos com maior e menor avaliação na pesquisa, a próxima etapa do estudo constituir-se-á da análise e discussão dos resultados.

5 - Análise e discussão dos resultados

Esta seção analisa e discute os resultados obtidos com suporte no modelo de análise de transparência digital selecionado para este estudo, considerando a navegação orientada e os critérios de avaliação apresentados na seção da metodologia da pesquisa. Dessa forma, são relacionados, na sequência, os seguintes tópicos: lócus da pesquisa; resultado da transparência digital dos municípios, por dimensão de análise; diagnóstico geral dos municípios cearenses; análise de conglomerados; análise univariada da transparência digital dos municípios com os indicadores políticos, sociais e econômicos; e análise multivariada da transparência digital dos municípios com os indicadores políticos, sociais e econômicos.

5.1 *Lócus da pesquisa*

Conforme explicado na seção da metodologia, o lócus definido para este estudo foi composto exclusivamente pelos *websites* ativos dos municípios cearenses. Neste tópico, é mostrada uma tabela com a frequência simples e o percentual dos *websites* ativos e inativos dos municípios cearenses. Por conseguinte, ao longo dos módulos posteriores, a análise e a discussão dos resultados da transparência digital dos portais eletrônicos são realizadas desde este lócus, ou seja, os *websites* ativos que compuseram a pesquisa.

Inicialmente, foi feito um levantamento de todos os *websites* ativos e inativos das 184 prefeituras do CE no mês de setembro de 2014. A coleta dos dados foi realizada nos meses de outubro e novembro de 2014. Portanto, na Tabela 1, foram apresentadas as frequências simples e o percentual para o total de *websites* ativos e inativos dos municípios cearenses.

Tabela 1 *Websites* ativos e inativos dos municípios cearenses

| Total de municípios cearenses | Total de <i>websites</i> ativos | % | Total de <i>websites</i> inativos | % |
|-------------------------------|---------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|
| 184 | 157 | 85,33 | 27 | 14,67 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Verificou-se que 157 municípios demonstraram, em setembro de 2014, seus *websites* de forma ativa, ou seja, em 85,33% dos *websites* municipais cearenses foram possíveis o acesso e a coleta de dados vinculados ao estudo da transparência digital. Assim, foram observadas informações e serviços ofertados à população pelos municípios com suporte em suas páginas na *internet*.

Conforme a pesquisa realizada em cada endereço eletrônico, verificou-se que 14,67% da totalidade dos municípios do Estado, isto é, 27 *websites*, não puderam ser consultados, pois eram inexistentes ou estavam desativados, em manutenção, em construção ou configuravam-se como blogs, o que impossibilitou a integralização desses *websites* ao universo da pesquisa, conforme os parâmetros definidos na metodologia do estudo. A relação dos *websites* que não participaram da pesquisa – e seus respectivos motivos da exclusão do estudo – pode ser visualizada ao lado dos endereços eletrônicos constantes no Anexo A.

5.2 Resultado da transparência digital dos municípios, por dimensão de análise

Este tópico destina-se a analisar os resultados parciais de cada dimensão de análise observada no estudo, por meio de Estatística Descritiva, com as frequências simples e percentual relacionados à:

- a) dimensão 1 (informações gerais) – categoria de análise: *internet*;
- b) dimensão 2 (informações e serviços técnicos) – categorias de análise: usabilidade, acessibilidade e *hiperlink*; e
- c) dimensão 3 (informações e serviços específicos) – categorias de análise: informações contextuais, informações institucionais, informações financeiro-orçamentárias, informações administrativas, comunicação com o público e responsividade.

Em relação às variáveis políticas, sociais e econômicas da categoria de análise "município" da dimensão 1, foram empregadas técnicas estatísticas de análise univariada e multivariada com o índice de transparência digital, respectivamente, nos tópicos 5.5 e 5.6 desta seção. Para melhor compreensão das tabelas posteriores, tomou-se a abreviatura N/A como "Não Avaliado" em virtude da inexistência de conceitos para alguns indicadores vinculados às categorias de análise do modelo da pesquisa.

5.2.1 Resultado das categorias relacionadas às informações gerais dos *websites*

A primeira dimensão de análise, a dimensão geral, agrupou as informações gerais dos municípios com *websites* ativos, relacionadas à categoria de análise "*internet*". Conforme comentado anteriormente, as variáveis relacionadas à categoria de análise "município" foram discutidas em tópicos próprios.

Na Tabela 2, relacionada à categoria de análise "*internet*", foram sintetizados os dados relacionados à existência de endereço eletrônico do *website* do município, além da localização e da visibilidade de portal da transparência.

Tabela 2 Resultado da categoria de análise "*internet*"

| <i>Internet</i> | Não existe/ não localiza- do | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ localiza- do | % |
|---|------------------------------------|-----|-------|---|---------|-----|-----|------|----------------------------------|------|
| Endereço eletrônico do portal | 0 | 0 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 157 | 100 |
| Portal da transparência | 6 | 3,8 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 151 | 96,2 |
| Visibilidade do portal da transparência | 6 | 3,8 | 0 | 0 | 6 | 3,8 | 25 | 15,9 | 120 | 76,5 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Conforme os resultados explorados na Tabela 1, verificou-se que 85,32% dos 184 municípios do CE possuíam *websites* ativos no período da pesquisa, o que equivaleu a 157 *websites*, localizados por meio de seus endereços eletrônicos. Vale acrescentar que a localização desses foi realizada por meio de motores de busca na web, como o *google*, o *yahoo search*, o *ask.com* e o *bing*. A pesquisa revelou também que nem todos os *websites* municipais possuíam extensões ou categorias de domínio "*ce.gov.br*", ou seja, esse fato implicaria despadronização da extensão, o que poderia dificultar a localização do *website* do município no ambiente web pelo cidadão ou usuário.

Comparativamente ao estudo de Teixeira (2004), que evidenciou, à época de sua pesquisa, o fato de que apenas 14% dos municípios do Ceará – ou seja, 26 cidades – tinham páginas ativas na rede mundial de computadores, verificou-se um crescimento expressivo, considerando que praticamente sextuplicou a quantidade de municípios com *websites* ativos identificados desde o estudo desta tese.

Constatou-se, também, na Tabela 2, que 96,2% dos *websites* ativos dos municípios possuíam portais da transparência. Isso pode representar um avanço quanto ao cumprimento da Lei da Transparência (LC 131/09), ao definir que todos os entes governamentais têm obrigação de liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária, em meios eletrônicos de acesso público. Isso quer dizer que tais informações precisam ser disponibilizadas na *internet* e não necessariamente em portais de transparência, porém, se tomando como boa prática, é desejável que os municípios concentrem suas informações em locais específicos próprios, em especial,

em lugares de destaque nas páginas principais de seus *websites*, como é o caso dos portais da transparência.

Com efeito, a visibilidade do portal da transparência nos *websites* municipais obteve os conceitos "bom" ou "muito bom", visto que a localização dos portais na maioria dos sites (92,4%) foi encontrada em *banners* próprios na página principal. Portanto, esses achados corroboram a importância da visibilidade das informações e serviços públicos dos governos com a utilização de tecnologias digitais, como é o caso dos portais eletrônicos (AMORIM; GOMES, 2013; JAMBEIRO; SOBREIRA; MACAMBIRA, 2010).

5.2.2 Resultado das categorias relacionadas às informações técnicas dos *websites*

A segunda dimensão de análise do modelo da tese, a dimensão técnica, reuniu as informações técnicas relacionadas à arquitetura e à organização dos *websites*, integrando design, conteúdos, serviços e comunicação transparente com outros sistemas de informação. Foram abordados, assim, os resultados direcionados às categorias de análise "usabilidade", "acessibilidade" e "hiperlink".

A ISO 9241-11 (1998, p. 1) define a "usabilidade" como "a medida na qual um produto pode ser usado por usuários específicos para alcançar objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação em um contexto específico de uso".

Nesse sentido, na Tabela 3, relacionada à categoria de análise "usabilidade", foram observadas: a existência de mecanismos de busca da página principal e nas páginas secundárias do *website*; a disponibilidade de mapa do *website* na página principal; a estrutura de organização hierárquica das informações, a navegação entre as diferentes seções do *website*, a identificação e as referências para contato; o aspecto visual do *website*, os elementos de informação, a distinção visual entre os elementos de interface, navegação e conteúdo e as variações de hierarquia tipográfica.

Tabela 3 Resultado da categoria de análise "usabilidade"

| Usabilidade | Não existe/ Não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Localizado | % |
|--|-------------------------------|------|-------|-----|---------|------|-----|------|--------------------------|------|
| Mecanismos de busca | 73 | 46,5 | N/A | - | 75 | 47,8 | N/A | - | 9 | 5,7 |
| Mapa do site | 126 | 80,3 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 31 | 19,7 |
| Reconhecimento e orientação do sistema | 1 | 0,6 | 0 | 0 | 3 | 1,9 | 12 | 7,7 | 141 | 89,8 |
| Interface | 1 | 0,6 | 1 | 0,6 | 6 | 3,8 | 109 | 69,5 | 40 | 25,5 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Constatou-se que 46,5% dos *websites* não possuíam mecanismos de busca, 47,8% possuíam, mas não ofereciam possibilidade de pesquisa avançada, pois essa utilidade só foi disponibilizada em 5,7% da população pesquisada. Essa funcionalidade merece ser atentada pelos responsáveis dos *websites*, pois os veículos de busca podem colaborar diretamente com o cidadão quanto ao resgate de informações e serviços de seu interesse, principalmente, quando esses não se encontram visíveis diretamente na página principal do *website* do município.

Quanto à disponibilidade de mapa do site, observou-se que apenas 31 *websites* (19,7%) do universo da pesquisa forneciam esse expediente, o que poderia implicar maior dificuldade quanto à navegação orientada do usuário.

Em relação ao reconhecimento e à orientação do sistema, 97,5% dos portais obtiveram os conceitos "bom" ou "muito bom", evidenciando, assim, que a maioria das páginas possuía títulos de identificação nas barras de janela, o que favorecia a memorização e a facilidade de navegação pelo usuário entre as várias seções do *website*. Além disso, foram identificadas as referências de contato da instituição. Apenas no *website* de Aratuba não foi identificado nenhum instrumento de reconhecimento e orientação do sistema.

Considerando a explicação de Nadin (1988), a interface atua como uma superfície de contato entre o ser humano e o computador, ou seja, promove a interação do usuário com o sistema. Nesta pesquisa, a interface obteve os conceitos "bom" ou "muito bom" em 95% das observações, o que mostrou, em geral, que os *websites* denotavam um aspecto visual adequado, elementos de informação organizados de forma racional, além da possibilidade de distinção visual entre seus elementos de navegação e conteúdo, como pelas variações da hierarquia tipográfica, que facilitaram a distinção entre as partes de texto visualizadas nas páginas.

A segunda categoria de análise da dimensão técnica é a "acessibilidade" e, de acordo com o *World Wide Web Consortium* (W3C) (2005), "a acessibilidade está relacionada com locais, produtos, serviços ou informações efetivamente disponíveis ao maior número e variedade possível de pessoas".

Na Tabela 4, relacionada à categoria de análise "acessibilidade", foram investigadas: a possibilidade de acesso aos portais em outros idiomas; formas de acesso por pessoas com deficiência, ou com mobilidade reduzida; plataformas de acesso por outros dispositivos; flexibilidade e eficiência do portal em relação ao acesso do conteúdo, consultas futuras e possibilidade de impressão; e código fonte e desenvolvedor do portal.

Tabela 4 Resultado da categoria de análise "acessibilidade"

| Acessibilidade | Não existe/ não localiza- do | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ localizado | % |
|--|------------------------------------|------|-------|---|---------|------|-----|-----|--------------------------|------|
| Outros idiomas | 157 | 100 | N/A | - | 0 | 0 | N/A | - | 0 | 0 |
| Acesso por pessoas com deficiência | 138 | 87,9 | N/A | - | 19 | 12,1 | N/A | - | 0 | 0 |
| Multiplicidade de acesso | 154 | 98,1 | N/A | - | 3 | 1,9 | N/A | - | 0 | 0 |
| Flexibilidade e eficiência do portal | 1 | 0,6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,6 | 155 | 98,8 |
| Código fonte e desenvolvedor do portal | 43 | 27,4 | N/A | - | 90 | 57,3 | N/A | - | 24 | 15,3 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Constatou-se que nenhum *website* municipal traduzia suas páginas para outros idiomas. Isso pode representar maior dificuldade para os estrangeiros buscarem informações ou serviços de seu interesse.

Quanto ao acesso por pessoas com deficiência, nenhum site possuía símbolo – selo ou indicação – que representasse a acessibilidade na rede mundial de computadores, adotado nas respectivas páginas de entrada, desrespeitando-se as disposições do Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que trata, no seu capítulo VI, art. 47, caput e § 2º, do acesso à informação e à comunicação, e prevê um prazo de 12 meses (a contar da data de sua publicação) para que as informações de portais e sítios da Administração Pública fiquem plenamente acessíveis às pessoas com deficiência visual. As funcionalidades para o acesso por pessoas com deficiência verificadas em 19 *websites* restringiram-se apenas ao crescimento do tamanho da fonte da página.

Dos municípios pesquisados, apenas três (Araripe, Camocim e Massapê) ofereciam a possibilidade de acesso a alguns serviços por meio de dispositivos móveis – como aparelhos celulares ou tablets – com a adaptação do modo de visualização. Notou-se que nenhum *website* fornecia algum tipo de aplicativo para disponibilização de conteúdo via *download* em outras plataformas digitais. Em compensação, quanto à flexibilidade e eficiência do portal, quase todos os municípios tiveram o conceito "muito bom" (98,8%), pois permitiam atingir o conteúdo de interesse com uma quantidade mínima de cliques, manter os marcadores de páginas para consultas posteriores e imprimir as páginas sem perda da formatação.

Por último, em relação ao código fonte e ao desenvolvedor do portal, foi possível visualizar, em 57,3% dos portais, a linguagem de programação utilizada – tais como "asp" ou "php" – ou, no final da página principal, o nome do desenvolvedor do portal. Inferiu-se também que alguns municípios não de-

envolviam seus *websites* de acordo com "suas necessidades" ou mesmo "as de seus usuários", pois adquiriam "soluções prontas" por empresas de desenvolvimento de *websites*, ou seja, a aquisição de "sites de prateleira" propiciou que o aspecto visual de vários *sites* fossem semelhantes e limitados quanto ao volume de informações e serviços oferecidos aos cidadãos.

Na Tabela 5, relativa à terceira categoria de análise da dimensão técnica, "*hiperlink*", evidenciou-se a existência de *links* da prefeitura municipal com órgãos de apoio, como secretarias, agências e empresas públicas; órgãos reguladores, como Controladoria do Município e Controladoria Geral da União (CGU); tribunais de contas, como Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) e Tribunal de Contas da União (TCU); portal da transparência do governo federal; e organismos da sociedade civil, como associações e sindicatos.

Tabela 5 Resultado da categoria de análise "*hiperlink*"

| <i>Hiperlink</i> | Não existe/ não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ localizado | % |
|---|-------------------------------|------|-------|---|---------|------|-----|---|--------------------------|------|
| <i>Link</i> para órgãos de apoio | 13 | 8,3 | N/A | - | 121 | 77,1 | N/A | - | 23 | 14,6 |
| <i>Link</i> para organismos reguladores | 45 | 28,7 | N/A | - | 109 | 69,4 | N/A | - | 3 | 1,9 |
| <i>Link</i> para o portal transparência.gov.br | 135 | 86 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 22 | 14 |
| <i>Link</i> para organismos da sociedade civil organizada | 143 | 91,1 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 14 | 8,9 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Na observação dos *websites* municipais, contactou-se que a maioria (77,1%) disponibilizava *links* de suas secretarias. Em alguns municípios desse montante, constavam informações sobre o responsável ou gestor de cada secretaria do município, suas atribuições, notícias vinculadas e horários de funcionamento, ou seja, não se restringiam, apenas, à informação dos números de telefones.

Conforme mencionado, os organismos reguladores dos municípios referiam-se aos órgãos de controle, como controladorias, tribunais de contas, Ministério Público, além da Câmara Municipal. Verificou-se que em 109 *websites* municipais (69,4%) existiam *links* para os órgãos de controle, em especial,

para o extinto TCM/CE, responsável pela fiscalização e orientação quanto à aplicação dos recursos públicos dos municípios. Estes *links*, localizados no portal da transparência dos municípios, eram direcionados, principalmente, para o *website* do extinto TCM/CE. Esse órgão de controle publica, em seu portal da transparência, por força de lei, as receitas e despesas executadas e enviadas pelos municípios com base na utilização de um software próprio do extinto TCM/CE denominado "Sistema de Informações Municipais", o SIM.

Portanto, alguns municípios que não dispunham de sistemas de informática próprios pelos quais fossem publicadas suas receitas e despesas, se utilizavam de programas adquiridos de fornecedores de sistemas de informática, pois esses ofereciam um *link* para o portal da transparência do extinto TCM/CE. Essa era a alternativa utilizada pelos municípios para obedecer, ainda que de maneira parcial, às exigências da Lei da Transparência quanto à publicação de informações financeiro-orçamentárias em tempo real e em meio eletrônico de acesso público.

O portal da transparência do Governo Federal (www.transparencia.gov.br) foi criado pela CGU para ampliar a transparência da Gestão Pública, permitindo que o cidadão pudesse acompanhar a utilização do dinheiro público, como também colaborar com a sua fiscalização. Para esse portal, apenas, 14% dos municípios pesquisados possuíam *link* em seus *websites*, viabilizando o acompanhamento e a publicação das transferências de recursos recebidos do Governo Federal, além da liberação de recursos aos municípios por meio de convênios firmados com a União.

Por último, apenas 14 *websites* municipais (8,9%) disponibilizavam *links* para organismos da sociedade civil, compreendendo as associações e os sindicatos. Isso pode sugerir desinformação dos cidadãos quanto às iniciativas relacionadas à união de várias categorias de trabalhadores, voltadas à busca de direitos e benefícios de interesse da população local.

5.2.3 Resultado das categorias relacionadas às informações específicas dos *websites*

A terceira dimensão de análise do modelo, a dimensão específica, agregou as informações e os serviços que possibilitavam ao usuário entender como o governo disponibilizava, em seus portais, esclarecimentos e serviços sobre a estrutura e o funcionamento do município, leis, modos e canais de participação do governo, programas e projetos realizados, em andamento e em discussão, acompanhamento da execução orçamentária, financeira e administrativa, assim como os meios de manutenção do diálogo e o atendimento das demandas encaminhadas pelo usuário.

Foram, então, abordados os resultados relativos às categorias de análise "informações contextuais", "informações institucionais", "informações financeiro-orçamentárias", "informações administrativas", "comunicação com o público" e "responsividade".

De acordo com a Tabela 6, relacionada à primeira categoria de análise da dimensão específica, "informações contextuais", investigou-se a existência de lista de autoridades responsáveis pelos atos administrativos; informações sobre a disseminação da informação do município, a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais; e a estrutura, o funcionamento e os serviços ofertados pela Ouvidoria Municipal.

Tabela 6 Resultado da categoria de análise "informações contextuais"

| Informações contextuais | Não existe/Não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Localizado | % |
|----------------------------|---------------------------|------|-------|------|---------|------|-----|-----|-----------------------|------|
| Lista das autoridades | 31 | 19,7 | N/A | - | 91 | 58 | N/A | - | 35 | 22,3 |
| Disseminação da informação | 155 | 98,7 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 2 | 1,3 |
| Conselhos municipais | 87 | 55,4 | 50 | 31,9 | 19 | 12,1 | 1 | 0,6 | 0 | 0 |
| Ouvidoria | 102 | 65 | 24 | 15,3 | 21 | 13,4 | 6 | 3,8 | 4 | 2,5 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

De acordo com Meirelles (2011, p. 154), "o ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos seus administrados ou a si própria".

Nos municípios pesquisados, a lista de autoridades responsáveis pelos atos administrativos restringia-se, principalmente, ao prefeito e aos secretários municipais. A maioria das prefeituras e suas secretarias, ou seja, 58%, publicava os nomes de seus titulares ou de suas atribuições, ou, ainda, os seus meios de contato, enquanto apenas 22,3% discriminavam todas essas informações nos seus *websites*. Verificou-se que em 19,7% dos municípios não foi localizada nenhuma aba ou *link* direcionado às autoridades municipais, suas responsabilidades e formas de contato, o que poderia sinalizar menor preocupação da gestão municipal em interagir com a população, ou disponibilizar informações e meios de contato de seus responsáveis diretos.

Observou-se que, apenas, dois municípios, Aquiraz e Maracanaú, publicavam dados sobre a utilização do *website* pelos usuários, como: a quantidade de acessos ao portal, a fonte e os responsáveis pela publicação das informações ou notícias, assim como a data ou o período de postagem. Esse seria considerado um ponto bastante crítico, quando atentada, principalmente, a atualização das informações veiculadas nos *websites*, o que poderia suscitar para o cidadão que ações ou políticas públicas municipais permanecessem ativas, quando na verdade já haviam findado o seu prazo de validade.

Em mais da metade dos portais observados (55,4%), não havia informações detalhadas sobre os conselhos municipais, como aqueles vinculados à saúde, educação, transparência, merenda escolar, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), assistência social, crianças e adolescentes, entre outros. Considerando que a estrutura dos conselhos envolve, normalmente, representantes da sociedade, perdia-se a oportunidade da divulgação de considerável veículo de participação popular, suas atividades, discussões e decisões relacionadas ao município.

Observou-se que 44% dos portais indicavam, principalmente, em suas seções de notícias, a existência dos conselhos, ou traziam algumas informações relacionadas, enquanto, apenas, um município, Aquiraz, que obteve o melhor índice de transparência digital dos *websites* avaliados na pesquisa, apresentou informações quanto à estrutura e ao funcionamento de seus conselhos municipais. Em nenhum município foram observadas informações quanto à criação ou existência de um Conselho Municipal de Transparência. Isso sugere o quanto ainda é possível implementar ações que ampliem a transparência digital nesse quesito.

A Ouvidoria do município pode ser considerada como uma instância de representação do cidadão junto à gestão de sua cidade, colaborando para o exercício da democracia e do controle social quanto às políticas públicas. Na acepção de Cardoso (2013, p. 89), a atuação da Ouvidoria concentra-se, basicamente, em três objetivos distintos: "ser um meio que propicie o controle social; influir na qualidade da prestação dos serviços públicos; e desempenhar o papel de mediador entre a organização e a sociedade, o que possibilita equalizar as relações entre cidadãos e administração pública".

Constatou-se que 102 municípios, ainda, não dispunham ou informavam em seus *websites* o canal "Ouvidoria", entendida aqui como um mecanismo para aproximar os cidadãos e os governantes, fortalecer o processo democrático e estimular governos mais responsivos. Verificou-se que 24 municípios (15,3%) disponibilizavam a "Ouvidoria", porém esse veículo se mostrava de forma reativa, seja por acolher, indistintamente, as demandas dos cidadãos, ou por apenas descrever seu funcionamento em seções de notícias dos *websites*. Em somente dez municípios (6,3%), os conceitos atribuídos à Ouvidoria foram "bom" ou "muito bom", principalmente, por terem sido contempladas sugestões, elogios, reclamações e denúncias, de forma específica às áreas críticas, além de informações pormenorizadas quanto à sua estrutura e seu funcionamento. Portanto, percebeu-se o quanto este recurso pode ser aprimorado no meio eletrônico, concretizando-se como expediente eficiente de informação gerencial e uma forma prática de participação da sociedade na gestão municipal e na melhoria contínua dos serviços públicos.

Na Tabela 7, relacionada à segunda categoria de análise da dimensão específica, "informações institucionais", observou-se a existência de informações sobre: a história da cidade; instrução ao usuário quanto à utilização do portal da transparência; publicação da legislação municipal; funcionamento institu-

cional do município; funcionamento e meios de participação em audiências públicas municipais; programas e projetos sociais em andamento; e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município (PDDU).

Tabela 7 Resultado da categoria de análise “informações institucionais”

| Informações institucionais | Não existe/Não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Localizado | % |
|--|---------------------------|------|-------|------|---------|------|-----|------|-----------------------|------|
| História da cidade | 20 | 12,7 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 137 | 87,3 |
| Uso do portal da transparência | 42 | 26,8 | 16 | 10,2 | 1 | 0,6 | 96 | 61,1 | 2 | 1,3 |
| Legislações do município | 69 | 43,9 | 7 | 4,5 | 69 | 43,9 | 9 | 5,8 | 3 | 1,9 |
| Funcionamento do município | 135 | 86 | 21 | 13,4 | 0 | 0 | 1 | 0,6 | 0 | 0 |
| Meios de participação | 67 | 42,7 | 85 | 54,1 | 4 | 2,6 | 1 | 0,6 | 0 | 0 |
| Programas e projetos do município | 8 | 5,1 | 139 | 88,5 | 3 | 1,9 | 7 | 4,5 | 0 | 0 |
| Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU | 147 | 93,6 | N/A | - | 7 | 4,5 | N/A | - | 3 | 1,9 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

A história da cidade possui relevante função social, ajudando a promover a interação do passado com o presente, além de colaborar com a questão da pertença local. Em quase 90% dos *websites* avaliados, havia informações relacionadas à história do município, contribuindo para o cidadão conhecer, entender, preservar e respeitar as origens de sua região ou comunidade.

No tocante ao uso do portal da transparência, 61,1% dos *websites* dispunham de informações orientadoras e instrutivas quanto à sua utilização na forma de manual, tutorial ou perguntas frequentes, porém o que colaborou diretamente para esta performance foi a utilização de um programa de um fornecedor de sistemas de informática, utilizado pela maioria dos municípios avaliados, denominado “Gestão de Dados e Informações Públicas” (GDIP). Esse *software*, acessado por meio dos portais municipais, disponibilizava informações relacionadas ao uso do portal da transparência, além de conter um campo de “perguntas e respostas”.

Observou-se que, em 48,4% dos *websites* pesquisados, ou seja, em praticamente a metade dos municípios, não foi possível acessar as informações relacionadas à sua legislação, como leis, normas, decretos, instruções normativas e portarias, pois esses municípios não publicaram tais atos admi-

nistrativos, ou mesmo por haver a funcionalidade, mas o serviço não ter se encontrado disponível. Apenas nos portais de três municípios (Fortaleza, Itapipoca e Juazeiro do Norte), foi possível identificar a publicação diária e sistemática de suas legislações, com o registro de pelo menos cinco anos regressos ao período da pesquisa, além da possibilidade de realização de impressão, *download* e encaminhamento, por e-mail, dos arquivos. Verificou-se, ainda, que 43,9% dos municípios publicavam suas legislações com possibilidade de se fazer *download*, porém esse quantitativo se concentrava principalmente em leis ou relatórios relacionados à transparência da gestão financeiro-orçamentária, como PPA, LDO, LOA, RREO e RGF.

Quanto ao funcionamento institucional do município, em 86% dos portais não havia informações que esclarecessem acerca do funcionamento institucional do município, seja por meio de documentos e aplicativos relacionados à tramitação de leis, decretos, orçamentos ou projetos de iniciativa popular. Essas informações só foram localizadas em 13,4% dos *websites*, entretanto, de forma dispersa em suas seções de notícias. Apenas o município de Cedro atendeu à publicação de suas informações institucionais de modo mais detalhado.

De acordo com César (2011), a audiência pública é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de seu escopo de atuação, promover um debate com os agentes sociais, com a finalidade de buscar opções voltadas à solução de problemas de interesse público relevante, além de servir como instrumento de coleta de informações ou provas sobre determinados fatos. Além disso, a audiência pública pode ser considerada um meio presencial voltado à geração de publicidade (PLATT NETO, 2005; MARTINS JÚNIOR, 2010).

Nesse sentido, constatou-se que 67 municípios (42,7%) não dispunham em seus *websites* de informações acerca do funcionamento e da participação dos cidadãos, em audiências públicas municipais e que 85 municípios (54,1%) as publicavam de maneira dispersa em suas seções de notícias. Entre os municípios avaliados, cinco (Limoeiro do Norte, Paracuru, Porteiras, Quixelô e Quixerê) disponibilizavam informações acerca do funcionamento das audiências públicas municipais de forma organizada, porém, apenas Limoeiro do Norte publicou uma agenda com a programação de suas audiências públicas.

Em relação aos programas e projetos do município, 88,5% dos *websites* obtiveram o conceito "fraco", pois as informações foram encontradas, apenas, em suas seções de notícias e de forma dispersa. Em nenhum município avaliado, observou-se a atualização sistemática dos programas e projetos da cidade, além de meios de contato para que o usuário dispusesse de mais informações. Essa situação pode caracterizar, inclusive, um afrontamento à LAI, haja vista a indisponibilidade de dados de interesse aos cidadãos. Além disso, o desenvolvimento local parecia ser protagonizado, principalmente, pelas prefeituras, com base em seus programas e projetos.

Segundo o art. 40 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, "o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". Sua principal finalidade é orientar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada na constituição dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida à população.

Quanto ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), 93,6% dos municípios não publicavam nenhum tipo de informação relacionada. Atenção especial deveria ser direcionada aos municípios de mais de 20.000 habitantes, visto que o Estatuto da Cidade determina a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com esse perfil populacional. Observou-se que apenas três municípios (Aquiraz, Cascavel e Caucaia) atualizavam sistematicamente suas informações sobre o PDDU, disponibilizando meios de contato para os usuários e publicando o documento em seus portais.

Com o advento da Lei da Transparência, a LC 131/09, as informações relacionadas à execução orçamentária e financeira dos entes governamentais passaram a ser exigidas em tempo real e em meios eletrônicos de acesso ao público. Portanto, a responsabilidade dos gestores públicos quanto à prestação de contas foi reforçada por lei.

Entre os estudos relacionados à publicidade de informações financeiro-orçamentárias em portais eletrônicos, foi destacada a pesquisa de Raupp e Pinho (2010) nos *websites* de câmaras municipais em Santa Catarina, que investigou as prestações de contas antes e após o advento da Lei da Transparência. A pesquisa nos portais antes e após a Lei da Transparência demonstrou realidades pouco diferentes. A análise "após" pareceu reforçar a propensão à baixa capacidade dos portais eletrônicos quanto à divulgação da prestação de contas, identificada "antes" sem grandes avanços.

Consoante a Tabela 8, relacionada à terceira categoria de análise da dimensão específica, "informações financeiro-orçamentárias", investigou-se a publicação de informações relativas a LDO e LOA já aprovadas; PPA, RREO, RGF e as versões simplificadas desses documentos; receitas e despesas atualizadas em tempo real; oferta de serviço de abertura de dados financeiro-orçamentários do governo; e documentos dos anteprojatos das leis de diretrizes orçamentárias e da lei do orçamento anual em tramitação.

Tabela 8 Resultado da categoria de análise "informações financeiro-orçamentárias"

| Informações financeiro-orçamentárias | Não existe/ Não localizado | Fraco | | Regular | | Bom | | Muito bom/ Localizado | | |
|--|-------------------------------|-------|---|---------|----|------|----|-----------------------|---|-----|
| | | % | | % | | % | | % | | |
| Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual | 52 | 33,1 | 3 | 1,9 | 79 | 50,3 | 20 | 12,8 | 3 | 1,9 |

| Informações financeiro-orçamentárias | Não existe/ Não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Localizado | % |
|--|-------------------------------|------|-------|------|---------|------|-----|------|--------------------------|-----|
| Lei de Responsabilidade Fiscal | 35 | 22,3 | 77 | 49,1 | 28 | 17,8 | 17 | 10,8 | 0 | 0 |
| Despesas e receitas em tempo real | 108 | 68,8 | 4 | 2,5 | 18 | 11,5 | 26 | 16,6 | 1 | 0,6 |
| Abertura de dados financeiros e orçamentários | 40 | 25,5 | 105 | 66,9 | 10 | 6,3 | 2 | 1,3 | 0 | 0 |
| Anteprojeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual | 156 | 99,4 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 1 | 0,6 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Na investigação dos portais eletrônicos dos municípios cearenses, observou-se que, na maioria dos municípios (50,3%), havia informações sobre a LDO e a LOA, porém as publicações dessas leis eram realizadas principalmente pela utilização de um programa de um fornecedor de sistemas de informática, conforme comentado anteriormente, o GDIP. Verificou-se que somente três municípios (Aracoiaba, Fortaleza e Maracanaú) disponibilizavam essas leis em seus portais, considerando um horizonte temporal de mais de oito anos em relação ao período da pesquisa.

Da mesma forma, comportou-se a publicidade do PPA, RREO e RGF, pois 49,1% dos municípios publicavam, de forma isolada, alguns desses relatórios, considerando primordialmente a utilização do GDIP. Não foram observadas, em nenhum *website*, informações explicativas, didáticas e detalhadas em relação aos documentos exigidos pela LRF, mediante textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo.

As receitas e despesas não eram publicadas em tempo real em 68,8% dos *websites* municipais. Isto foi de encontro às exigências da Lei da Transparência, podendo submeter os gestores públicos a processos de tomada ou prestação de contas com natureza irregular, com posterior aplicação de multa pelos órgãos fiscalizadores, em especial, pelo TCU, CGU e TCM/CE. Observou-se que, apenas, o município de Itapipoca publicava as despesas e receitas em tempo real, com informações explicativas, didáticas e detalhadas mediante a utilização de gráficos.

Verificou-se que a maioria dos municípios pesquisados (66,9%) disponibilizava a abertura de seus dados financeiro-orçamentários para visualização exclusivamente em tela. Ficava evidente a carência de aplicativos disponibilizados via *websites*, que permitissem: o acesso aos dados financeiro-orçamentários do governo; a disponibilidade de *download* dos arquivos por meio de planilha eletrônica; a possibilidade de geração e impressão de relatórios, além de seu encaminhamento por e-mail; e consultas à fonte, à data de

postagem, ao período de cobertura das informações e ao responsável pela prestação de contas.

Por último, constatou-se que 156 municípios não publicavam em seus *websites* as versões dos anteprojetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual, em tramitação, com exceção do município de Salitre. Nesse sentido, restou prejudicado o conhecimento pelos munícipes, entidades e instituições da sociedade civil, sobre a discussão de propostas relacionadas à LDO e à LOA, não sendo possível identificar, inclusive, a realização de audiências públicas voltadas a essa finalidade. Isto pode indicar o quanto os municípios precisam desenvolver atividades na perspectiva do controle social.

Na Tabela 9, relacionada à quarta categoria de análise da dimensão específica, "informações administrativas", foram sintetizadas as observações realizadas nos municípios em relação à existência de: notícias sobre decisões governamentais já executadas e em discussão; documentos com pronunciamentos das autoridades municipais; folhas de pagamento diversas; licitações do município já realizadas e em andamento; serviço de abertura de dados da administração do governo; ações administrativas; espaços de participação popular possíveis no governo; e mecanismos de acompanhamento das políticas pelos cidadãos.

A veiculação de notícias dos atos, dos serviços, das obras, dos programas e das campanhas dos órgãos é considerada instrumento de publicidade, considerando que a Administração Pública deve expor qualquer comportamento administrativo, como forma de cumprir um princípio republicano, mas, principalmente, garantir a transparência de suas ações (MARTINS JÚNIOR, 2010; SIRAQUE, 2005).

A disseminação dos portais governamentais nos municípios cearenses condiz com o pensamento de Jambeiro, Sobreira e Macambira (2010), ao conceberem os portais eletrônicos como uma ferramenta de transparência, publicidade e disponibilização de serviços, que atendam às exigências dos cidadãos, favoreçam maior interação com os governantes e possibilitem a formação de um espaço de decisão e diálogo.

Tabela 9 Resultado da categoria de análise "informações administrativas"

| Informações administrativas | Não existe/ Não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Localizado | % |
|-----------------------------|-------------------------------|------|-------|---|---------|------|-----|---|--------------------------|------|
| Informações noticiosas | 104 | 66,2 | N/A | - | 48 | 30,6 | N/A | - | 5 | 3,2 |
| Pronunciamentos | 117 | 74,5 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 40 | 25,5 |

| Informações administrativas | Não existe/ Não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Localizado | % |
|-----------------------------------|-------------------------------|------|-------|------|---------|------|-----|-----|--------------------------|------|
| Folhas de pagamento | 156 | 99,4 | 1 | 0,6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Licitações | 24 | 15,3 | 10 | 6,4 | 118 | 75,2 | 4 | 2,5 | 1 | 0,6 |
| Decisões governamentais | 103 | 65,6 | 51 | 32,5 | 0 | 0 | 3 | 1,9 | 0 | 0 |
| Abertura de dados administrativos | 145 | 92,4 | 8 | 5,1 | 3 | 1,9 | 1 | 0,6 | 0 | 0 |
| Ações administrativas | 91 | 58 | 65 | 41,4 | 0 | 0 | 1 | 0,6 | 0 | 0 |
| Espaços de participação | 140 | 89,2 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 17 | 10,8 |
| Acompanhamento das políticas | 139 | 88,6 | N/A | - | 17 | 10,8 | N/A | - | 1 | 0,6 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Constatou-se que 66,2% dos municípios não publicavam notícias relacionadas às decisões governamentais já executadas. Embora os *websites* tivessem disponibilizado, em sua maioria, uma seção de notícias, este veículo parecia ser utilizado regularmente pelos municípios como meio de publicidade, ao considerar que apenas cinco municípios (Aquiraz, Crato, Fortaleza, Iguatu e Sobral) publicavam periodicamente as notícias das decisões governamentais executadas com a data de postagem, o período de cobertura, a fonte e o responsável pelas informações, com a possibilidade de fazer download, imprimir ou encaminhar arquivos por e-mail.

Observou-se, inclusive, que, em 74,5% dos portais, não havia pronunciamentos das autoridades municipais, porém, quando localizados, eram inseridos principalmente em seções de notícias. Em geral, os pronunciamentos tinham uma conotação mais voltada a propagandas pessoais dos gestores, o que pode sugerir um descumprimento ao art. 37, §1º da CF/88 – pois representa a garantia de observância ao princípio constitucional da impessoalidade – e uma inobservância ao art. 2º, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§1º – a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Lei 9784/99:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades.

Quanto à existência de informações sobre folhas de pagamento, 156 municípios não publicavam informações gerais das folhas de pagamentos dos servidores da administração direta e indireta, assim como de seus prestadores de serviços. Apenas o município de Ubajara publicou informações relativas à folha de pagamento de funcionários da prefeitura, contendo a remuneração, porém de forma desatualizada. Em parte dos *websites*, foi possível verificar o nome dos agentes públicos e suas lotações, vínculos, atos de nomeação e datas da posse, porém isso era viabilizado por meio de um *link* dos portais municipais para o portal da transparência do extinto TCM/CE, utilizando-se, na maior parte das vezes, o software GDIP de um fornecedor de sistemas de informática.

A publicidade das remunerações dos servidores dos municípios cearenses em seus portais eletrônicos não acompanhava a iniciativa executada pela União, por meio do portal da transparência dos recursos públicos federais, pois este ente governamental tem divulgado em meio eletrônico (<http://www.transparencia.gov.br>) as remunerações de todos os servidores do Poder Executivo Federal. Esta diligência também é realizada pelo Poder Executivo do CE por meio de seu portal da transparência (<http://www.transparencia.ce.gov.br>). Portanto, esse é um aspecto que também precisa ser aprimorado em direção à transparência digital na Administração Pública dos entes municipais.

As informações relacionadas às licitações dos municípios não foram localizadas em 15,3% dos *websites* pesquisados e estavam desatualizadas em 6,4% dos municípios. A maioria dos *websites* (75,2%) dispunha de informações atualizadas, porém tal fato foi corroborado pela utilização, na maioria dos portais, do software GDIP com um *link* para o site do extinto TCM/CE. Verificou-se que apenas quatro municípios (Catunda, Itapipoca, Maracanaú e Ubajara) acrescentavam os documentos componentes das licitações, o formato de publicação, além de explicações detalhadas e didáticas, enquanto somente o município de Fortaleza, além de atentar para todas essas infor-

mações, ainda divulgou a data, a cobertura, a fonte, os meios de contato e a indicação dos responsáveis pelas licitações do Município.

A exigência normativa parecia contribuir para a atualização das informações sobre as licitações dos municípios, por meio da existência do portal de licitações do extinto TCM/CE, sendo possível e recomendável a aplicação de multa para os gestores que descumprissem a legislação, conforme as disposições dos arts. 1 e 13 da IN 01 de 15 de dezembro de 2011 do extinto TCM/CE.

IN 01/2011 (TCM/CE):

Art. 1º. Os Poderes Executivo e Legislativo efetuarão, junto ao TCM, o cadastramento prévio de licitações, adesões a atas de registro de preços, dispensas e inexigibilidades, por meio eletrônico, através do preenchimento on-line dos formulários constantes do sistema Portal de Licitações, disponível no portal eletrônico do Tribunal (www.tcm.ce.gov.br). [...]

Art. 13. O gestor poderá ser notificado, a qualquer momento, para esclarecer ou sanar as irregularidades, omissões e outras falhas encontradas no cadastramento das informações, bem como para encaminhar ao Tribunal de Contas documentos que venham a ser solicitados, ficando, em caso de descumprimento, sujeito à aplicação de multa.

Verificou-se, na Tabela 9, quanto às informações relacionadas às decisões governamentais, que 154 municípios (98,1%) tiveram os conceitos "não existe" ou "fraco", pois não havia publicações de informações sobre as decisões governamentais, debates prévios, pareceres e laudos técnicos relacionados, ou; quando existiam, se encontravam de maneira dispersa em seções de notícias e não necessariamente atualizadas. Apenas em três *websites*, referentes aos municípios de Juazeiro do Norte, Quixadá e Sobral, foi possível constatar a existência de notícias atualizadas sobre as decisões governamentais em discussão, ou a presença de mecanismos de debates prévios, pareceres e laudos técnicos sobre o tema.

Observou-se, ainda, que 92,4% dos municípios pesquisados não dispunham em seus *websites* de informações quanto à abertura de seus dados administrativos, enquanto 5,1% publicavam alguns dados e informações administrativas com possibilidade de visualização exclusivamente em tela. Notou-se que três municípios (Juazeiro do Norte, Quixadá e Sobral) – os mesmos que publicavam decisões atualizadas sobre suas decisões governamentais – disponibilizavam dados e informações administrativas com possibilidade de impressão ou encaminhamento de arquivos por e-mail, porém sem a disponibilização de aplicativos, enquanto apenas o município de Iguatu disponibilizou aplicativos que permitiam o acesso aos dados administrativos do governo, com possibilidade de download, acesso em planilha eletrônica, impressão e encaminhamento por e-mail dos arquivos, informações sobre a cobertura e a fonte das informações, deixando de publicar, apenas, o responsável pela prestação

das informações. A publicação dos nomes dos responsáveis pela prestação de informações relativas aos dados administrativos das prefeituras não foi encontrada em nenhum *website* municipal.

Em relação às ações administrativas do município, 99,4% dos *websites*, ou seja, 156 municípios, tiveram os conceitos "não existe" ou "fraco", pois não foram localizados documentos relativos ao funcionamento administrativo do município, tais como audiências, eventos e reuniões com o secretariado ou, quando havia, estavam dispersos em seções de notícias e não necessariamente atualizados.

Apenas o município de Maracanaú forneceu documentos relativos ao funcionamento administrativo, devidamente atualizados, tais como audiências, eventos e reuniões com o secretariado e a comunidade. Ainda assim, não disponibilizou seus arquivos em formatos variados, com explicações detalhadas e de acordo com as necessidades dos usuários. Observou-se, inclusive, que essa funcionalidade também não foi identificada em nenhum portal municipal.

Constatou-se que 89,2% dos municípios cearenses não divulgavam nenhuma informação relacionada aos espaços de participação popular possíveis em suas jurisdições, enquanto no restante dos *websites* pesquisados, ou seja, 10,8%, o que compreendeu 17 municípios, foi possível encontrar informações gerais voltadas aos espaços de participação dos cidadãos na gestão do município, como: conselhos municipais de saúde, assistência social, merenda escolar, FUNDEB, orçamentos participativos, conselhos fiscais ou audiências públicas. Isso sugere que os espaços de participação popular nos municípios carecem de maior atenção pelos gestores municipais, considerando que o controle social é importante instrumento para o exercício da cidadania.

Por último, a existência de mecanismos que possibilitassem o acompanhamento, pelos cidadãos, das políticas municipais, tais como relatórios ou prestações de contas, não foi constatada em 88,6% dos *websites* observados. Em 17 municípios (10,8%), foi possível verificar relatórios, ou prestações de contas relacionadas ao acompanhamento das políticas de governo, não necessariamente atualizadas, porém, apenas o Município de Croatá obteve maior atenção nesse quesito, pois divulgou relatórios atualizados relacionados ao planejamento municipal, incluindo o balanço geral, a prestação de contas e o cronograma mensal de desembolso.

Na Tabela 10, relacionada à quinta categoria de análise da dimensão específica, a "comunicação com o público", investigou-se a existência de meios de contato nas páginas do *website*; redes sociais no portal; correio eletrônico; divulgação da agenda de audiências, conferências e consultas públicas; agenda de compromissos das autoridades municipais e mecanismos de manutenção do diálogo com a sociedade.

Tabela 10 Resultado da categoria de análise "comunicação com o público"

| Comunicação com o público | Não existe/ Não localizado | % | Fraco | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Localizado | % |
|---------------------------|-------------------------------|------|-------|---|---------|------|-----|---|--------------------------|------|
| Meios de contato | 6 | 3,8 | N/A | - | 76 | 48,4 | N/A | - | 75 | 47,8 |
| Presença em redes sociais | 51 | 32,5 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 106 | 67,5 |
| Correio eletrônico | 34 | 21,7 | N/A | - | 109 | 69,4 | N/A | - | 14 | 8,9 |
| Agenda pública | 149 | 94,9 | N/A | - | 5 | 3,2 | N/A | - | 3 | 1,9 |
| Agenda do governo | 150 | 95,6 | N/A | - | 6 | 3,8 | N/A | - | 1 | 0,6 |
| Manutenção do diálogo | 115 | 73,3 | N/A | - | 39 | 24,8 | N/A | - | 3 | 1,9 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Os meios de contato com a Prefeitura foram localizados em 96,2% dos *websites*. Deste montante, 47,8% dos municípios disponibilizavam informações como endereço, telefone, serviço 0800 ou e-mail em todas as páginas do site, e 48,4% dos municípios forneciam meios de contato em algumas páginas do site. Em apenas seis municípios (Aratuba, Grangeiro, Ibicuitinga, Itatira, Mucambo e Nova Olinda) não foram apontados meios de contato com a Prefeitura em suas páginas da *internet*. Isto sugere a necessidade de melhorias quanto ao acesso dos cidadãos às informações da Prefeitura e suas respectivas secretarias, pois essas poderiam apresentar em seus *websites*, além da descrição de suas atividades no Município, todos os meios de contato possíveis, como telefone, serviço 0800, e-mail, redes sociais, ou mesmo um *link* para o canal "Ouvidoria".

Farranha (2012) desenvolveu um estudo para verificar em que medida o uso das redes sociais – *twitter* e *facebook* – proporciona à Administração Pública maior possibilidade de comunicar e democratizar a informação ao cidadão e qual é a natureza dessa informação. Entre seus achados, identificou-se o fato de que existiam muitas informações voltadas a divulgar as ações governamentais mais como um painel midiático do que efetivamente dar publicidade aos atos oficiais; não era diagnosticada, nas redes sociais, a forma de interação do cidadão com os órgãos participantes do estudo; a sensação obtida foi a de que as redes sociais representavam um grande mural de informações; e a divulgação de informações nas redes sociais assemelhava-se bastante ao trabalho das agências de notícias.

Neste trabalho, observou-se, conforme está na Tabela 10, que 67,5% dos *websites* municipais forneciam *links* na página principal para alguma rede social, como o *facebook* ou o *twitter*. A quantidade de informações postadas nesses veículos superava, em boa parte dos municípios, aquela constante na seção de notícias.

Assim, é possível inferir que as redes sociais nos municípios se constituíam como meio de participação popular e de comunicação com a Prefeitura, promovendo a liberdade de expressão da sociedade pela publicação de *posts* de naturezas diversas, ou seja, não se percebeu uma seleção prévia pelos responsáveis do portal quanto ao tipo de mensagem postada pelos usuários. Por outro lado, constatou-se que as redes sociais dos municípios também constituíam instrumentos de promoção pessoal por parte de alguns gestores, contrapondo os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa previstos na CF/88.

Quanto ao serviço de correio eletrônico, 69,4% dos municípios o disponibilizavam, mas as demandas dos cidadãos eram acolhidas, indistintamente, ou seja, não eram subdivididas, por exemplo, em críticas, solicitações, sugestões, elogios ou reclamações. Observou-se que o canal "Ouvidoria" era interpretado em alguns municípios como um veículo, ou forma de correio eletrônico, por ser mais específico quanto ao recebimento e direcionamento das demandas dos cidadãos. Em 8,9% dos *websites*, havia maior atenção no que respeita o uso do correio eletrônico, pois eram disponibilizados formulários on-line para os diversos tipos de demanda e serviços interessados aos usuários, além de atendimento específico sobre as informações prestadas no site. Ainda assim, 21,7% dos municípios não forneciam o correio eletrônico como instrumento de comunicação em seus portais.

Verificou-se que 94,9% dos municípios não publicavam em seus *websites* a agenda pública de suas audiências, conferências e consultas públicas. Em oito *websites* observados, foi possível constatar a publicação da agenda pública. Deste total, cinco municípios (Aracoiaba, Crato, Parambu, Quixeramobim e Tauá) não a atualizavam, periodicamente, enquanto três municípios (Aquiraz, Jucás e Maracanaú) a atualizavam, sistematicamente, o que permitia à população o conhecimento do período e dos tipos de discussão de seu interesse na circunscrição municipal.

Notou-se, de forma semelhante à publicação da agenda pública, que 95,6% dos municípios não publicavam a agenda de trabalho do governo. Em apenas sete *websites* pesquisados, foi possível observar essa publicação. Deste montante, seis municípios (Granja, Jucás, Parambu, Pentecoste, Salitre e Umirim) não a atualizavam, periodicamente, enquanto apenas o Município de Jaguaribe a atualizava, sistematicamente, proporcionando aos cidadãos monitorar via *website* o período e as programações assumidas pelo prefeito de sua cidade.

Por último, 73,3% dos municípios não disponibilizavam meios de manutenção do diálogo com a população, como: recebimento de notícias, atualizações do andamento de processos e recebimentos de conteúdos específicos, conforme as necessidades dos usuários. Em 24,8% dos *websites*, existia, ao menos, uma forma de manutenção do diálogo com a sociedade; e apenas três municípios (Icó, Tururu e Uruoca) tiveram o conceito "muito bom" nesse quesito, pois disponibilizavam veículos como *newsletter* para que os usuários se cadastrassem e, conseqüentemente, fossem oportunamente informados, por meio des-

se canal de comunicação, sobre as ações do município e o andamento de suas demandas específicas.

A Tabela 11, relacionada à última categoria de análise da dimensão específica, a "responsividade", reuniu os resultados quanto à existência de: mecanismos de antecipação das necessidades do cidadão-usuário (proatividade); meios de atendimento on-line; publicação das respostas das autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos; prazo para atendimento das demandas encaminhadas pelo cidadão; mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre temas específicos; meios de acompanhamento da tramitação de anteprojetos; instrumentos de avaliação dos serviços ofertados pelo município; formas de publicação de indicadores de satisfação dos usuários; perguntas e respostas frequentes; expedientes de suporte ao usuário; e veículos de acompanhamento da situação/status das demandas do cidadão.

Tabela 11 Resultado da categoria de análise "responsividade"

| Responsividade | Não existe/ Não localizado | % | Fra- co | % | Regular | % | Bom | % | Muito bom/ Lo- calizado | % |
|-----------------------------------|-------------------------------|------|------------|---|---------|-----|-----|---|-------------------------------|-----|
| Proatividade | 148 | 94,3 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 9 | 5,7 |
| Atendimento on-line | 154 | 98,1 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 3 | 1,9 |
| Respostas das autoridades | 157 | 100 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 0 | 0 |
| Debate prévio | 147 | 93,6 | N/A | - | 10 | 6,4 | N/A | - | 0 | 0 |
| Avaliação dos serviços do governo | 146 | 93 | N/A | - | 8 | 5,1 | N/A | - | 3 | 1,9 |
| Perguntas e respostas | 157 | 100 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 0 | 0 |
| Suporte ao usuário | 153 | 97,4 | N/A | - | 2 | 1,3 | N/A | - | 2 | 1,3 |
| Acompanhamento das demandas | 149 | 94,9 | N/A | - | N/A | - | N/A | - | 8 | 5,1 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

De acordo com Vaitsman e Andrade (2005), o conceito de responsividade, utilizado na Ciência Política, refere-se a quanto as ações governamentais atendem às demandas e expectativas da população. Nesse estudo, os achados nos municípios relativos a essa categoria de análise refletem o quanto as iniciativas voltadas ao atendimento das expectativas dos munícipes precisam evoluir, pois nela se concentraram as piores performances da avaliação dos *websites*.

Quanto à antecipação das necessidades dos usuários, 94,3% dos municípios não foram considerados proativos. Dentre os municípios restantes, ou seja, que demonstravam iniciativas nesse contexto, foram disponibilizadas

algumas informações nos *websites*, como exemplo: visualização dos links mais acessados no portal, ou; "quem acessou informação x também acessou informação y".

Em relação ao atendimento on-line, 154 municípios não disponibilizavam nenhum veículo relacionado, enquanto em apenas três municípios (Cascavel, Mauriti e Reriutaba) foi possível localizar algumas iniciativas nesse sentido, como: pronto atendimento, alô prefeitura ou chats.

As respostas das autoridades não foram publicadas em nenhum *website* observado, sugerindo um descompromisso dos gestores quanto ao atendimento desse quesito, principalmente ao considerar que várias respostas geram ampla repercussão e interesse das comunidades locais. Espera-se que o canal "Ouvidoria" possa ser um instrumento eficaz para essa finalidade e atenda às disposições pertinentes à LAI, com a publicação nos *websites* municipais do número de atendimentos por tipo de demanda e por período específico.

Em 93,6% dos portais, não foram identificados mecanismos com potencialidade de debate prévio sobre temas específicos, como saúde, educação, segurança, assistência social, obras etc. Apenas dez municípios publicavam, em seus *websites*, algum tipo de iniciativa relacionada, como o recebimento da opinião dos cidadãos sobre determinado assunto com votação e comentários; temas específicos com a verificação da publicação de resultados prévios, pareceres ou laudos técnicos; e tramitação de anteprojetos, com o nome do autor, a data da apresentação, a fase, a data da votação e seu respectivo resultado.

Observou-se que em 93% dos *websites* não foram localizados instrumentos de mensuração quanto aos serviços do governo pela população. Constatou-se que oito municípios (Arneiroz, Carnaubal, Chaval, Choró, Farias Brito, Guaiúba, Meruoca e São Luís do Curu) disponibilizavam meios de avaliação dos serviços governamentais, conquanto, sem a publicação de indicadores de satisfação dos usuários, enquanto apenas três municípios (Beberibe, Independência e Nova Olinda) foram mais criteriosos nesse aspecto, pois, além de disponibilizarem em seus *websites* as avaliações dos serviços municipais, também, publicavam percentuais com o nível de satisfação dos usuários.

Quanto ao serviço de perguntas e respostas, nenhum município fornecia esse instrumento aos seus cidadãos. Tal iniciativa poderia instruir a população local em vários aspectos, concretizando-se como um guia de orientação sobre os assuntos mais recorrentes e inerentes à realidade de cada município.

Verificou-se que 97,4% dos municípios não disponibilizavam expedientes de suporte aos usuários em seus portais. Em dois municípios (Araripe e Iguatu), foi possível identificar mecanismos de suporte, assim como o recebimento de esclarecimentos pelos usuários quanto às suas dúvidas relacionadas ao portal. Os *websites* dos municípios de Juazeiro do Norte e Varjota, além de disporem dessa funcionalidade, permitiam que o usuário pudesse informar, por meio de um campo específico, algum tipo de erro relacionado à navegação nos portais.

Por último, constatou-se que em 94,9% dos *websites* observados não foram localizados instrumentos de acompanhamento das demandas dos cidadãos, enquanto apenas oito municípios (Aquiraz, Crateús, Croatá, Fortaleza, Groaíras, Horizonte, Tururu e Uruoca), ou seja, 5,1%, disponibilizavam iniciativas dessa natureza, como emissão de protocolos de atendimento; ou informações sobre o prazo para o atendimento das demandas encaminhadas pelo cidadão.

5.3 Diagnóstico geral dos municípios cearenses

Neste segmento, relacionado ao diagnóstico geral dos municípios cearenses, foram elaboradas tabelas ou gráficos que demonstrassem:

- o resultado consolidado geral da transparência digital dos portais municipais cearenses;
- o resultado consolidado dos municípios cearenses, conforme o conceito global da transparência digital;
- o resultado consolidado dos municípios, conforme a categoria de análise da transparência digital; e
- o resultado consolidado da transparência digital dos municípios, conforme a regulamentação da LRF para o portal da transparência.

5.3.1 Resultado consolidado geral da transparência digital dos portais municipais cearenses

Para evidenciar o desempenho da transparência digital com suporte nos *websites* municipais, foi delineada, no Quadro 46, a escala de pontuação do modelo utilizado nesta pesquisa, considerando que as notas atribuídas aos indicadores variavam de 0 a 4. Além disso, a divisão da escala consistiu em cinco intervalos de pontuação para classificação do conceito global da transparência digital, conforme o índice de transparência digital alcançado por parte de cada município. Em seguida, é agrupado na Tabela 12 o resultado consolidado geral da transparência digital dos portais municipais, com a exposição dos resultados parciais de cada dimensão analisada; os resultados finais – o índice de transparência digital – dispostos em ordem decrescente; e o conceito global da transparência digital para cada município.

Quadro 46 Escala de pontuação da transparência digital

| Conceito global da transparência digital | Escala de pontuação |
|--|-----------------------|
| TA – transparência avançada | 4 a 3,2 |
| TS – transparência significativa | Abaixo de 3,2 até 2,4 |
| TM – transparência moderada | Abaixo de 2,4 até 1,6 |
| TF – transparência fraca | Abaixo de 1,6 até 0,8 |
| TI – transparência inexistente | Abaixo de 0,8 |

Fonte: Elaboração do autor (2015).

Tabela 12 Resultado consolidado da transparência digital dos portais municipais cearenses

| | Município | Resultados parciais | | | Índice de transparência digital | Conceito global da transparência digital |
|----|-------------------|---------------------|---------------|-------------------|---------------------------------|--|
| | | DI - Geral | DII – Técnica | DIII – Específica | | |
| 1 | Aquiraz | 3,60 | 2,37 | 2,37 | 2,443 | Significativo |
| 2 | Fortaleza | 4,00 | 2,63 | 1,84 | 2,432 | Significativo |
| 3 | Maracanaú | 4,00 | 2,07 | 1,75 | 2,263 | Moderado |
| 4 | Crateús | 4,00 | 1,63 | 1,47 | 2,007 | Moderado |
| 5 | Horizonte | 4,00 | 1,73 | 1,42 | 1,997 | Moderado |
| 6 | Sobral | 4,00 | 1,87 | 1,36 | 1,988 | Moderado |
| 7 | Maranguape | 4,00 | 2,43 | 1,16 | 1,982 | Moderado |
| 8 | Cascavel | 4,00 | 2,07 | 1,28 | 1,978 | Moderado |
| 9 | Eusébio | 3,60 | 2,60 | 1,12 | 1,910 | Moderado |
| 10 | Itapipoca | 4,00 | 2,37 | 1,04 | 1,898 | Moderado |
| 11 | Quixeramobim | 4,00 | 2,10 | 1,11 | 1,885 | Moderado |
| 12 | Aurora | 4,00 | 1,83 | 1,18 | 1,872 | Moderado |
| 13 | Uruoca | 3,60 | 1,80 | 1,30 | 1,860 | Moderado |
| 14 | Russas | 4,00 | 1,93 | 1,11 | 1,852 | Moderado |
| 15 | Pereiro | 4,00 | 2,13 | 1,01 | 1,832 | Moderado |
| 16 | Salitre | 3,60 | 1,50 | 1,34 | 1,825 | Moderado |
| 17 | Quixadá | 4,00 | 1,60 | 1,16 | 1,815 | Moderado |
| 18 | Aracati | 4,00 | 1,70 | 1,12 | 1,810 | Moderado |
| 19 | Mauriti | 4,00 | 2,20 | 0,93 | 1,800 | Moderado |
| 20 | Viçosa do Ceará | 3,60 | 2,43 | 0,98 | 1,797 | Moderado |
| 21 | Cruz | 3,60 | 2,40 | 0,98 | 1,785 | Moderado |
| 22 | Beberibe | 4,00 | 1,43 | 1,16 | 1,782 | Moderado |
| 23 | Barbalha | 4,00 | 1,93 | 0,99 | 1,782 | Moderado |
| 24 | Varjota | 4,00 | 1,87 | 1,01 | 1,778 | Moderado |
| 25 | Camocim | 4,00 | 1,83 | 1,02 | 1,777 | Moderado |
| 26 | Iguatu | 3,60 | 2,13 | 1,05 | 1,777 | Moderado |
| 27 | Tururu | 3,60 | 1,80 | 1,15 | 1,770 | Moderado |
| 28 | Bela Cruz | 4,00 | 1,53 | 1,08 | 1,757 | Moderado |
| 29 | Juazeiro do Norte | 3,20 | 1,27 | 1,43 | 1,753 | Moderado |
| 30 | Carnaubal | 4,00 | 2,40 | 0,78 | 1,750 | Moderado |
| 31 | Ubajara | 4,00 | 2,47 | 0,73 | 1,728 | Moderado |
| 32 | Caucaia | 4,00 | 1,67 | 0,98 | 1,723 | Moderado |
| 33 | Farias Brito | 4,00 | 1,97 | 0,88 | 1,718 | Moderado |
| 34 | Catarina | 4,00 | 1,60 | 0,99 | 1,715 | Moderado |

| Município | | Resultados parciais | | | Índice de transparência digital | Conceito global da transparência digital |
|-----------|---------------------|---------------------|------------------|----------------------|---------------------------------------|---|
| | | DI - Geral | DII – Técnica | DIII – Específica | | |
| 35 | Parambu | 4,00 | 1,53 | 1,01 | 1,712 | Moderado |
| 36 | Ipu | 4,00 | 2,10 | 0,82 | 1,710 | Moderado |
| 37 | Groaíras | 3,60 | 2,20 | 0,91 | 1,705 | Moderado |
| 38 | Icó | 4,00 | 2,10 | 0,81 | 1,705 | Moderado |
| 39 | Guaraciaba do Norte | 4,00 | 1,87 | 0,88 | 1,703 | Moderado |
| 40 | Crato | 4,00 | 1,40 | 1,03 | 1,700 | Moderado |
| 41 | Missão Velha | 4,00 | 1,33 | 1,04 | 1,692 | Moderado |
| 42 | Ararendá | 4,00 | 1,37 | 1,03 | 1,688 | Moderado |
| 43 | Granja | 4,00 | 1,50 | 0,96 | 1,675 | Moderado |
| 44 | Pacajus | 4,00 | 2,10 | 0,76 | 1,675 | Moderado |
| 45 | Umari | 4,00 | 1,93 | 0,81 | 1,672 | Moderado |
| 46 | Reriutaba | 4,00 | 1,27 | 1,03 | 1,668 | Moderado |
| 47 | Ipueiras | 4,00 | 1,67 | 0,88 | 1,658 | Moderado |
| 48 | Altaneira | 4,00 | 1,87 | 0,78 | 1,643 | Moderado |
| 49 | Itaitinga | 4,00 | 1,23 | 0,98 | 1,637 | Moderado |
| 50 | Icapuí | 4,00 | 1,60 | 0,86 | 1,635 | Moderado |
| 51 | Tauá | 3,60 | 1,53 | 1,01 | 1,632 | Moderado |
| 52 | Nova Olinda | 4,00 | 1,80 | 0,78 | 1,625 | Moderado |
| 53 | Catunda | 4,00 | 1,87 | 0,75 | 1,623 | Moderado |
| 54 | Araripe | 3,60 | 2,00 | 0,80 | 1,600 | Moderado |
| 55 | Tianguá | 4,00 | 1,40 | 0,86 | 1,595 | Fraco |
| 56 | Guaiúba | 4,00 | 1,73 | 0,73 | 1,582 | Fraco |
| 57 | Baixio | 4,00 | 1,43 | 0,82 | 1,577 | Fraco |
| 58 | Pentecoste | 4,00 | 1,40 | 0,83 | 1,575 | Fraco |
| 59 | Barroquinha | 4,00 | 1,87 | 0,67 | 1,573 | Fraco |
| 60 | Jucás | 4,00 | 1,27 | 0,86 | 1,568 | Fraco |
| 61 | Cedro | 3,60 | 1,47 | 0,91 | 1,558 | Fraco |
| 62 | Choró | 3,60 | 1,47 | 0,91 | 1,558 | Fraco |
| 63 | Croatá | 3,60 | 1,93 | 0,75 | 1,557 | Fraco |
| 64 | Morada Nova | 4,00 | 1,27 | 0,83 | 1,553 | Fraco |
| 65 | Umirim | 4,00 | 1,93 | 0,61 | 1,552 | Fraco |
| 66 | Solonópole | 4,00 | 1,87 | 0,63 | 1,548 | Fraco |
| 67 | Irauçuba | 4,00 | 1,87 | 0,62 | 1,543 | Fraco |
| 68 | Santana do Cariri | 4,00 | 1,53 | 0,71 | 1,532 | Fraco |
| 69 | Meruoca | 4,00 | 1,13 | 0,83 | 1,522 | Fraco |
| 70 | Frecheirinha | 4,00 | 1,70 | 0,63 | 1,515 | Fraco |

| | Município | Resultados parciais | | | Índice de transparência digital | Conceito global da transparência digital |
|-----|-----------------------|---------------------|---------------|-------------------|---------------------------------|--|
| | | DI - Geral | DII – Técnica | DIII – Específica | | |
| 71 | Mombaça | 4,00 | 1,67 | 0,63 | 1,513 | Fraco |
| 72 | Chaval | 4,00 | 1,47 | 0,68 | 1,503 | Fraco |
| 73 | Caririaçu | 4,00 | 1,53 | 0,64 | 1,492 | Fraco |
| 74 | Redenção | 4,00 | 1,40 | 0,68 | 1,485 | Fraco |
| 75 | São João do Jaguaribe | 4,00 | 1,40 | 0,68 | 1,485 | Fraco |
| 76 | Banabuiú | 4,00 | 1,40 | 0,66 | 1,475 | Fraco |
| 77 | Acarape | 4,00 | 1,63 | 0,57 | 1,467 | Fraco |
| 78 | Massapê | 4,00 | 1,53 | 0,59 | 1,462 | Fraco |
| 79 | Forquilha | 4,00 | 1,10 | 0,73 | 1,460 | Fraco |
| 80 | Santana do Acaraú | 3,60 | 2,07 | 0,53 | 1,453 | Fraco |
| 81 | Jaguaretama | 4,00 | 1,47 | 0,59 | 1,448 | Fraco |
| 82 | Jaguaribara | 4,00 | 1,47 | 0,59 | 1,448 | Fraco |
| 83 | Quixelô | 4,00 | 1,37 | 0,62 | 1,443 | Fraco |
| 84 | Milhã | 4,00 | 1,33 | 0,61 | 1,432 | Fraco |
| 85 | Chorozinho | 4,00 | 1,27 | 0,62 | 1,423 | Fraco |
| 86 | Ipaumirim | 4,00 | 1,67 | 0,48 | 1,418 | Fraco |
| 87 | Amontada | 4,00 | 1,43 | 0,54 | 1,412 | Fraco |
| 88 | Milagres | 4,00 | 1,13 | 0,64 | 1,412 | Fraco |
| 89 | Paracuru | 4,00 | 1,03 | 0,68 | 1,412 | Fraco |
| 90 | São Luis do Curu | 4,00 | 1,87 | 0,39 | 1,408 | Fraco |
| 91 | Lavras da Mangabeira | 4,00 | 1,27 | 0,59 | 1,408 | Fraco |
| 92 | Tejuçuoca | 4,00 | 1,27 | 0,59 | 1,408 | Fraco |
| 93 | São Benedito | 4,00 | 1,43 | 0,53 | 1,407 | Fraco |
| 94 | Ocara | 4,00 | 1,27 | 0,58 | 1,403 | Fraco |
| 95 | Quixeré | 4,00 | 1,27 | 0,58 | 1,403 | Fraco |
| 96 | Graça | 4,00 | 1,27 | 0,58 | 1,403 | Fraco |
| 97 | Tabuleiro do Norte | 4,00 | 1,33 | 0,56 | 1,402 | Fraco |
| 98 | Aracoiaaba | 4,00 | 1,17 | 0,61 | 1,398 | Fraco |
| 99 | Ipaporanga | 4,00 | 1,13 | 0,61 | 1,392 | Fraco |
| 100 | Barro | 4,00 | 1,40 | 0,52 | 1,390 | Fraco |
| 101 | Boa Viagem | 4,00 | 0,90 | 0,68 | 1,390 | Fraco |
| 102 | Acaraú | 3,20 | 1,27 | 0,83 | 1,388 | Fraco |
| 103 | Palmácia | 4,00 | 1,47 | 0,49 | 1,388 | Fraco |
| 104 | Jaguaruana | 4,00 | 1,27 | 0,53 | 1,373 | Fraco |
| 105 | Pacoti | 4,00 | 1,27 | 0,53 | 1,373 | Fraco |
| 106 | Saboeiro | 4,00 | 1,47 | 0,47 | 1,373 | Fraco |

| | Município | Resultados parciais | | | Índice de transparência digital | Conceito global da transparência digital |
|-----|------------------------|---------------------|---------------|-------------------|---------------------------------|--|
| | | DI - Geral | DII – Técnica | DIII – Específica | | |
| 107 | Pedra Branca | 4,00 | 1,13 | 0,58 | 1,372 | Fraco |
| 108 | Cariús | 4,00 | 1,10 | 0,58 | 1,370 | Fraco |
| 109 | Arneiroz | 4,00 | 1,27 | 0,53 | 1,368 | Fraco |
| 110 | Capistrano | 4,00 | 1,27 | 0,52 | 1,363 | Fraco |
| 111 | Guaramiranga | 4,00 | 1,27 | 0,52 | 1,363 | Fraco |
| 112 | General Sampaio | 4,00 | 1,27 | 0,51 | 1,358 | Fraco |
| 113 | Novo Oriente | 4,00 | 1,27 | 0,51 | 1,358 | Fraco |
| 114 | Pacujá | 4,00 | 1,27 | 0,51 | 1,358 | Fraco |
| 115 | Ibaretama | 4,00 | 1,33 | 0,48 | 1,357 | Fraco |
| 116 | Miraíma | 4,00 | 1,07 | 0,57 | 1,353 | Fraco |
| 117 | Canindé | 3,20 | 0,97 | 0,86 | 1,348 | Fraco |
| 118 | Potiretama | 4,00 | 1,27 | 0,49 | 1,348 | Fraco |
| 119 | Baturité | 4,00 | 1,13 | 0,53 | 1,347 | Fraco |
| 120 | Independência | 3,60 | 1,43 | 0,57 | 1,347 | Fraco |
| 121 | Alto Santo | 4,00 | 1,27 | 0,48 | 1,338 | Fraco |
| 122 | Uruburetama | 4,00 | 1,47 | 0,41 | 1,338 | Fraco |
| 123 | Apuiarés | 3,60 | 1,53 | 0,51 | 1,332 | Fraco |
| 124 | Tarrafas | 3,60 | 1,20 | 0,62 | 1,330 | Fraco |
| 125 | Campos Sales | 4,00 | 1,10 | 0,52 | 1,330 | Fraco |
| 126 | Ibiapina | 3,60 | 1,27 | 0,59 | 1,328 | Fraco |
| 127 | Grangeiro | 4,00 | 1,27 | 0,46 | 1,328 | Fraco |
| 128 | Marco | 4,00 | 1,27 | 0,46 | 1,328 | Fraco |
| 129 | Pindoretama | 4,00 | 1,53 | 0,36 | 1,322 | Fraco |
| 130 | Poranga | 3,60 | 1,43 | 0,53 | 1,322 | Fraco |
| 131 | Porteiras | 4,00 | 1,23 | 0,46 | 1,322 | Fraco |
| 132 | Itatira | 4,00 | 1,27 | 0,44 | 1,318 | Fraco |
| 133 | Pacatuba | 4,00 | 0,97 | 0,54 | 1,318 | Fraco |
| 134 | Quiterianópolis | 4,00 | 0,97 | 0,54 | 1,318 | Fraco |
| 135 | Limoeiro do Norte | 3,60 | 1,00 | 0,66 | 1,315 | Fraco |
| 136 | Jaguaribe | 3,60 | 1,13 | 0,61 | 1,312 | Fraco |
| 137 | Palhano | 4,00 | 1,13 | 0,48 | 1,312 | Fraco |
| 138 | Iracema | 4,00 | 0,90 | 0,55 | 1,310 | Fraco |
| 139 | Paramoti | 3,20 | 1,87 | 0,47 | 1,293 | Fraco |
| 140 | Antonina do Norte | 4,00 | 1,23 | 0,40 | 1,287 | Fraco |
| 141 | Jijoca de Jericoacoara | 3,60 | 1,10 | 0,58 | 1,285 | Fraco |
| 142 | Itapiúna | 4,00 | 1,10 | 0,41 | 1,265 | Fraco |

| Município | Resultados parciais | | | Índice de transparência digital | Conceito global da transparência digital | |
|-----------|---------------------|---------------|-------------------|---------------------------------|--|-------------|
| | DI - Geral | DII – Técnica | DIII – Específica | | | |
| 143 | Moraújo | 4,00 | 1,27 | 0,35 | 1,263 | Fraco |
| 144 | Itarema | 4,00 | 1,13 | 0,35 | 1,237 | Fraco |
| 145 | Potengi | 4,00 | 0,97 | 0,40 | 1,233 | Fraco |
| 146 | Fortim | 3,60 | 1,00 | 0,49 | 1,215 | Fraco |
| 147 | Senador Pompeu | 3,60 | 0,83 | 0,49 | 1,182 | Fraco |
| 148 | Paraipaba | 4,00 | 0,70 | 0,38 | 1,165 | Fraco |
| 149 | Pires Ferreira | 3,20 | 1,13 | 0,48 | 1,152 | Fraco |
| 150 | Ibicutinga | 3,20 | 1,10 | 0,31 | 1,045 | Fraco |
| 151 | Várzea Alegre | 0,80 | 1,03 | 1,01 | 0,972 | Fraco |
| 152 | Aratuba | 4,00 | 0,00 | 0,18 | 0,910 | Fraco |
| 153 | Coreaú | 0,80 | 1,37 | 0,68 | 0,838 | Fraco |
| 154 | Brejo Santo | 0,80 | 1,30 | 0,43 | 0,675 | Inexistente |
| 155 | Itapajé | 0,80 | 1,13 | 0,42 | 0,637 | Inexistente |
| 156 | Madalena | 0,80 | 1,07 | 0,33 | 0,568 | Inexistente |
| 157 | Mucambo | 0,80 | 0,87 | 0,20 | 0,453 | Inexistente |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Com amparo nos resultados, a classificação da transparência digital foi considerada "inexistente" para os municípios de Brejo Santo, Itapajé, Madalena e Mucambo, em razão, principalmente, da inexpressiva performance desses municípios nas dimensões geral e específica. Quanto à dimensão geral, a avaliação desses municípios foi comprometida em virtude da baixa pontuação da categoria de análise "*internet*", especificamente pela inexistência de portal da transparência. Embora a mesma performance desses municípios, nessa categoria de análise, tenha sido atingida pelos municípios de Coreaú e Várzea Alegre, suas pontuações nas outras dimensões de análise (técnica e específica) contribuíram para classificá-los no conceito de transparência digital "fraca".

Um critério essencial para analisar a transparência digital é a existência de portal da transparência nos *websites*, somando-se ao fato de que esta é uma exigência da Lei nº 131/09, ou seja, da Lei da Transparência, que restou descumprida pelos municípios de Brejo Santo, Coreaú, Itapajé, Madalena, Mucambo e Várzea Alegre. Constatou-se, porém, que 96,18% da população da pesquisa abrigou portais da transparência. Esse fato corroborou o cumprimento da legislação relacionada por 151 municípios; contribuiu para que o resultado da dimensão geral se destacasse em relação às performances das dimensões técnica e específica e colaborou para a ampliação da transparência digital nesses municípios.

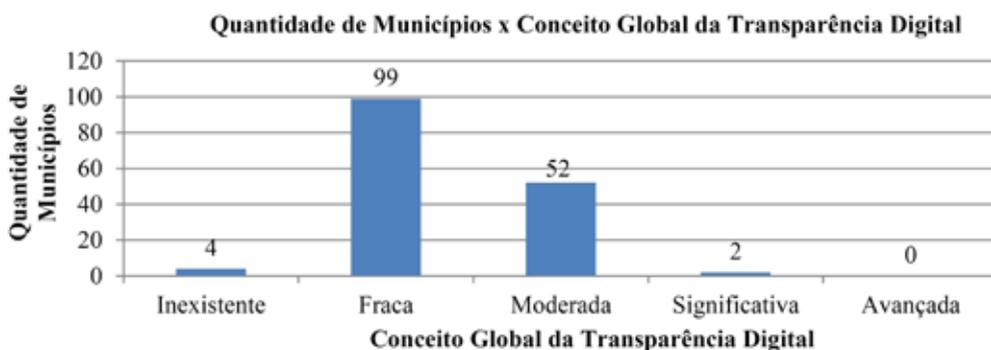
Observou-se que nenhum município avaliado atingiu a classificação da transparência digital "avançada", principalmente, pelos resultados das dimensões técnica e específica. A maior avaliação na dimensão técnica (2,37) foi para o Município de Fortaleza e a maior pontuação na dimensão específica foi para o Município de Aquiraz (2,08). Verificou-se que apenas Fortaleza e Aquiraz obtiveram o conceito da transparência digital "significativa". Ainda assim, este resultado foi corroborado, principalmente, pelas pontuações atingidas na dimensão geral desses municípios (4,00 e 3,60, respectivamente).

Os resultados atingidos nas dimensões técnica e específica indicam que os municípios precisam investir em infraestrutura e tecnologias digitais para alcançar melhores performances de transparência digital, ou seja, necessitam ampliar suas ações quanto à organização, arquitetura das informações e comunicação com outros sistemas de informação, assim bem em relação às informações e aos serviços relacionados à estrutura e ao funcionamento do município, leis, modos e canais de participação do governo; programas e projetos realizados e em andamento; acompanhamento da execução orçamentária, financeira e administrativa; meios de manutenção do diálogo; e atendimento das demandas encaminhadas pelos cidadãos.

5.3.2 Resultado consolidado dos municípios cearenses, conforme o conceito global da transparência digital

O resultado consolidado da transparência digital dos municípios cearenses, levando em consideração o conceito global da transparência digital – avançada, significativa, moderada, fraca e inexistente – pode ser visualizado por meio do Gráfico 1.

Gráfico 1 Resultado consolidado dos municípios cearenses, conforme o conceito global da transparência digital



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Constatou-se, quanto ao conceito global de transparência, que, após a aplicação do modelo de transparência digital, dois municípios (Aquiraz e Fortaleza) obtiveram o nível de transparência "significativo", 52 municípios (33,12%) tiveram o resultado "moderado" e quatro municípios (Brejo Santo,

Itapajé, Madalena e Mucambo) ficaram com o resultado "inexistente". A performance da transparência digital, porém, em 99 municípios, o que representou 63,05% dos *websites* avaliados, foi considerada "fraca", permitindo confirmar a segunda hipótese do estudo (H2), ou seja, a transparência digital dos portais eletrônicos da maioria dos municípios cearenses é "fraca", conforme o modelo de transparência digital desenvolvido por Amorim (2012).

5.3.3 Resultado consolidado dos municípios, conforme a categoria de análise da transparência digital

Para uma análise mais aprofundada, na Tabela 13, está o resultado consolidado da transparência digital dos *websites* municipais, conforme a categoria de análise e a escala de pontuação.

Tabela 13 Resultado consolidado dos municípios, conforme a categoria de análise da transparência digital

| Categorias de análise do modelo | Conceito global da transparência digital | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--|-------|------------------------------|-------|---------------------------------|-------|--------------------------------------|------|----------------------------------|-------|
| | Inexistente ($0 \leq x < 0,8$) | % | Fraco ($0,8 \leq x < 1,6$) | % | Moderado ($1,6 \leq x < 2,4$) | % | Significativo ($2,4 \leq x < 3,2$) | % | Avançado ($3,2 \leq x \leq 4$) | % |
| Dimensão geral | | | | | | | | | | |
| <i>Internet</i> | - | - | 6 | 3,82 | - | - | - | - | 151 | 96,18 |
| Dimensão técnica | | | | | | | | | | |
| Usabilidade | 1 | 0,64 | 61 | 38,85 | 61 | 38,85 | 6 | 3,82 | 28 | 17,84 |
| Acessibilidade | 2 | 1,27 | 119 | 75,80 | 36 | 22,93 | - | - | - | - |
| Acessibilidade | 2 | 1,27 | 119 | 75,80 | 36 | 22,93 | - | - | - | - |
| <i>Hiperlink</i> | 37 | 23,57 | 80 | 50,95 | 31 | 19,75 | 7 | 4,46 | 2 | 1,27 |
| Dimensão específica | | | | | | | | | | |
| Informações contextuais | 92 | 58,60 | 48 | 30,57 | 14 | 8,92 | 2 | 1,27 | 1 | 0,64 |

| Categorias de análise do modelo | Conceito global da transparência digital | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|--|-------|------------------------------|-------|---------------------------------|-------|--------------------------------------|------|----------------------------------|---|
| | Inexistente ($0 \leq x < 0,8$) | % | Fraco ($0,8 \leq x < 1,6$) | % | Moderado ($1,6 \leq x < 2,4$) | % | Significativo ($2,4 \leq x < 3,2$) | % | Avançado ($3,2 \leq x \leq 4$) | % |
| Informações institucionais | 36 | 22,93 | 107 | 68,15 | 14 | 8,92 | - | - | - | - |
| Informações financeiro-orçamentárias | 97 | 61,78 | 53 | 33,76 | 6 | 3,82 | 1 | 0,64 | - | - |
| Informações administrativas | 117 | 74,52 | 32 | 20,38 | 8 | 5,10 | - | - | - | - |
| Comunicação com o público | 32 | 20,38 | 98 | 62,42 | 25 | 15,93 | 2 | 1,27 | - | - |
| Responsividade | 152 | 96,82 | 5 | 3,18 | - | - | - | - | - | - |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Verificou-se que, na dimensão geral, o resultado foi formado exclusivamente pela categoria de análise "internet". Conforme anteriormente comentado, 96,18% dos municípios atenderam à LRF, em virtude das alterações promovidas pela Lei da Transparência, em razão da disponibilização e visibilidade dos portais de transparência nos *websites* municipais, o que contribuiu para o resultado significativo dessa dimensão.

No pertinente à dimensão técnica, embora o resultado constatado pela maioria dos municípios tenha demonstrado um conceito de transparência "fraco", a categoria de análise "usabilidade" obteve a melhor performance, visto que 95 municípios avaliados, ou seja, 60,51%, obtiveram os conceitos de transparência digital variando de "moderado" a "avançado" nessa categoria. As demais categorias da dimensão "técnica" ("acessibilidade" e "hiperlink") contribuíram para o resultado aquém do esperado nessa dimensão, ao considerar que 75,80% dos municípios tiveram um conceito de transparência "fraco" na categoria de análise "acessibilidade", enquanto 74,52% obtiveram conceitos de transparência variando de "inexistente" a "fraco" para a categoria de análise "hiperlink". Espera-se, dessa forma, que as ações dos gestores para melhoria da transparência digital dos *websites* quanto aos aspectos técnicos devam se concentrar, principalmente, nas categorias de análise "acessibilidade" e "hiperlink".

A dimensão específica denotou o maior peso para a formação do resultado final do índice de transparência digital dos municípios. Nessa dimensão, concentrou-se o maior volume de informações e serviços relacionados aos municípios. Nas categorias de análise "informações contextuais" e "informações institucionais", 140 (89,17%) e 143 (91,08%) municípios obtiveram conceitos de transparência "inexistente" e "fraco", respectivamente. Na categoria de análise "informações contextuais", o resultado do município de Aquiraz foi considerado "avançado" e dos municípios de Crateús e Maracanaú foi havido como "significativo". Em relação à categoria de análise "informações institucionais", não houve resultados classificados em "avançado" e "significativo".

Situação semelhante foi observada quanto às categorias de análise "informações financeiro-orçamentárias" e "informações administrativas", pois obtiveram em 150 (95,54%) e 149 (94,90%) municípios, respectivamente, os conceitos de transparência digital "inexistente" e "fraco". Na categoria de análise "informações financeiro-orçamentárias", o conceito de transparência digital do município de Salitre foi considerado "significativo" e não houve resultado "avançado" em nenhum município.

A comunicação com o público foi a categoria de análise com o melhor resultado da dimensão específica, pois, embora 130 municípios (82,80%) tenham apresentado, para essa categoria, o nível de transparência "inexistente" ou "fraco", 25 municípios (15,93%) apontaram o conceito de transparência digital "moderado", enquanto os municípios de Aquiraz e Uruoca registraram o conceito "significativo". Não houve conceito considerado "avançado" para nenhum município nessa categoria de análise.

Observou-se que as iniciativas relacionadas à transparência digital precisam avançar em todas as categorias de análise da dimensão específica, porém o pior resultado foi atribuído à categoria de análise "responsividade", visto que, em 152 municípios (96,82%), o conceito da transparência digital foi considerado "inexistente", enquanto em cinco (3,18%) – Aquiraz, Cascavel, Fortaleza, Horizonte e Varjota – o resultado foi "fraco".

5.3.4 Resultado consolidado da transparência digital dos municípios, conforme a regulamentação da LRF para o portal da transparência

Na Tabela 14 foram consolidados os resultados dos municípios, de acordo com o conceito global da transparência digital e o intervalo populacional, conforme a regulamentação do art. 73-B da LRF para o portal da transparência.

Tabela 14 Resultado consolidado da transparência digital dos municípios, conforme a regulamentação da LRF para o portal da transparência

| Conceito global da transparência digital | Intervalo populacional dos municípios, conforme parâmetros da LRF (Art. 73-B) e do IBGE (2010) | | | | | | Total | % |
|--|--|-------|-----------------------------|-------|-----------------------|-------|-------|-------|
| | Abaixo de 50.000 hab. | % | Entre 50.000 e 100.000 hab. | % | Acima de 100.000 hab. | % | | |
| Avançada | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | 0 |
| Significativa | 0 | 0 | 1 | 50 | 1 | 50 | 2 | 1,27 |
| Moderada | 30 | 57,69 | 15 | 28,85 | 7 | 13,46 | 52 | 33,12 |
| Fraca | 92 | 92,93 | 7 | 7,07 | 0 | 0 | 99 | 63,06 |
| Inexistente | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2,55 |
| Total | 126 | 80,25 | 23 | 14,65 | 8 | 5,10 | 157 | 100 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Nos termos do art. 73-B da LRF, foram concedidos prazos distintos para que os municípios pudessem cumprir as determinações dispostas nos incisos II e III do art. 48 e do art. 48-A da LRF. Nesse contexto, a Lei da Transparência (LC nº 131/09) estabeleceu que os prazos para o cumprimento das determinações dos incisos II e III do art. 48 e do art. 48-A da LRF, desde sua vigência em maio de 2009, eram: um ano para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios de mais de 100.000 (cem mil) habitantes; dois anos para os municípios que tivessem de 50.000 (cinquenta mil) a 100.000 (cem mil) habitantes; e quatro anos para os municípios que tivessem até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Na acepção de Cruz et al. (2014), o art. 73-B reconhece uma necessidade gradativa de implantação de mecanismos técnicos para as determinações da LC 131/09, ou seja, dada a diversidade de provedores de software que atuam na área e como o padrão de referência qualitativa se refere à União, parecem racionais os prazos impostos aos vários entes para a divulgação de dados.

Como a obrigatoriedade da divulgação dos dados pelos municípios com até 50.000 habitantes foi maior, ou seja, quatro anos, ultrapassados desde 28 de maio de 2013, é possível afirmar, com estribo nas constatações desta pesquisa, que boa parte desses municípios desenvolveram seus portais, apenas, para cumprir uma exigência legal, visto que o padrão de referência de qualidade dos *websites* municipais não correspondeu ao da União.

Observou-se, de acordo com a Tabela 14 e os dados do censo do IBGE (2010), que para a população deste estudo, oito municípios (5,10%) estavam com a população acima de 100.000 habitantes, 23 (14,65%) no intervalo de 50.000 a 100.000 habitantes e os 126 restantes (80,25%) abaixo de 50.000 habitantes.

Dos oito municípios da pesquisa acima de 100.000 habitantes, sete obtiveram um nível de transparência "moderado" e um "significativo", que foi o caso de Fortaleza. Quanto aos 23 municípios no intervalo de 50.000 a

100.000 habitantes, em sete deles o nível de transparência digital foi considerado "fraco", em 15 o resultado foi "moderado" e em apenas um município, no caso, Aquiraz, foi "significativo". Em relação aos 126 municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, 30 tiveram o nível de transparência "moderado", em 92 municípios o resultado foi "fraco" e quatro municípios apresentaram o nível de transparência "inexistente".

Com encosto nessas análises, o estudo aponta que os municípios com maior número de habitantes e, possivelmente, com maiores recursos para investimentos em TICs, puderam ser mais criteriosos na oferta de informações e serviços via *websites*, assim como no cumprimento das exigências normativas. Se, por um lado, os municípios com população acima de 100.000 habitantes tiveram o prazo de apenas um ano para atender às exigências legais, ou seja, até maio de 2010, por outro lado, desde esse período, dispuseram de mais tempo para aperfeiçoar a qualidade das informações e serviços de seus *websites*, ampliando, por consequência, sua transparência digital. Comparativamente, embora os municípios de menos de 50.000 habitantes tenham tido o prazo de quatro anos para atendimento à legislação, ou seja, até maio de 2013, a partir desse período, não foram observados avanços significativos em seus portais eletrônicos, quando comparados aos municípios mais populosos.

5.4 Análise de conglomerados

Entre as técnicas estatísticas definidas para a análise de dados dessa pesquisa, utilizou-se a análise de conglomerados ou de *clusters*. De acordo com Hair Jr. et al. (2005), a técnica da análise de conglomerados separa elementos ou variáveis em grupos homogêneos internamente, heterogêneos entre si e mutuamente exclusivos, com base em parâmetros determinados, segundo uma medida de similaridade ou distância.

Para realizar uma análise comparativa dos *websites* municipais cearenses, orientada pelas variáveis definidas, ou seja, as categorias de análise do modelo de transparência digital utilizado na pesquisa, a contribuição da aplicação da técnica de análise de conglomerados seria reduzir o grande volume de observações referentes aos 157 *websites*, analisados em uma quantidade menor de grupos que permitisse essa apreciação.

Nesse sentido, iniciou-se a análise estatística com a checagem das premissas que validassem a aplicação da análise de conglomerados. Primeiramente, o estudo realizado foi censitário, pois conforme definido na seção da metodologia da pesquisa, seriam analisados todos os *websites* ativos dos municípios cearenses, ou seja, a população considerada para o estudo de 157 *websites*.

Na sequência, outra premissa considerada para validar a utilização da análise de conglomerados relacionou-se à ausência de multicolinearidade entre as variáveis selecionadas, para que não houvesse variáveis altamente correlacionadas entre si. No intuito de comprovar o atendimento dessa premissa, efetuou-se a análise de correlação entre todas as variáveis cujos coeficientes de correlação são transferidos para a Tabela 15.

Tabela 15 Matriz de correlação entre as variáveis (Coeficiente de Pearson)

| Categorias de análise | Internet | Usabilidade | Acessibilidade | Hiperlink | Informações contextuais | Informações institucionais | Informações financeiro-orçamentárias | Informações administrativas | Comunicação com o público | Responsividade |
|--------------------------------------|----------|-------------|----------------|-----------|-------------------------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------|
| Internet | 1 | ,088 | ,085 | ,179* | ,080 | ,132 | ,116 | -,006 | ,150 | -,031 |
| Usabilidade | ,088 | 1 | ,331** | ,265** | ,357** | ,260** | ,256** | ,287** | ,303** | ,259** |
| Acessibilidade | ,085 | ,331** | 1 | ,250** | ,335** | ,308** | ,223** | ,212** | ,276** | ,227** |
| Hiperlink | ,179* | ,265** | ,250** | 1 | ,419** | ,277** | ,362** | ,296** | ,345** | ,328** |
| Informações contextuais | ,080 | ,357** | ,335** | ,419** | 1 | ,447** | ,365** | ,472** | ,553** | ,412** |
| Informações institucionais | ,132 | ,260** | ,308** | ,277** | ,447** | 1 | ,280** | ,543** | ,293** | ,384** |
| Informações financeiro-orçamentárias | ,116 | ,256** | ,223** | ,362** | ,365** | ,280** | 1 | ,518** | ,383** | ,285** |
| Informações administrativas | -,006 | ,287** | ,212** | ,296** | ,472** | ,543** | ,518** | 1 | ,370** | ,395** |
| Comunicação com o público | ,150 | ,303** | ,276** | ,345** | ,553** | ,293** | ,383** | ,370** | 1 | ,365** |
| Responsividade | -,031 | ,259** | ,227** | ,328** | ,412** | ,384** | ,285** | ,395** | ,365** | 1 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Nota: *. A correlação é significativa ao nível de 5%. **. A correlação é significativa ao nível de 1%.

Constatou-se, à vista de análise da matriz de correlação entre as variáveis (coeficiente de Pearson), que não há variáveis com forte correlação entre si ($|0,70 \leq \rho < 1|$). Logo, as dez categorias de análise puderam ser mantidas para aplicação da técnica de análise de *clusters*.

Quanto ao tipo de algoritmo de agrupamento, optou-se pelo método não hierárquico de agrupamento *K-means* (K-médias), utilizado de maneira mais frequente para o agrupamento de grandes conjuntos de observações, como é o caso desta pesquisa. Os resultados da primeira solução, com o agrupamento dos municípios em grupos, estão no Quadro 47.

Quadro 47 Classificação dos municípios em conglomerados

| GRUPO 1 – 6 MUNICÍPIOS | | | |
|--------------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|
| Brejo Santo | Coreaú | Itapajé | Madalena |
| Mucambo | Várzea Alegre | | |
| GRUPO 2 – 47 MUNICÍPIOS | | | |
| Acarape | Altaneira | Ararendá | Araripe |
| Aurora | Baixio | Barroquinha | Bela Cruz |
| Camocim | Carnaubal | Catarina | Catunda |
| Caucaia | Cedro | Choró | Croatá |
| Cruz | Eusébio | Farias Brito | Frecheirinha |
| Granja | Groaíras | Guaiúba | Guaraciaba do Norte |
| Icó | Iguatu | Ipu | Ipueiras |
| Irauçuba | Itaitinga | Itapipoca | Mauriti |
| Missão Velha | Mombaça | Nova Olinda | Pacajus |
| Paramoti | Quixeramobim | Russas | Santana do Acaraú |
| Santana do Cariri | São Luís do Curu | Solonópole | Tauá |
| Ubajara | Umirim | Varjota | |
| GRUPO 3 – 21 MUNICÍPIOS | | | |
| Aquiraz | Aracati | Barbalha | Beberibe |
| Cascavel | Cratêus | Crato | Fortaleza |
| Horizonte | Juazeiro do Norte | Maracanaú | Maranguape |
| Parambu | Pereiro | Quixadá | Salitre |
| Sobral | Tururu | Umari | Uruoca |
| Viçosa do Ceará | | | |
| GRUPO 4 – 83 MUNICÍPIOS | | | |
| Acaraú | Alto Santo | Amontada | Antonina do Norte |
| Apuiarés | Aracoiaaba | Aratuba | Arneiroz |
| Banabuiú | Barro | Baturité | Boa Viagem |
| Campos Sales | Canindé | Capistrano | Caririaçu |
| Cariús | Chaval | Chorozinho | Forquilha |
| Fortim | General Sampaio | Graça | Grangeiro |
| Guaramiranga | Ibaretama | Ibiapina | Ibicuitinga |
| Icapuí | Independência | Ipaporanga | Ipauimirim |
| Iracema | Itapiúna | Itarema | Itatira |
| Jaguaretama | Jaguaribara | Jaguaribe | Jaguaruana |
| Jijoca de Jericoacoara | Jucás | Lavras da Mangabeira | Limoeiro do Norte |
| Marco | Massapê | Meruoca | Milagres |
| Milhã | Miraíma | Morada Nova | Moraújo |
| Novo Oriente | Ocara | Pacatuba | Pacoti |
| Pacujá | Palhano | Palmácia | Paracuru |
| Paraipaba | Pires Ferreira | Pedra Branca | Pentecoste |

| GRUPO 4 – 83 MUNICÍPIOS | | | |
|-------------------------|-----------------|--------------------|--------------|
| Pindoretama | Potiretama | Poranga | Porteiras |
| Potengi | Quiterianópolis | Quixelô | Quixerê |
| Redenção | Reriutaba | Saboeiro | São Benedito |
| São João do Jaguaribe | Senador Pompeu | Tabuleiro do Norte | Tarrafas |
| Tejuçuoca | Tianguá | Uruburetama | |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Com o intuito de validar a constituição dos grupos de municípios, com arri-mo na análise das variáveis que influenciaram sua organização, procedeu-se à Análise de Variância (Anova) nas categorias de análise utilizadas. A intenção não foi observar se os grupos eram ou não distintos, mas identificar quais foram as variáveis que possibilitaram a segregação dos grupos e quais aquelas não significativas neste processo. A identificação foi feita com base nos valores de sig. (significância), que deveriam ser menores do que 0,05. Ademais, a utilização da Anova possibilitou a classificação das variáveis por sua importância no processo de segregação. Dessa forma, as variáveis que apresentaram maior valor estatístico de F foram as que mais influenciaram na segregação dos grupos, conforme a tabela 16.

Tabela 16 Análise de Variância Anova

| Categorias de análise | Conglomerados | | Erro | | F | Sig. |
|--------------------------------------|----------------|----|----------------|-----|---------|------|
| | Quadrado médio | df | Quadrado médio | df | | |
| <i>Internet</i> | 18,522 | 3 | ,042 | 153 | 446,139 | ,000 |
| Usabilidade | 16,311 | 3 | ,276 | 153 | 59,099 | ,000 |
| Acessibilidade | ,763 | 3 | ,096 | 153 | 7,937 | ,000 |
| <i>Hiperlink</i> | 7,422 | 3 | ,232 | 153 | 32,024 | ,000 |
| Informações contextuais | 7,744 | 3 | ,197 | 153 | 39,301 | ,000 |
| Informações institucionais | 1,627 | 3 | ,104 | 153 | 15,617 | ,000 |
| Informações financeiro-orçamentárias | 3,414 | 3 | ,143 | 153 | 23,821 | ,000 |
| Informações administrativas | 4,563 | 3 | ,129 | 153 | 35,420 | ,000 |
| Comunicação com o público | 3,420 | 3 | ,167 | 153 | 20,519 | ,000 |
| Responsividade | ,780 | 3 | ,042 | 153 | 18,426 | ,000 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Os testes F devem ser utilizados exclusivamente para finalidades descritivas, visto que os conglomerados foram selecionados para maximizar as diferenças entre as observações em conglomerados distintos. Os níveis de significância verificados não estão corrigidos para essa finalidade e, desse modo, não po-

dem ser interpretados como testes da hipótese de que as médias de conglomerados são iguais.

Conforme pode ser notado, todas as variáveis utilizadas denotaram um coeficiente de significância menor do que 0,05 (sig. = 0,000). Dessa maneira, é possível asseverar que todas as categorias de análise utilizadas na aplicação da técnica de análise de conglomerados se mostraram significantes para a formação dos quatro grupos, com nível de significância de 5%. A categoria de análise "internet" (F = 446,139) foi a que mais discriminou os municípios de cada grupo, seguida das categorias de análise "usabilidade" (F = 59,099), "informações contextuais" (F = 39,301) e "informações administrativas" (F = 35,420). Por outro lado, as categorias de análise que menos influenciaram na formação dos grupos foram "acessibilidade" (F = 7,937) e "informações institucionais" (F = 15,617).

Por conseguinte, para evidenciar as diferenças entre os grupos com origem em cada uma das categorias de análise, foram verificados os valores da distância média das observações em relação ao centro do grupo após a formação dos distintos conglomerados, expressos na Tabela 17.

Tabela 17 Centros de conglomerados finais

| Categorias de análise | Conglomerados | | | |
|--------------------------------------|---------------|--------|--------|--------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| <i>Internet</i> | ,8 | 3,9 | 3,9 | 3,9 |
| Usabilidade | 1,5667 | 2,8085 | 2,1048 | 1,5494 |
| Acessibilidade | 1,1 | 1,3 | 1,4 | 1,1 |
| <i>Hiperlink</i> | ,7500 | 1,4426 | 2,1333 | 1,0566 |
| Informações contextuais | ,5500 | ,9979 | 1,5762 | ,4819 |
| Informações institucionais | ,7667 | 1,1489 | 1,4000 | ,9217 |
| Informações financeiro-orçamentárias | ,38 | ,88 | 1,32 | ,60 |
| Informações administrativas | ,4583 | ,5936 | 1,2310 | ,3349 |
| Comunicação com o público | ,7833 | 1,3319 | 1,7381 | 1,0325 |
| Responsividade | ,1 | ,1 | ,4 | ,0 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Dentre os grupos observados na análise, o grupo 1 destaca-se dos demais como aquele com menores valores em seis das dez variáveis, sendo, portanto, o grupo cujos municípios têm os atributos menos favoráveis à transparência. Observou-se que a maior distância média das observações nesse grupo, em relação aos demais, concentrou-se na categoria de análise "internet", visto que somente os municípios de Brejo Santo, Coreaú, Itapajé, Madalena, Mucambo e Várzea Alegre não dispunham de portal da transparência.

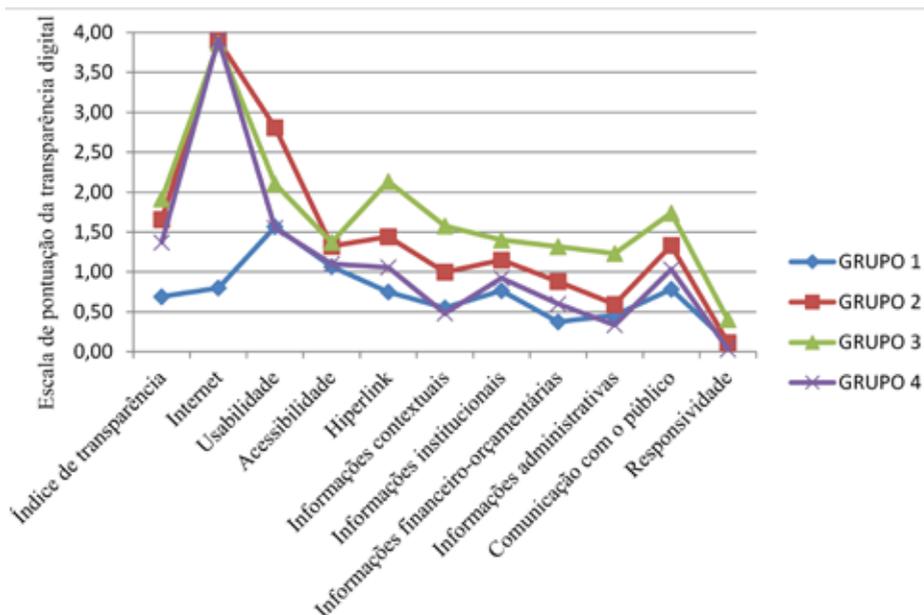
Observou-se que o grupo 3 obteve os melhores resultados para oito entre dez variáveis da transparência digital, quando comparado aos demais grupos. Pode-se inferir que existe um maior esforço dos municípios participan-

tes deste grupo quanto à organização, ao design e conteúdo de seus *websites*, *links* para órgãos de apoio e organismos reguladores, como também no concernente à disponibilização de informações e serviços relacionados à estrutura e ao funcionamento do município, atribuições das autoridades municipais, acompanhamento da execução orçamentária e financeira, utilização do portal da transparência e comunicação com o público.

Constatou-se, inclusive, que o grupo 3 possuía oito municípios entre os 15 com melhores PIB per capita do CE, conforme os dados divulgados pelo censo do IBGE, no ano de 2010, ou seja, nos municípios de Aquiraz, Aracati, Barbalha, Fortaleza, Horizonte, Juazeiro do Norte, Maracanaú e Sobral, o PIB per capita influencia as iniciativas de transparência digital. Observou-se, ainda, no grupo 3, o fato de que quatro municípios (Aquiraz, Fortaleza, Horizonte e Maracanaú) figuraram entre os cinco com melhores índices de transparência digital.

No Gráfico 2, podem ser visualizados os valores médios de cada categoria de análise, onde foi incluído o valor médio do índice de transparência de cada grupo, caracterizando-se como um indicador geral que reúne as dez categorias de análise utilizadas.

Gráfico 2 Distribuição média das categorias de análise, por conglomerado



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Em relação aos demais grupos, o índice de transparência digital apontou o Grupo 2 como o melhor dos municípios relacionados à categoria de análise "usabilidade", principalmente, ao considerar que seus *websites* se destaca-

ram em relação aos demais grupos quanto à memorização de conteúdo e à facilidade de navegação e interação pelos usuários.

Comprovou-se que os grupos 2, 3 e 4 obtiveram a mesma performance quanto à categoria de análise "*internet*", o que poderia ter relação com exigências oriundas da Lei da Transparência quanto à disponibilização de informações sobre a execução financeira e orçamentária em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público, ou seja, a utilização da rede mundial de computadores.

Embora o grupo 3 tenha sido superior em relação aos demais na categoria de análise "*responsividade*", ainda assim sua performance foi considerada "*inexistente*", conforme os parâmetros de análise definidos no modelo de transparência digital da pesquisa, sugerindo o quanto ainda precisa ser feito em todos os grupos para avançar nesse aspecto.

As diferenças entre os grupos também puderam ser observadas quanto ao conceito global de transparência digital, desde a média de cada grupo em cada categoria de análise, após a formação dos distintos conglomerados, consoante está na Tabela 18.

Tabela 18 Distribuição média dos grupos, por conceito global da transparência digital

| Categorias de análise do modelo | Conceito global da transparência digital x Grupos | | | | |
|--------------------------------------|---|---------------------------------|------------------------------------|---|-------------------------------------|
| | Inexistente ($0 \leq x < 0,8$) | Fraco ($0,8 \leq x < 1,6$) | Moderado ($1,6 \leq x < 2,4$) | Significativo ($2,4 \leq x < 3,2$) | Avançado ($3,2 \leq x \leq 4$) |
| <i>Internet</i> | 1 | - | - | - | 2, 3 e 4 |
| Usabilidade | - | 1 e 4 | 3 | 2 | - |
| Acessibilidade | - | 1, 2, 3 e 4 | - | - | - |
| Hiperlink | 1 | 2 e 4 | 3 | - | - |
| Informações contextuais | 1 e 4 | 2 e 3 | - | - | - |
| Informações institucionais | 1 | 2, 3 e 4 | - | - | - |
| Informações financeiro-orçamentárias | 1 e 4 | 2 e 3 | - | - | - |
| Informações administrativas | 1, 2 e 4 | 3 | - | - | - |
| Comunicação com o público | 1 | 2 e 4 | 3 | - | - |
| Responsividade | 1, 2, 3 e 4 | - | - | - | - |
| Índice de transparência | 1 | 2 e 4 | 3 | - | - |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Verificou-se que o Grupo 3 foi o único que obteve o resultado relativo ao índice de transparência digital considerado "*moderado*" em razão das categorias de análise "*usabilidade*", "*hiperlink*" e "*comunicação com o público*". Quanto ao Grupo 2, sua performance da transparência digital foi

considerada "fraca", principalmente, pelo resultado das categorias de análise "acessibilidade", "hiperlink", "informações contextuais", "informações institucionais", "informações financeiro-orçamentárias" e "comunicação com o público". Em relação ao Grupo 4, o resultado da transparência digital foi considerado "fraco", principalmente em decorrência das categorias de análise "usabilidade", "acessibilidade", "hiperlink", "informações institucionais" e "comunicação com o público" e, por fim, o Grupo 1 obteve o resultado da transparência digital "inexistente" em todas as categorias de análise, com exceção de "usabilidade" e "acessibilidade".

De maneira geral, foi possível verificar o posicionamento de cada grupo em relação aos demais, ao identificar quais eram os pares de grupos mais próximos ao serem levadas em conta todas as categorias de análise consideradas na pesquisa. Nesse sentido, na Tabela 19 estão as distâncias entre os grupos.

Tabela 19 Distâncias entre os centros de conglomerados finais

| Conglomerados | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | | 3,680 | 4,139 | 3,227 |
| 2 | 3,680 | | 1,512 | 1,558 |
| 3 | 4,139 | 1,512 | | 2,286 |
| 4 | 3,227 | 1,558 | 2,286 | |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Portanto, é possível inferir que o grupo mais próximo ao Grupo 3 é o Grupo 2 que, por sua vez, apontou a melhor performance na categoria de análise "usabilidade". Em relação ao Grupo 4, esse possui menor distância em relação ao Grupo 2, o que pode validá-los como os dois grupos com o conceito global de transparência digital "fraco", e, por último, encontra-se o Grupo 1, que, embora se aproxime mais do Grupo 4, ainda assim é o que denota maior distância em relação aos demais, em virtude, principalmente, do resultado da categoria de análise "internet", motivada pela inexistência de portais da transparência nos *websites* de seus municípios, corroborando a discussão anterior.

Por fim, na Tabela 20, é apresentado um resumo das características encontradas em cada um dos grupos de municípios analisados.

Tabela 20 Perfil dos grupos de municípios

| Grupos | Características |
|---------|--|
| Grupo 1 | Pior grupo de municípios em relação à transparência digital. Obteve conceito médio global "inexistente" e "fraco" em todas as categorias de análise do modelo. Em nenhum município do grupo existia <i>link</i> para portal da transparência e, conseqüentemente, não era possível qualificar sua visibilidade, necessitando evoluir nos aspectos ligados à categoria de análise "internet". |

| Grupos | Características |
|---------|--|
| Grupo 2 | Segundo melhor grupo em relação à transparência digital. Em particular, esse grupo sobressaiu-se em relação à categoria de análise "usabilidade", no que diz respeito, principalmente, à existência de mecanismos de busca, mapa do site e elementos de interface. |
| Grupo 3 | Melhor grupo de municípios com indicadores relativos à transparência digital, obtendo as melhores performances de oito entre as dez categorias de análise do modelo, especialmente quanto às informações contextuais, administrativas, <i>hiperlinks</i> e com parte dos municípios entre os melhores PIB per capita do Ceará. |
| Grupo 4 | Terceiro grupo na classificação da transparência digital e que reuniu a maior parte dos municípios da pesquisa. Recebeu conceito médio global "fraco" em nove das dez categorias de análise do modelo, refletindo o desempenho geral dos municípios cearenses. |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Em suma, pode-se observar, ao considerar os grupos criados pela análise estatística de agrupamentos, os diferentes níveis de transparência digital em que se encontram os municípios cearenses com *websites* ativos, sendo percebidas, ainda, oportunidades de melhoria quanto às diversas categorias de análise aplicadas aos municípios da pesquisa. Ademais, também puderam ser percebidas grandes disparidades entre os grupos como, por exemplo, quanto aos Grupos 1 e 3, pior e melhor grupo nas categorias analisadas, respectivamente. Mesmo sendo o Grupo 1 bastante pequeno em relação aos demais, com apenas seis municípios, o desempenho fraco em todas as categorias de análise denota as distâncias existentes entre os níveis de desenvolvimento e aplicação das TICs no Estado do Ceará.

5.5 Análise univariada da transparência digital dos municípios, com os indicadores políticos, sociais e econômicos

Após a análise pormenorizada de cada dimensão de análise do estudo – por suas categorias e respectivos indicadores para composição do índice e conceito global de transparência digital dos municípios cearenses – foi realizado, nos tópicos seguintes, um estudo da correlação linear simples da transparência digital dos municípios com os indicadores políticos, sociais e econômicos definidos para a categoria de análise "município" da dimensão geral do modelo da pesquisa.

Em pesquisas de natureza quantitativa, é comum a verificação da existência de relação entre duas ou mais variáveis, ou seja, se alterações impostas a uma das variáveis são acompanhadas por alterações nas outras, ou seja, tipicamente nos estudos de correlação.

De acordo com Wooldridge (2011), as dicções "variável dependente" e "variável independente" são utilizadas com frequência em Econometria. Neste trabalho, foi considerado variável dependente (y) o índice de transparência digital; e como variáveis independentes (x): 1. Variáveis políticas – o número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para Prefeitura; e o número efetivo

de partidos na Câmara Municipal; 2. Variáveis sociais – o alfabetismo; a inclusão digital; e a taxa de urbanização; e 3. Variáveis econômicas – o Produto Interno Bruto (PIB) per capita; e as receitas de transferências correntes sobre receitas correntes.

Nesse sentido, optou-se inicialmente por uma análise de correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes de natureza quantitativa. Portanto, foram excluídas duas variáveis políticas de natureza qualitativa delineadas na seção da metodologia da pesquisa, especificamente, na categoria de análise "município": similitude de partido entre prefeito e governador; e se o partido do prefeito é de esquerda. Essas variáveis foram classificadas como variáveis independentes não métricas, binárias ou *dummy*. Vale salientar que tais variáveis voltaram a ser exploradas na formação do modelo de análise multivariada no tópico 5.6 desta pesquisa, com apoio numa análise de regressão.

Na análise de regressão, a variável dependente pode ser influenciada por variáveis quantitativas e qualitativas. As variáveis quantitativas são facilmente mensuradas em algumas escalas o que não ocorre com as variáveis qualitativas, uma vez que essas indicam a presença ou ausência de uma qualidade ou atributo (MISSIO; JACOBI, 2007, p. 112).

A técnica de análise univariada definida para este estudo foi a análise de correlação linear. Nesse contexto, foi utilizado o coeficiente de correlação de Pearson (ρ) para aferir o grau da correlação entre duas variáveis quantitativas. Conforme Kozak (2009), o coeficiente de correlação de Pearson (ρ) varia de -1 a 1. O sinal indica a direção (negativa ou positiva) entre as variáveis e o valor aponta a força de relação entre as variáveis. Dessa forma, uma correlação perfeita (-1 ou 1) aponta que o comportamento de uma variável está relacionado à outra. Já uma correlação de valor zero aponta que não há relação linear entre as variáveis.

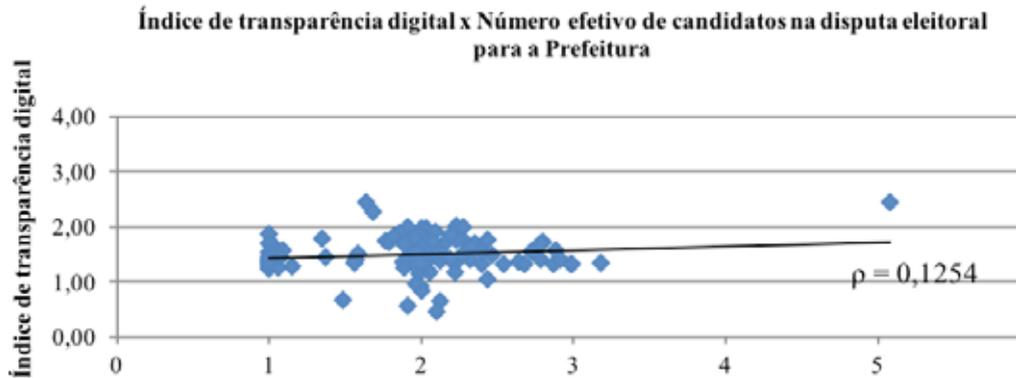
Nesse sentido, os pesquisadores podem interpretar de forma diferente a magnitude dos coeficientes. Nesta pesquisa, usar-se-á o entendimento de Dancey e Reidy (2006) para o coeficiente de correlação de Pearson (ρ), ou seja, quando $|0,10 < \rho < 0,30|$, a correlação é fraca; quando $|0,30 \leq \rho < 0,70|$, a correlação é moderada; e quando $|0,70 \leq \rho < 1|$, a correlação é forte. De qualquer forma, quanto mais próximo de 1 (independentemente do sinal), maior é o grau de relação entre as variáveis. No outro limite, quanto mais próximo de zero, menor é a força dessa relação. Portanto, com base nas variáveis selecionadas para esta pesquisa, foram realizadas análises de correlação linear com o intuito de verificar se existem indícios de causalidade entre a variável dependente e as variáveis independentes.

5.5.1 Correlação entre o índice de transparência digital e o número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura

Para a definição como indicador o “número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura”, levou-se em consideração o fato de que maior concorrência na disputa eleitoral possa contribuir para que o governante eleito, no caso, o prefeito, esteja mais atento quanto à transparência de sua gestão, como forma de preservar seu eleitorado da última eleição e atrair mais eleitores para o caso de uma reeleição. A princípio, esperou-se que uma maior concorrência na disputa eleitoral, ou seja, o “número efetivo de candidatos na disputa eleitoral” se traduzisse em um indicador com maior relação com a transparência, visto que maior oposição ao prefeito eleito poderia implicar maior cobrança pela regularidade de sua prestação de contas, como pela aplicação adequada dos recursos públicos municipais.

Após a coleta dos dados no site do TSE em 2012, utilizou-se a fórmula $NECDEP = 1 / (\sum \frac{1}{CE^2})$ para cálculo do “número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura” a partir da lição de Laakso (1977), onde: NECDEP = Número efetivo de votos, no primeiro turno, dos candidatos a prefeito; e CE = Participação percentual de votos, no primeiro turno, dos candidatos efetivos a prefeito. Em seguida, fez-se o estudo de correlação do indicador com o índice de transparência digital dos municípios cearenses, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 Correlação entre o índice de transparência digital e o número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura



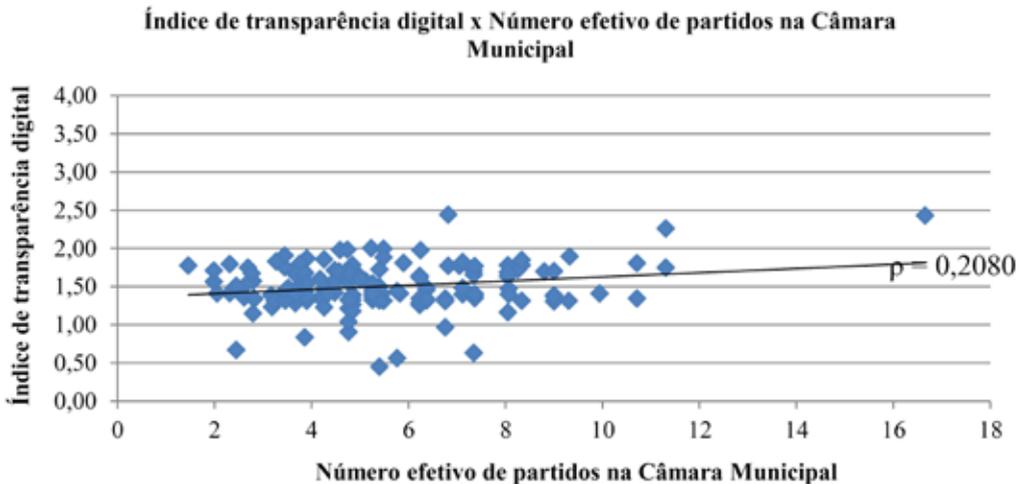
Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

De acordo com os resultados observados, a correlação das variáveis mostrou-se positiva com um coeficiente ρ de 0,1254, sugerindo que existe fraca relação entre as variáveis, ou seja, há baixa tendência de aumento do “índice de transparência digital” nos municípios cearenses, a partir do “número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura”, contrariando o comportamento inicialmente esperado para essa variável.

5.5.2 Correlação entre o índice de transparência digital e o número efetivo de partidos na Câmara Municipal

O Poder Legislativo Municipal é composto pela Câmara Municipal que, conforme previsão da CF/88, no seu art. 31, exerce a fiscalização do município. Partiu-se da hipótese de que o "número efetivo de partidos na Câmara Municipal" poderia implicar maior oposição em relação ao partido do prefeito, intensificando-se o nível de fiscalização de sua gestão pelos vereadores dos partidos de oposição e, conseqüentemente, cobrança de maior transparência na gestão municipal. Nesse sentido, após a coleta dos dados realizada no site do TSE em 2012, utilizou-se para o cálculo do "número efetivo de partidos na Câmara Municipal" a fórmula $NEPCM = 1/(\sum \square \square PE^2)$, considerando a lição de Laakso (1977), onde: NEPCM = Número efetivo de partidos na Câmara Municipal; e PE = Participação percentual de partidos efetivos na Câmara Municipal. Em seguida, realizou-se o estudo de correlação do indicador com o índice de transparência digital dos municípios cearenses, de acordo com o Gráfico 4.

Gráfico 4 Correlação entre o índice de transparência digital e o número efetivo de partidos na Câmara Municipal



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

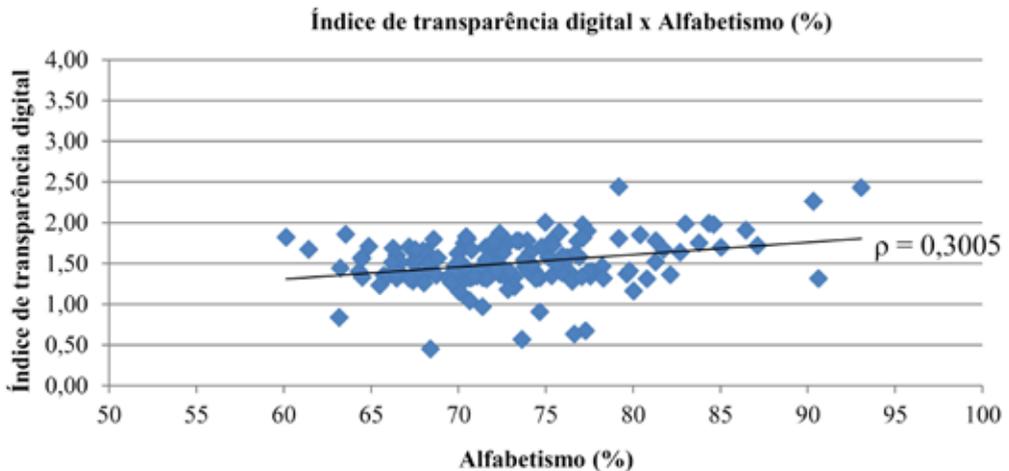
Conforme os resultados observados, a correlação das variáveis mostrou-se positiva com um coeficiente ρ de 0,2080, indicando que existe fraca relação entre as variáveis, ou seja, há baixa tendência de ampliação do "índice de transparência digital", com suporte no "número efetivo de partidos na Câmara Municipal".

5.5.3 Correlação entre o índice de transparência digital e o alfabetismo

A variável alfabetismo foi incluída no estudo, pois é esperado que por meio da alfabetização, o governo possa propiciar igualdade de condições, independência e liberdade para que a população possa exercer o seu direito de cidadania. Apesar dos esforços nos municípios, a falta de alfabetização persiste, contribuindo para a exclusão social e a manutenção do círculo vicioso da pobreza. Teixeira (2012) concebe o analfabetismo como um obstáculo para a consolidação de uma sociedade livre, justa e solidária, considerando a alfabetização como um requisito para a própria existência de uma democracia.

Então, acredita-se que, por meio da alfabetização, o povo possa se inserir nas atividades políticas, sociais, econômicas e culturais dos municípios, além de desenvolver o senso crítico e a capacidade de participar da vida pública, atentando para as iniciativas dos governantes na condução das políticas públicas municipais. Dessa forma, espera-se que a alfabetização também possa contribuir para a melhoria da transparência pública. Com amparo nos dados do censo do IBGE, em 2010, no Gráfico 5, visualiza-se a correlação do alfabetismo com o índice de transparência digital dos municípios cearenses.

Gráfico 5 Correlação entre o índice de transparência digital e o alfabetismo



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Verificou-se que a correlação das variáveis se mostrou positiva com um coeficiente ρ de 0,3005, implicando uma relação moderada entre as variáveis, ou seja, a tendência é que o aumento do "alfabetismo" esteja associado ao crescimento do "índice de transparência digital" nos municípios cearenses.

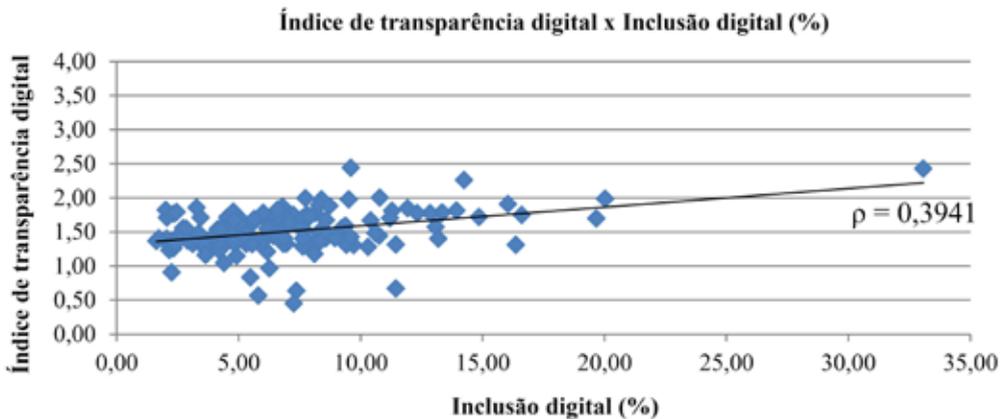
5.5.4 Correlação entre o índice de transparência digital e a inclusão digital

Maior proximidade entre o Estado e o cidadão pode ser concretizada por meio da inclusão digital, ou seja, as TICs proporcionam aos cidadãos a democratização do acesso aos serviços públicos, além de oportunidades de desenvolvimento social e econômico dos municípios.

De acordo com Neri (2012), entre os objetivos da ONU, estão incluídas metas de conectividade previstas em um Mapa de Inclusão Digital. Portanto, é preciso mapear formas de acesso à tecnologia digital, proporcionar uma atuação integrada para ampliar o nível de bem-estar social e motivar o debate em torno de ações contra o chamado "apartheid digital".

Assim, a inclusão digital é um fator de grande relevância quanto à fiscalização das ações governamentais pela população via *websites*. Dessa maneira, acredita-se que a inclusão digital possa influenciar e estar associada à promoção de maior transparência da Gestão Pública. Os dados relacionados à inclusão digital foram disponibilizados pelo Centro de Políticas Sociais (CPS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) com base no processamento dos microdados do censo do IBGE em 2010. No Gráfico 6, observa-se a correlação da inclusão digital com o índice de transparência digital dos municípios cearenses.

Gráfico 6 Correlação entre o índice de transparência digital e a inclusão digital



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

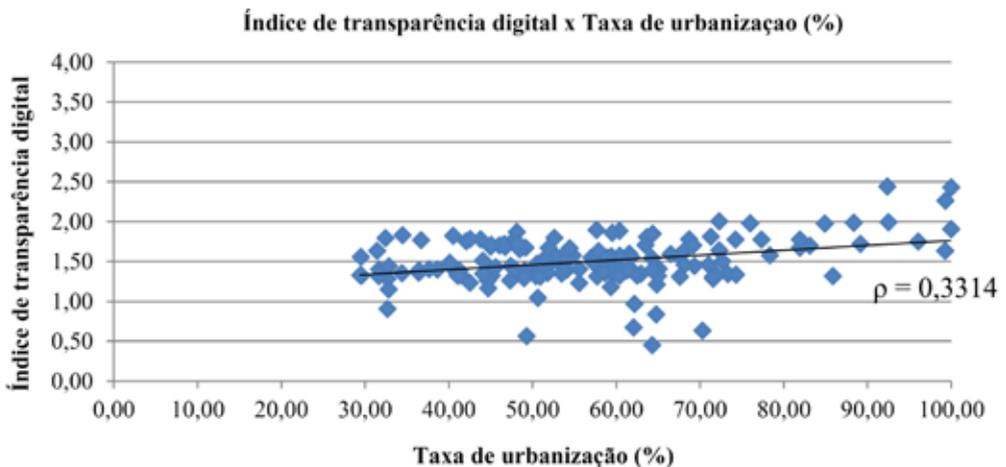
O índice de correlação mostrou uma associação positiva entre as duas variáveis com um coeficiente ρ de 0,3941, sugerindo uma relação moderada entre as variáveis, ou seja, espera-se que o aumento da "inclusão digital" esteja associado ao aumento do "índice de transparência digital" nos municípios cearenses.

5.5.5 Correlação entre o índice de transparência digital e a taxa de urbanização

Como sugere Rolim (2006), a taxa de urbanização é o expediente utilizado para definir o ritmo em que a urbanização ocorre, ao passo que o grau de urbanização demonstra a relação entre a população urbana e a população total.

A urbanização pode acarretar ampliação da demanda por serviços públicos nos municípios, além de propiciar maior aproximação da população com os gestores públicos. Como consequência, é necessário que os governantes atentem para a formulação e implantação de políticas públicas voltadas para infraestrutura e crescimento econômico. Portanto, espera-se que a transparência da gestão municipal possa caminhar em paralelo ao fenômeno da urbanização. Com o emprego dos dados do censo do IBGE em 2010, no Gráfico 7, visualiza-se a correlação da taxa de urbanização com o índice de transparência digital dos municípios cearenses.

Gráfico 7 Correlação entre o índice de transparência digital e a taxa de urbanização



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Verificou-se, no teste de correlação, associação positiva entre as duas variáveis com um coeficiente ρ de 0,3314, sugerindo uma relação moderada entre as variáveis, ou seja, espera-se que o aumento da "taxa de urbanização" possa influenciar o aumento do "índice de transparência digital" nos municípios cearenses.

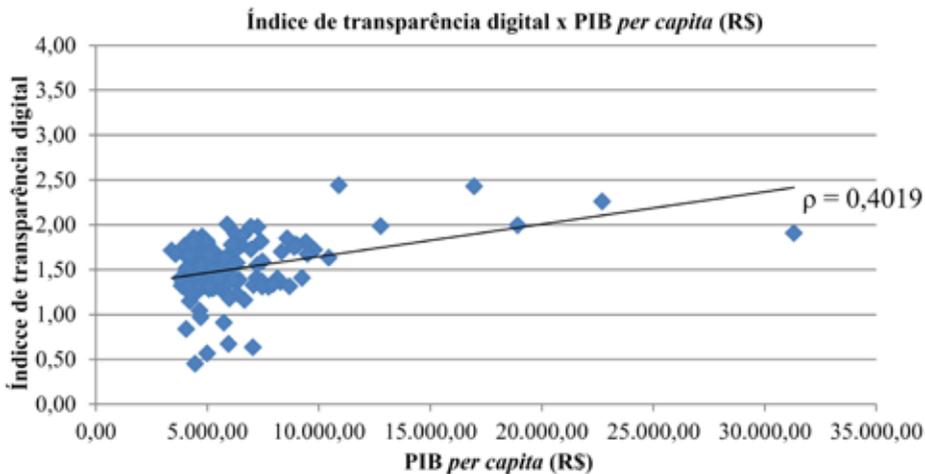
5.5.6 Correlação entre o índice de transparência digital e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita

De acordo com Mankiw (2014), o PIB é considerado o melhor indicador relacionado ao desempenho da economia. Para ele, o objetivo do PIB é sintetizar em um só número, o valor em moeda corrente, correspondente à atividade

econômica, em um determinado período. Desde então, há duas formas de considerar essa estatística. Uma é vê-la como a renda total de todos os que fazem parte da economia e a outra é como o total de gastos na produção de bens e serviços na economia.

O PIB per capita resulta da divisão do PIB pela população. Em uma pesquisa relacionada como nível de transparência do orçamento de um país, verificou-se uma correlação positiva e significativa entre um índice de abertura orçamentária e o PIB (OLIVEIRA; SILVA; MORAES, 2008). De forma análoga, com a utilização dos dados do censo do IBGE, em 2010, buscou-se verificar a correlação entre o PIB per capita e o índice de transparência digital dos municípios cearenses, conforme se observa no Gráfico 8.

Gráfico 8 Correlação entre o índice de transparência digital e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Notou-se, com a aplicação do teste de correlação, que há uma relação positiva entre as duas variáveis com um coeficiente ρ de 0,4019, o que significa existir uma relação moderada entre as variáveis, ou seja, é esperado que o "índice de transparência digital" seja maior nos municípios cearenses com maiores "PIB per capita".

5.5.7 Correlação entre o índice de transparência digital e as receitas de transferências correntes sobre receitas correntes

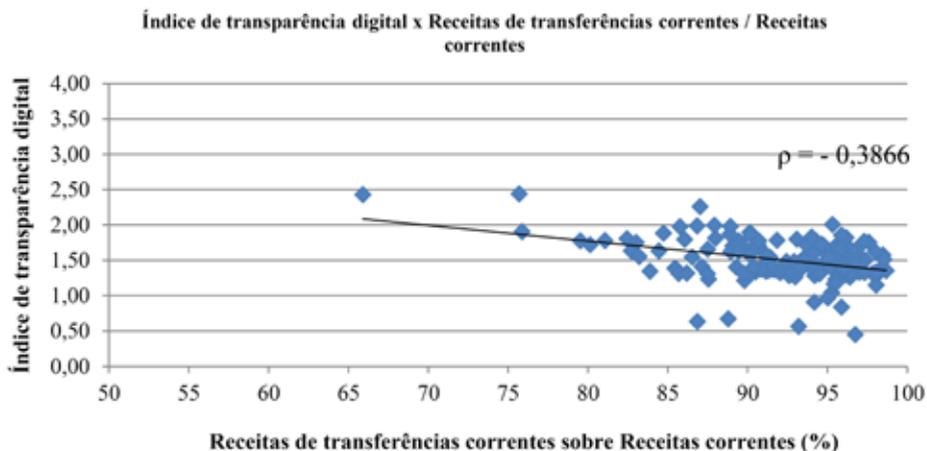
Segundo o art. 11, §1º da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, "são receitas correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes". Já no art. 12, §2º da mesma lei, "classificam-se como transferências correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado".

O Manual de Procedimentos da Receita Pública (2007), aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, explica as transferências correntes como “o ingresso proveniente de outros entes ou entidades, referente a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes”. No mesmo Manual, as transferências correntes são interpretadas como receitas provenientes de transferências intergovernamentais, de instituições privadas, do exterior, de pessoas, de convênios e para o combate à fome.

Alguns estudos empíricos demonstraram que as transferências intergovernamentais possuem efeito mais expansivo sobre as despesas das jurisdições receptoras de tais transferências do que aumentos equivalentes na renda de seus contribuintes (WYCOFF, 1991). Esse efeito é conhecido como *flypaper effect*. Em estudo de Blanco e Carvalho (2000), efetuado em mais de 3500 municípios brasileiros, verificou-se que as transferências constitucionais federais e estaduais destinadas aos municípios ocasionaram um aumento dos gastos públicos municipais, significativamente, maior do que o resultado no aumento da renda per capita dos contribuintes.

Portanto, a escolha do indicador “receitas de transferências correntes sobre receitas correntes” considerou o fato de que a maior dependência dos municípios de transferências intergovernamentais pode ser um indicativo de menor transparência na Gestão Pública, sugerindo que os municípios estariam menos interessados em fiscalizar, de maneira mais próxima, os gastos dos governantes e exigir maior transparência na sua gestão. Na sequência, com apoio nos dados do Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA/STN) em 2013, realizou-se o estudo de correlação do indicador com o índice de transparência digital dos municípios cearenses, conforme o Gráfico 9.

Gráfico 9 Correlação entre o índice de transparência digital e as receitas de transferências correntes sobre receitas correntes



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

A julgar pelos resultados observados, a correlação das variáveis mostrou-se negativa com um coeficiente ρ de -0,3866, indicando uma relação moderada entre as variáveis, ou seja, existe uma tendência de redução do "índice de transparência digital" nos municípios cearenses, a partir do aumento do "percentual de receitas de transferências correntes sobre receitas correntes".

5.6 Análise multivariada da transparência digital dos municípios, com os indicadores políticos, sociais e econômicos

Uma vez efetuada a correlação linear, partiu-se neste tópico para a técnica de regressão linear múltipla, ou seja, empregou-se a análise multivariada para possibilitar a formação de um modelo que identificasse que fatores poderiam contribuir com a transparência digital nos municípios cearenses.

De acordo com Wooldridge (2011), em virtude de os modelos de regressão múltipla acomodarem diversas variáveis explicativas que podem estar correlacionadas, espera-se inferir causalidade nos casos em que a análise de regressão simples seria enganosa. Com a adição de mais fatores úteis a um modelo, o comportamento da variável dependente poderá ser mais bem explicado, fazendo com que a análise de regressão múltipla possa ser utilizada para formar melhores modelos a fim de prever a variável dependente.

Conforme Cooper e Schindler (2003), se as variáveis dependentes e independentes estão na hipótese da pesquisa, deverá ser utilizada uma das técnicas de dependência, como: regressão múltipla, análise discriminante ou regressão logística. Com este apontamento, optou-se pelo modelo de regressão múltipla, considerando as seguintes hipóteses deste estudo:

- a) Hipótese 3 (H3) – A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores políticos.
- b) Hipótese 4 (H4) – A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores sociais.
- c) Hipótese 5 (H5) – A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores econômicos.

A regressão linear múltipla foi utilizada para aperfeiçoar a capacidade de predição do índice de transparência digital, desde a seleção de variáveis independentes (explicativas) que pudessem ter maior associação com a variável dependente (explicada). Portanto, foram testados os efeitos preditivos das variáveis independentes selecionadas em relação à variável dependente – o índice de transparência digital – possibilitando-se verificar quais foram as variáveis que mais influenciaram os níveis de transparência digital dos municípios cearenses.

Os indicadores, conforme as hipóteses do estudo, que compuseram o modelo de regressão linear, tomados como as variáveis independentes, foram:

- a) políticos – número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura, número efetivo de partidos na Câmara Municipal, similitude de partido entre prefeito e governador e se o partido do prefeito é de esquerda;
- b) sociais – alfabetismo, inclusão digital e taxa de urbanização; e
- c) econômicos – PIB do município per capita e receitas de transferências correntes sobre receitas correntes.

Para testar a hipótese H3, ou seja, confirmar ou não se a transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores políticos, fez-se a inclusão de duas variáveis independentes não métricas ou variáveis *dummy*: similitude de partido entre prefeito e governador; e se o partido do prefeito é de esquerda.

De acordo com Amorim (2012), o Brasil possui uma problemática que se refere à fidelidade partidária dos políticos. Considerando esse posicionamento, no estudo da autora relacionado à transparência digital nas capitais brasileiras, buscou-se verificar a existência de indícios que explicassem a relação entre transparência e ideologia partidária, agrupando os partidos que governavam os municípios com as classificações "esquerda" e "direita".

Inserindo-se nessa posição, foram incluídas nesta pesquisa de tese duas variáveis qualitativas: "se o partido do prefeito é de esquerda", para verificar se a ideologia partidária da "esquerda" influencia a transparência da gestão municipal, assim como a "similitude de partido entre prefeito e governador", para averiguar se essa semelhança resulta em alguma forma de complacência em relação à transparência da gestão municipal.

No Quadro 48 é mostrada a classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros (DANTAS, 2007; KLEIN, 2012; RODRIGUES, 2002).

Quadro 48 Classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros

| Esquerda | Centro | Direita |
|---|-------------------|--|
| PT, PDT, PSB, PPS, PV, PMN, PHS, PT do B, PRTB, PC do B, PTN. | PMDB, PSDB, PROS. | PFL, PP/PPB, PTB, PL, PSD, PSC, PRP, PSL, PSDC, PST, PTC, PRONA. |

Fonte: Elaboração do autor (2015) com informações de Dantas (2007), Klein (2012) e Rodrigues (2002).

Nota: Os nomes dos partidos encontram-se na lista de abreviaturas e siglas.

Segundo Cunha e Coelho (2009), o modelo estatístico utilizado para a regressão linear múltipla é dado por:

- a) $Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \varepsilon$, onde:
- b) Y é a variável dependente;
- c) x_1, x_2, \dots , e x_n são as variáveis independentes;
- d) $\beta_0, \beta_1, \beta_2, \dots$, e β_n são os parâmetros de regressão ou coeficientes angulares;
- e) ε é o termo que representa o erro da regressão.

Partindo-se da premissa de que as variáveis políticas, sociais e econômicas explicam as variações dos índices de transparência digital dos municípios cearenses, o modelo multivariado deste estudo parte da seguinte equação:

- a) $ITD = \beta_0 + \beta_1 VarPol + \beta_2 VarSoc + \beta_3 VarEco + \varepsilon$, onde:
- b) ITD = log (índice de transparência digital);
- c) $\beta_0, \beta_1, \beta_2$ e β_3 = coeficientes angulares ou de influência da variável independente em relação à variável dependente;
- d) VarPol = variáveis políticas;
- e) VarSoc = variáveis sociais;
- f) VarEco = variáveis econômicas;
- g) ε = erro da regressão

O estudo envolveu quatro modelos estatísticos formados com base numa miscelânea entre as variáveis políticas, sociais e econômicas. No primeiro modelo, optou-se pela inserção de três variáveis sociais (alfabetismo, inclusão digital e urbanização) e uma econômica (log do PIB *per capita*). No segundo, acrescentou-se ao primeiro modelo uma variável econômica (receitas de transferências correntes sobre receitas correntes). No terceiro modelo, acrescentou-se ao primeiro modelo as variáveis políticas (log do número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura, log do número efetivo de partidos na Câmara Municipal, similitude de partidos entre prefeito e governador e se o partido do prefeito é de esquerda). Por último, foram agrupadas no quarto modelo todas as variáveis independentes do estudo.

Os quatro modelos matemáticos utilizados foram assim definidos:

- a) $\log(ITD) = \beta_0 + \beta_1 ALFAB + \beta_2 INCDIG + \beta_3 URB + \beta_4 \log(PIBPC) + \varepsilon$;
- b) $\log(ITD) = \beta_0 + \beta_1 ALFAB + \beta_2 INCDIG + \beta_3 URB + \beta_4 \log(PIBPC) + \beta_5 RTCRC + \varepsilon$;
- c) $\log(ITD) = \beta_0 + \beta_1 \log(NECDEP) + \beta_2 \log(NEPCM) + \beta_3 SPPG + \beta_4 ESQ + \beta_5 ALFAB + \beta_6 INCDIG + \beta_7 URB + \beta_8 \log(PIBPC) + \varepsilon$;
- d) $\log(ITD) = \beta_0 + \beta_1 \log(NECDEP) + \beta_2 \log(NEPCM) + \beta_3 SPPG + \beta_4 ESQ + \beta_5 ALFAB + \beta_6 INCDIG + \beta_7 URB + \beta_8 \log(PIBPC) + \beta_9 RTCRC + \varepsilon$, onde:
- e) $\log(ITD)$ = Índice de transparência digital;
- f) $\beta_0, \beta_1, \beta_2, \dots$, e β_9 = Coeficientes angulares ou de influência da variável independente em relação à variável dependente;
- g) $\log(NECDEP)$ = número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura;
- h) $\log(NEPCM)$ = número efetivo de partidos na Câmara Municipal;
- i) SPPG = similitude de partido entre prefeito e governador;

- j) ESQ = se o partido do prefeito é de esquerda;
- k) ALFAB = alfabetismo (%);
- l) INCDIG = inclusão digital (%);
- m) URB = taxa de urbanização (%);
- n) $\log(\text{PIBPC})$ = PIB do município *per capita*;
- o) RTCRC = receitas de transferências correntes sobre receitas correntes (%);
- p) ε = erro da regressão.

Os modelos multivariados foram gerados com procedência no teste das variáveis com os possíveis ajustamentos quantitativos (logarítmico e linear), consoante a Tabela 21.

Tabela 21 Estimação dos índices de transparência digital nos municípios cearenses

| Variáveis | Modelo 1 | Sig. | Modelo 2 | Sig. | Modelo 3 | Sig. | Modelo 4 | Sig. |
|-----------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| NECDEP | | | | | -0,00513 | | -0,00252 | |
| | | | | | (0,0476) | | (0,0465) | |
| NEPCM | | | | | -0,00681 | | -0,01360 | |
| SPPG | | | | | -0,07920 | | -0,07520 | |
| | | | | | (0,0541) | | (0,0543) | |
| ESQ | | | | | 0,03500 | | 0,03340 | |
| | | | | | (0,0316) | | (0,0329) | |
| ALFAB | -0,00393 | | -0,00482 | | -0,00383 | | -0,00451 | |
| | (0,00452) | | (0,00448) | | (0,00468) | | (0,00468) | |
| INCDIG | 0,01050 | ** | 0,00913 | * | 0,01070 | ** | 0,00927 | * |
| | (0,00461) | | (0,00474) | | (0,00480) | | (0,00482) | |
| URB | 0,000464 | | 0,00042 | | 0,00069 | | 0,00067 | |
| | (0,00145) | | (0,00144) | | (0,00146) | | (0,00145) | |
| PIBPC | 0,15900 | *** | 0,11400 | * | 0,15800 | *** | 0,11500 | * |
| | (0,0572) | | (0,0606) | | (0,0565) | | (0,0600) | |
| RTCRC | | | -0,70400 | * | | | -0,67300 | * |
| | | | (0,359) | | | | (0,392) | |

| Variáveis | Modelo 1 | Sig. | Modelo 2 | Sig. | Modelo 3 | Sig. | Modelo 4 | Sig. |
|----------------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|
| Constante | -0,79700 | | 0,31800 | | -0,79400 | | 0,26800 | |
| | (0,488) | | (0,658) | | (0,485) | | (0,680) | |
| N. obs. | 157 | | 153 | | 157 | | 153 | |
| F | 11,06 | | 9,60 | | 5,39 | | 5,82 | |
| Graus | (4, 152) | | (5, 147) | | (8, 148) | | (9, 143) | |
| p-value | 0,0000 | | 0,0000 | | 0,0000 | | 0,0000 | |
| R ² | 0,117 | | 0,129 | | 0,131 | | 0,142 | |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa (2015).

Notas: 1- Os modelos foram estimados pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO). Os números da tabela representam os coeficientes estimados e os erros-padrão (entre parênteses) referentes às estimações dos modelos. ***, ** e * denotam a significância estatística dos coeficientes em 1%, 5% e 10%, respectivamente;

2- Os Municípios de Arneiroz, Graça, Poranga e Quiterianópolis não tiveram suas receitas de transferências correntes divulgadas pelo FINBRA/STN, diminuindo a quantidade de observações nos modelos 2 e 4.

Constatou-se que em todos os modelos multivariados, as variáveis "inclusão digital" e "PIB per capita" mostraram-se significantes para explicar o índice de transparência digital nos municípios cearenses, ou seja, tais variáveis exercem influência positiva quanto à transparência digital desde o modelo utilizado nesta pesquisa. Como era esperado, a variável "receitas de transferências correntes sobre receitas correntes" também se mostrou significativa, porém com influência negativa para o índice de transparência.

Em relação às hipóteses do estudo, foi proposta inicialmente a influência dos indicadores políticos no índice de transparência digital por meio da hipótese 3 (H3). Comprovou-se que as variáveis políticas utilizadas na pesquisa não exercem influência na transparência digital, pois não foi possível inferir que exista maior transparência digital com a concorrência mais acirrada na disputa eleitoral, da maior oposição ao prefeito na Câmara Municipal, da convergência de ideologias políticas entre prefeito e governador, além de prefeituras que possuem prefeitos vinculados a partidos de esquerda. Dessa forma, rejeitou-se a hipótese inicial.

Na hipótese 4 (H4), relacionada ao comportamento dos indicadores sociais sobre o índice de transparência digital, percebeu-se que a variável inclusão digital exerceu influência significativa quanto à transparência digital. Pode-se reforçar a importância dessa variável para a transparência, pois, com o acesso da população às TICs, é possível que os cidadãos exerçam o controle social de modo mais próximo à Prefeitura, associado à divulgação de informações, serviços, relatórios de prestações de contas e cumprimento das exigências legais por parte dos gestores. Por outro lado, as variáveis alfabetismo e taxa de urbanização não exerceram influência significativa na

transparência digital. Portanto, com base nas variáveis sociais selecionadas para o estudo, a hipótese foi parcialmente confirmada.

Quanto à hipótese 5 (H5), as variáveis econômicas privilegiadas no estudo foram PIB per capita e receitas de transferências correntes. Essas variáveis econômicas influenciaram a transparência digital, o que permitiu a confirmação da hipótese. Quanto ao PIB per capita, sugere-se que, quanto maior a renda da população, pode existir maior circulação da economia local, incremento de oportunidades quanto à educação, maior aquisição de recursos tecnológicos pelos cidadãos e níveis mais elevados de investimentos pela Prefeitura em acesso digital. Isso também é indicativo de que uma população mais instruída e consciente de seus direitos pode exercer maior cobrança por maior transparência digital.

As transferências de receitas correntes sobre as receitas correntes sugerem que o aumento dos gastos públicos municipais, decorrente de transferências intergovernamentais, pode influenciar negativamente na transparência digital. Vale ressaltar que as transferências governamentais para os municípios podem ser verificadas no portal transparencia.gov.br do Governo Federal que, por sua vez, precisaria ser mais bem difundido junto à população dos municípios.

Conforme Cunha e Coelho (2009), o R² é denominado coeficiente de determinação ou poder explicativo da regressão. Sua finalidade é indicar o quanto da variação na variável dependente é explicado pelas variações nas variáveis independentes. Portanto, neste estudo, a capacidade explicativa foi ampliada, com a introdução de novas variáveis em cada modelo. Na análise realizada, o R² variou de 11,7% no modelo 1 a 14,2% no modelo 4, ou seja, naquele que envolveu todas as variáveis políticas, sociais e econômicas selecionadas, os resultados da análise mostraram que 14,2% das variações nos índices de transparência dos municípios cearenses podem ser explicados pelas variáveis políticas, sociais e econômicas.

Por fim, os modelos 1 a 4 foram validados por meio do teste F, que tem por finalidade verificar o efeito do conjunto de variáveis independentes sobre a variável dependente, isto é, significa constatar se a combinação linear das variáveis independentes exercem influência significativa ou não sobre a variável dependente. De acordo com Gujarati e Porter (2011), o teste F, que é uma medida de significância geral da regressão estimada, é também um teste de significância de R².

Após a análise e discussão dos resultados, a próxima seção denotará a conclusão da pesquisa.

6 - Conclusão

Nesta seção, mencionam-se os desfechos da pesquisa, envolvendo o alcance do estudo em relação aos objetivos propostos, após o conhecimento dos principais aspectos a desenvolver na transparência digital dos municípios cearenses. Além disso, foram mostradas limitações inerentes à pesquisa, sugestões de trabalhos posteriores e as considerações finais.

6.1 Quanto aos objetivos propostos

A pesquisa do trabalho tratou da transparência digital dos municípios cearenses quanto às informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos. Percebeu-se que a transparência, como elemento característico da democracia, é cada vez mais exigida dos gestores públicos, seja pelos órgãos fiscalizadores ou mesmo pela população ao exercer o controle social.

O governo aproxima-se da sociedade por meio das TICs, principalmente com a inserção do governo eletrônico como portador de comunicação concretizada por meio da *internet*. Isso contribui para o aumento das exigências dos cidadãos aos responsáveis pela condução da máquina pública, associando-se à própria colaboração da sociedade civil quanto às reformas necessárias em relação às informações e aos serviços disponíveis em portais eletrônicos.

A mobilização da cidadania colabora com as iniciativas voltadas à transparência digital pelo exercício efetivo do controle social. Ainda parece difícil, no entanto, a tarefa de estimular a população a acompanhar e cobrar transparência da Gestão Pública, ante o seu descontentamento com a forma de se fazer política, mesmo que tenha à sua disposição um conjunto de instrumentos tecnológicos de participação.

De qualquer forma, as TICs favorecem a ressignificação da democracia no âmbito municipal, ou seja, no espaço de poder local mais próximo entre a população e seus governantes. É preciso refletir continuamente sobre perspectivas que gravitam à órbita da transparência digital e considerar a realidade de rápidas transformações na Administração Pública.

Com efeito, este estudo se dispôs a responder a seguinte pergunta de pesquisa: "Como os municípios cearenses atendem à transparência digital quanto às informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos?". Para oferecer

resposta a tal questionamento, foram elaborados três objetivos específicos: 1) identificar a disponibilização das informações e serviços nos *websites* dos municípios cearenses que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos; 2) avaliar os portais eletrônicos dos municípios cearenses em relação ao seu nível de transparência digital e 3) verificar a relação entre o nível de transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses e seus indicadores políticos, sociais e econômicos.

As hipóteses do estudo foram sugeridas em consonância com os objetivos específicos assentados num referencial teórico que abordasse os assuntos essencialmente relacionados à transparência digital em portais eletrônicos municipais. Nesse sentido, foram estudados temas como Administração Pública, poder local, controle social, sociedade da informação, governo eletrônico e *internet*. Então, foram expressas as hipóteses do estudo. H1) Os municípios cearenses disponibilizam, por meio dos seus *websites*, informações e serviços que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos. H2) A transparência digital dos portais eletrônicos da maioria dos municípios cearenses é fraca, conforme o modelo de transparência digital desenvolvido por Amorim (2012). H3) A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores políticos. H4) A transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores sociais. H5) a transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores econômicos.

Quanto ao primeiro objetivo específico – identificar a disponibilização das informações e serviços nos *websites* dos municípios cearenses que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos – os resultados da observação nos portais eletrônicos municipais, revelaram que os municípios cearenses disponibilizam, de forma geral, informações e serviços que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos, porém ainda há muito o que se aprimorar nesse quesito, haja vista as discrepâncias expressas entre os *websites*.

As informações relacionadas à transparência tomaram como base o modelo proposto por Amorim (2012). Assim, com muleta na definição, pela autora, de algumas dimensões, categorias de análise e indicadores do modelo, foi verificado se os municípios disponibilizavam informações do tipo ou relativas a: município, *internet*, usabilidade, acessibilidade, *hiperlink*, contextuais, institucionais, financeiro-orçamentárias, administrativas, comunicação com o público e responsividade. Na sequência, algumas considerações foram direcionadas aos aspectos que precisariam ser mais bem desenvolvidos no que concerne à transparência digital.

De modo mais circunstancial, na dimensão geral do modelo, com relação às informações da *internet*, 27 *websites* das 184 prefeituras municipais ainda se encontravam inativos, impossibilitando a coleta de dados. Em contrapartida, nos *websites* ativos – no universo definido para a pesquisa – não foram identificadas dificuldades quanto à localização via motores de busca, ainda que

tenha sido observada uma despadronização de parte dos domínios relativos aos endereços eletrônicos. A maioria dos *websites* disponibilizava portais da transparência, porém a criação desses veículos parece ter sido realizada principalmente para atender as exigências normativas em vez de se originar de iniciativas próprias dos gestores. A visibilidade dos portais permitiu a identificação e a coleta de informações relacionadas à gestão de recursos públicos.

Na dimensão técnica, quanto à usabilidade, para a maioria dos *websites*, é preciso expandir os meios de busca e a disponibilidade de mapas dos sites para facilitar a navegação do usuário. Em relação à acessibilidade, é oportuno providenciar a tradução das páginas para outros idiomas, desenvolver funcionalidades para pessoas com deficiência, permitir o acesso aos portais por aplicativos móveis e disponibilizar *links* para o portal da transparência do Governo Federal e organismos da sociedade civil, como forma de ampliar a transparência digital.

Na dimensão específica, no que diz respeito às informações contextuais, os pontos que precisam de maior atenção por parte dos gestores se relacionam à disseminação da informação, à estrutura e ao funcionamento dos conselhos municipais e à implantação do canal "Ouvidoria". No tocante às informações institucionais, é necessário disponibilizar informações mais completas e precisas quanto às legislações municipais, ao funcionamento das prefeituras, aos meios de participação em audiências públicas, aos programas e projetos do governo e aos planos diretores de desenvolvimento urbano. Da mesma forma, relativamente às informações financeiro-orçamentárias, pode ser providenciado nos *websites* um histórico das publicações relacionadas a: LDO, LOA, LRF, despesas e receitas em tempo real, abertura de dados financeiros e orçamentários e anteprojetos da LDO e da LOA.

Na dimensão específica ainda, no que se refere às informações administrativas, é válido ampliar o volume de informações noticiosas, pronunciamentos, publicações das folhas de pagamentos de maneira detalhada, decisões governamentais, abertura de dados administrativos, espaços de participação e acompanhamento das políticas. Em referência à comunicação com o público, pode haver um incentivo maior à participação da sociedade e suas demandas, via correio eletrônico, à disponibilização periódica das agendas públicas e de governo, assim como à manutenção dos meios para o diálogo com o cidadão. Por último, tendo em consideração a responsividade, os municípios necessitam concentrar mais esforços neste aspecto, pois obteve a pior avaliação da pesquisa, ao considerar os baixos resultados inerentes à proatividade, ao atendimento on-line, respostas das autoridades, debate prévio, avaliações dos serviços do governo, mecanismos de perguntas e respostas, suporte ao usuário e acompanhamento das demandas dos cidadãos.

Dentre os serviços ofertados em *websites* municipais, puderam ser observados *links* para o Diário Oficial dos municípios, entidades de classe e imprensa; serviço de cheque eletrônico, de denúncias, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); informativos, emissão on-line de boletos do Imposto sobre a

Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); limpeza, tapa-buracos, estágios, transportes e impressão de certidões e notas fiscais; contatos com emergências, terminais rodoviários, sindicatos, cartórios, paróquias, casas de cultura e pontos turísticos; guias relacionados à hospedagem, à alimentação, aos eventos, às compras e aos serviços gerais; consultas aos processos e programas de governo; e utilidades como biblioteca virtual, oferta de empregos e editais de concursos.

Com o intuito de apoiar o primeiro objetivo específico, foram realizadas duas entrevistas junto aos gestores/desenvolvedores dos portais eletrônicos com a maior e a menor avaliação, com suporte em parâmetros definidos no modelo de transparência da pesquisa. Ficou evidente que as principais divergências entre esses portais municipais se relacionaram à capacidade de planejamento, execução e ao controle dos gestores quanto às ações voltadas à transparência digital, como a escolha dos responsáveis pela administração do portal com a formação adequada; a alimentação, a atualização e o detalhamento das informações inseridas; o cumprimento da legislação; a inovação dos serviços; e o atendimento tempestivo das demandas dos cidadãos.

Por outro lado, como resultado das entrevistas, alguns fatores impactavam negativamente a melhoria da gestão da informação nos *websites*, como a precária infraestrutura tecnológica; o número reduzido de servidores disponíveis na área de informática; a caracterização dos *websites* como veículo de publicidade em vez de transparência; a terceirização das informações e dos serviços a empresas desconhecedoras da cultura dos municípios; a ausência de investimentos apropriados nos portais; e o acesso limitado da população aos recursos digitais de comunicação com as prefeituras.

Embora se reconheça a necessidade de evolução dos *websites* municipais cearenses quanto à complexidade, ao volume e à qualidade de informações e serviços, com amparo nas constatações realizadas pela navegação orientada nos *websites*, assim como nas entrevistas realizadas nos portais eletrônicos com a maior e a menor avaliação da pesquisa, foi possível atingir o primeiro objetivo específico, além de confirmar a primeira hipótese do estudo (H1), ou seja, os municípios cearenses disponibilizam, por meio dos seus *websites*, informações e serviços que favorecem a transparência da gestão da informação sobre recursos públicos, embora com volume e qualidade muito aquém daquilo que se espera na Era da democracia digital.

O segundo objetivo específico – avaliar os portais eletrônicos dos municípios cearenses em relação a seu nível de transparência digital – foi atingido com a aplicação do modelo de transparência digital definido para a pesquisa. Tal objetivo propôs-se a testar a segunda hipótese assumida no estudo (H2), ou seja, a transparência digital dos portais eletrônicos da maioria dos municípios cearenses é fraca, conforme o modelo de transparência digital desenvolvido por Amorim (2012). Esta hipótese foi confirmada na seção de análise e discussão dos resultados, uma vez ter sido comprovado que a performance da transparência digital em 99 municípios foi considerada “fraca”, pois compreendeu a maioria dos *websites* ativos avaliados (63,05%).

O terceiro objetivo específico – verificar a relação entre o nível de transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses e seus indicadores políticos, sociais e econômicos – foi alcançado haja vista o seu desdobramento nas hipóteses H3, H4 e H5, conforme o tópico de análise multivariada da transparência digital dos municípios com os indicadores políticos, sociais e econômicos, expresso na seção de análise e discussão dos resultados.

Quanto à terceira hipótese do estudo (H3) – a transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores políticos – constatou-se que a transparência digital não é induzida pelo número efetivo de candidatos em disputa eleitoral para a Prefeitura, tampouco pelo número efetivo de partidos na Câmara Municipal, após considerar o fato de que uma maior oposição ou cobrança dos gestores públicos poderia se traduzir em maior transparência. Da mesma forma, a similitude de partido entre prefeito e governador, assim como o prefeito pertencer a um partido de esquerda, não sugestionam maior transparência digital, o que permitiu rejeitar a hipótese.

Isso pode sugerir que a ampliação da transparência digital, com base nas iniciativas dos gestores municipais, não ocorre por meio de competição, concorrência, oposição ou semelhança de ideias com o governo, mas por fatores distintos e exógenos, como é o caso de imposições quanto ao cumprimento das leis, recebimento de recursos e celebração de convênios. Nesse sentido, pode-se reforçar a importância dos órgãos de controle externo no cumprimento de suas missões institucionais.

Em relação à quarta hipótese do estudo (H4) – a transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores sociais – inferiu-se que a transparência digital não é influenciada pelo alfabetismo e pela taxa de urbanização dos municípios, mas é motivada pela inclusão digital, o que permitiu confirmar parcialmente a hipótese.

Nesse âmbito, a ampliação do acesso público às tecnologias de informação nos municípios torna-se condição essencial para viabilizar a transparência e a democracia digital. Portanto, reforça-se a emergência de superar a exclusão digital para resultar na inserção dos cidadãos nos processos de decisão das políticas públicas, embora se perceba que a participação digital tenha um viés na inclinação política dos gestores públicos.

No que concerne à quinta hipótese do estudo (H5) – a transparência digital dos *websites* dos municípios cearenses é influenciada por seus indicadores econômicos – evidenciou-se que o PIB per capita e as receitas de transferências correntes sobre receitas correntes são variáveis condicionadoras da transparência digital. Como esses dois indicadores exerceram influência positiva e negativa, respectivamente, na transparência digital, foi possível a confirmação da hipótese.

Dessa forma, percebe-se que um incremento no PIB per capita dos municípios possa indicar maior transparência digital, ou seja, com base em uma renda média mais elevada nos municípios, é possível que haja reflexos na educação da população, incremento de seu acesso aos meios digitais de

comunicação e, conseqüentemente, cobrança de maior transparência nas contas públicas. Em sentido oposto, conclui-se que as receitas de transferências correntes sobre receitas correntes possam indicar que a forma de aquisição de recursos financeiros e orçamentários dos municípios, constituídos em grande parte das transferências governamentais, em vez de arrecadação própria, pode desencorajar os municípios a exigir maior transparência na Gestão Pública.

Portanto, a identificação de informações e serviços nos *websites* dos municípios cearenses que pudessem favorecer a transparência da gestão da informação relativa aos recursos públicos; a avaliação dos portais eletrônicos quanto ao níveis de transparência digital estabelecidos no modelo de pesquisa e a verificação da relação entre o nível de transparência digital dos *websites* com origem na seleção de indicadores políticos, sociais e econômicos, possibilitaram o alcance do objetivo geral da pesquisa, que foi analisar a gestão da informação dos municípios cearenses com amparo em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos. Além disso, caminhou-se para a aceitação da tese, defendida neste estudo, de que os municípios cearenses não atendem à transparência digital quanto às informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos.

6.2 Limitações da pesquisa

A realização da pesquisa da tese registrou algumas limitações listadas em seqüência, não fugindo à regra das pesquisas acadêmicas.

- a) A população da pesquisa compreendeu, apenas, os municípios com *websites* ativos, visto que 27 prefeituras, o que corresponde a 14,67% dos municípios cearenses, possuíam sites inativos em virtude de inexistência, desativação, manutenção, construção, ou por se caracterizarem com blogs.
- b) A transversalidade do método ou dimensão da pesquisa, considerada ocasional, visto que os resultados denotaram a perspectiva de um momento específico em que se constituiu o estudo.
- c) A dificuldade de acesso aos gestores ou desenvolvedores dos portais da pesquisa, associando-se ao fato de que apenas 15,3% dos municípios publicavam a linguagem de programação e o nome do desenvolvedor dos *websites*, corroborando o empecilho quanto à comunicação com esses profissionais, seja para esclarecimentos de dúvidas ou apresentação de sugestões relacionadas aos portais.
- d) A inobservância de aspectos da cultura local de cada município para compreender o seu histórico de iniciativas voltadas à constituição da transparência digital.
- e) O desconhecimento da evolução e adaptação da gestão de cada município aos meios digitais de informação e comunicação.

- f) O número reduzido de entrevistas com os gestores e desenvolvedores dos portais, assim como a ausência de entrevistas com servidores da Prefeitura ou com outros usuários, visto que as evidências da pesquisa se restringiram, de forma praticamente exclusiva, à análise dos *websites*.
- g) A celeridade das mudanças nas TICs, como das informações e serviços ofertados nos *websites*.
- h) O descaso de parte dos municípios, com base nas informações disponibilizadas em seus *websites*, quanto ao cumprimento das exigências da LRF e da LAI.
- i) A baixa interatividade dos portais eletrônicos com os cidadãos, no que se refere à ausência de aplicativos para dispositivos móveis.
- j) A quantidade reduzida de estudos, com foco na transparência digital, realizados nos municípios brasileiros.

6.3 Sugestões para trabalhos posteriores

O campo de conhecimento sobre a transparência digital denota um grande potencial para novas pesquisas que possam trazer benefícios diretamente relacionados à Administração Pública e à sociedade. Nesse sentido, são propostos na sequência alguns trabalhos.

- a) Ampliar a pesquisa em municípios de outros estados brasileiros, abrangendo as demais regiões geográficas, para detectar diferenças em relação aos municípios cearenses e sugerir oportunidades de melhorias quanto à transparência digital.
- b) Realizar estudo longitudinal para analisar as variações nas características dos *websites* em momentos distintos, permitindo maior compreensão quanto à evolução da transparência digital nos municípios cearenses, além da adesão de novos *websites* ativos.
- c) Introduzir variáveis culturais e identificar novos indicadores políticos, sociais e econômicos que possam influenciar a transparência digital, com supedâneo no modelo aplicado na pesquisa.
- d) Aprofundar a análise de informações nas redes sociais dos municípios cearenses, tendo em vista seu crescimento como veículo de comunicação e publicidade das ações municipais.
- e) Incrementar a escala de valores não paramétricos para os indicadores da pesquisa com apenas dois ou três conceitos, como forma de explorar novos parâmetros de análise e tornar mais robusto o modelo utilizado.
- f) Apresentar novos indicadores para o modelo de pesquisa que guardem relação com a transparência e estejam em conformidade com as necessidades e interesses voltados à democracia digital.
- g) Propor um *benchmarking* das melhores práticas de transparência digital identificadas nos municípios da pesquisa, com suporte na aplicação do modelo.

- h) Detectar as principais causas da baixa responsividade dos municípios cearenses e elaborar soluções relacionadas a esse atributo do modelo, em virtude da obtenção da pior avaliação relativamente aos demais atributos do modelo de transparência digital.
- i) Comparar a evolução da transparência digital nos municípios brasileiros com os de outros países.
- j) Analisar a percepção da sociedade em relação à qualidade das informações e serviços disponibilizados nos *websites* municipais.

6.4 Considerações finais

A pesquisa da tese resultou em um diagnóstico dos municípios cearenses quanto às informações e aos serviços relacionados à transparência digital. Portanto, foi possível constatar atributos que precisam ser aprimorados para direcionar os esforços e as iniciativas da Administração Pública Municipal quanto à transparência que, por sua vez, precisa servir às suas finalidades.

As informações e serviços ofertados pelos municípios em seus *websites* apontam dependência da vontade política dos gestores, do estímulo à cultura da transparência, como também do fomento ao controle social, responsável por cobrar e exigir dos próprios governantes políticas públicas voltadas à democratização da informação.

Embora as ações relativas à transparência digital aparentem estar mais desenvolvidas, nos municípios com maiores recursos tecnológicos e financeiros, foram percebidas, por meio dos *websites*, iniciativas de adesão aos instrumentos de governo eletrônico pelos municípios de menor porte, por mais que deparassem limitações quanto ao custo de aquisição de novas tecnologias, ou de qualificação de seus recursos humanos.

A utilização racional das TICs nos municípios cearenses representa oportunidades de desenvolvimento tecnológico, com base na percepção do manuseio limitado dos recursos digitais disponíveis, localmente; das ações reduzidas de inclusão digital; da carência de investimentos em comunicação digital ou mesmo da ausência de diligências dos governantes.

Acredita-se na necessidade de apresentação e divulgação dos resultados da pesquisa para os gestores municipais, órgãos de controle e sociedade, como forma de possibilitar o conhecimento e a análise sobre as diversas variáveis que possam ampliar a comunicação e transparência digital entre os governantes e a população dos municípios envolvidos.

Por fim, a transparência digital precisa ser continuamente revigorada, pela participação popular, inclusão digital, participação dos órgãos fiscalizadores e utilização efetiva das TICs. Isso representa não só um desafio, mas também, ao mesmo tempo, uma oportunidade de fortalecer a democracia e, por que não dizer, a cidadania digital.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. NBR 9050. Rio de Janeiro, 2004.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.

ABRUCIO, F. L. O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crises, mudanças e impasses. In: MELO, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional do Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Massangana, 1999.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Campus/Elsevier, 2005.

ACQUAVIVA, M. C. **Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva**. 11. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000.

AGGIO, C.; SAMPAIO, R. C. Democracia digital e participação: os modelos de consulta e os desafios do gabinete digital. In: COCCO, G. (Org.). **Gabinete digital: análise de uma experiência**. Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráficas (CORAG), 2013.

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais eletrônicos no Brasil**. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2002.

AKUTSU, L. Portais de governo do Brasil: accountability e democracia delegativa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago. **Anais...** Santiago, Chile: CLAD, 2005.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, set./out. 2002.

ALBERTIN, A. L.; ALBERTIN, R. M. de M. Dimensões do uso de tecnologia da informação: um instrumento de diagnóstico e análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, fev. 2012.

ALT, J. E.; LASSEN D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the American States. **IMF Staff Papers**, v. 53, Special Issue, p. 30-57, 2006.

ALVES, R. **Filosofia da ciência**: introdução ao jogo e as suas regras. 14. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

AMARAL, M. S. **Accountability, governo local e democracia**: investigação em portais municipais do Estado da Bahia. 2007. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2007.

AMORIM, P. K. D. F. Dimensões analíticas da transparência pública digital de sites municipais. In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2011.

AMORIM, P. K. D. F. **Democracia e internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos de capitais brasileiras. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2012.

AMORIM, P. K. D. F.; GOMES, W. O estado da transparência digital das capitais brasileiras: um estudo sobre e-transparência fiscal. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 5., 2013, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Compolítica, 2013. p. 1-25.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (CMAPG), Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2012.

ARARAKI, C. **O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e do cidadão**. 2008. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2008.

- ARENDDT, H. **A promessa da política**. Rio de Janeiro: Difel, 2008.
- ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1985.
- ASSOCIATION OF GOVERNMENT ACCOUNTANTS. **Recovery and the transparency imperative**. Alexandria: Annual CFO Survey, 2009.
- AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2006.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BALDERSHEIM, H.; OGARD, M. Innovation in e-government: analysis of municipal web pages in the nordic countries. **Information polity: the International Journal of Government & Democracy in the Information Age**, v. 13, p. 125-137, 2008.
- BANISAR, D. National right to information laws, regulations and bills 2013 map. **Social Science Research Network**. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1857498>. Acesso em: 17 ago. 2013.
- BARNETT, S. New media, old problems: new technology and the political process. **European Journal of Communication**, v. 12, n. 22, p. 193-218, 1997.
- BARRAS, R. Towards a theory of innovation in services. **Research Policy**, v. 15, n. 4, p. 161-173. 1986.
- BELL, D. **O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social**. São Paulo: Cultrix, 1977.
- BELLAMY, C.; TAYLOR, J. A. **Governing in the information age**. Buckingham: Open University Press, 1998.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. Washington: The World Bank, 2005.
- BENTHAM, J. Da publicidade. Tradução de Francisco Paulo Jamil de Almeida Marques. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 277-294, jul./dez. 2011.
- BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006.

BIMBER, B. **Tres caras del determinismo tecnológico**. In: SMITH, M. R.; MARX, L. (Orgs.). 1996.

BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BINOTTO, E. et al. Descentralização político-administrativa: o caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, p. 186-213, set./dez. 2010.

BLANCO, F. A.; CARVALHO, L. M. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros. **Seminários DIMAC**, n. 41. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. **Qual socialismo?**: Discussão de uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BRAGATTO, R. C. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. In: **CÔNGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA**, 1., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da república, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da

República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.755**, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 16 jan. 2015.

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. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.028**, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm>. Acesso em: 10 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

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. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços**. Departamento de Governo Eletrônico. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas**: manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. 4. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007.

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. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

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. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 22 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à Gestão Pública. Coordenação de Documentação e Informação. Brasília: MP, 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva institucional. 34. ed. Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. Citizenship and res publica: the emergence of republican rights. **Citizenship Studies**, v. 6, n. 2, p. 145-164, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. Democracia. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 71, p. 77-91, mar. 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da Gestão Pública. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C.; PRESTES MOTTA, F. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CABRAL NETO, A. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, v. 2, n. 2, p. 287-312. 1997.

CAMPOMAR, M. C. Do uso de "estudo de caso" em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul./set. 1991.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 24, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAPOBIANGO, R. P.; SILVA, E. A.; NASCIMENTO, A. L. Reflexões epistemológicas acerca dos modelos da Administração Pública brasileira: potencialidades, problemas e perspectivas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011. p. 1-14.

CARDOSO, A. S. R. et al. **Ouvidoria pública e governança democrática**. Boletim de Análise Político-Institucional. Brasília: IPEA, 2013.

CARDOSO, R. F. Um estudo sobre os resultados da utilização da bolsa eletrônica de compras no Governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, ENAP, v. 55, n. 4, 2004.

CARVALHO, V. S.; CARVALHO, P. D. P. de. Poder local e política socioambiental em um município médio: A coleta e a disposição de resíduos sólidos em Juazeiro – BA. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-23.

CASTELL, S.; LUKE, A.; MACLENNAN. "On defining literacy". In: CASTELL, S.; LUKE, A.; EGAN, K. (Eds.). **Literacy, society and schooling: a reader**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na Era da informação. In: WILHEIM, J.; SOLA, L.; BRESSER

PEREIRA, L. C. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP-Brasília, 1999b.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. In: **A Era da informação: economia, sociedade e cultura**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 1.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. v. 2.

CATALÁ, J. P. i. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Cartilha de orientação para agentes públicos e cidadãos**. 3. ed. Fortaleza: Premium, 2009.

CEARÁ (Estado). **Instrução Normativa nº 01**, de 15 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação do Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/site/_arquivos/legislacao/instrucoes_normativas_do_tcm/2011/instrucao_normativa_2011-01_versao_dezembro_2011.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2015.

CEARÁ (Estado). **Lei nº 15.175**, de 28 de junho de 2012. Define regras específicas para a implementação do disposto na Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243245>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Manual sobre transparência e lei de acesso à informação pública**. Série TCM cidadania e controle social: caderno 7. Fortaleza: TCM-CE, 2013.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG, 2006.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito**, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./dez. 2011.

CHAIN, A. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COLLINS, J. C.; PORRAS, J. I. **Feitas para durar: práticas bem-sucedidas de empresas visionárias**. 9. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

COLMANETTI, A. L. V.; CAZARINI, E. W. O uso da tecnologia da informação para promover a gestão do conhecimento organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 22., 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ENEGEP, 2002. p. 1-8.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Perspectiva**, v. 34, n. 126, p. 85-100, 2010.

CORRÊA, I. O. da S. R. de S.; LAZARIM, P. V. M. Os limites da democracia. In: FUMES, R. (Org.). **Revista de História Contemporânea**, n. 1, p. 1-29, nov./dez. 2008.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

CRUZ, C. F. da et al. Transparência da Gestão Pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 153-176, jan./fev. 2012.

CRUZ, C. F. da; MACEDO, M. A. da S. Análise das características que influenciam a responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012. Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012. p. 1-16.

CRUZ, F. da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CUNHA, J. V. A. da; COELHO, A. C. Regressão linear múltipla. In: CORRÊA, L. J.; PAULO, E.; FILHO, J. M. D. (Coords). **Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Atlas, 2009.

CUNHA, M. A. V. C. da; REINHARD, N. Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUA-

ÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: EnANPAD, 2004. p. 1-16.

CUNHA, M. A.; SCALET, D. O projeto e-Paraná: governo eletrônico do Paraná. In: CHAHIN, A. et al. (Org.). **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DAGNINO, R. **Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico: um debate sobre a tecnociência**. Campinas: Ed. da Unicamp, 2008.

D'AGOSTINO, M. J. et al. A study of e-government and e-governance: an empirical examination of municipal websites. **Public Administration Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 3-28, 2011.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2005.

DANCEY, C. P.; REIDY, J. **Estatística sem Matemática para Psicologia: usando SPSS para Windows**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DANTAS, H. **Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004**. 2007. 176 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007.

DEMO, P. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas: Autores Associados, 2006.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: serving, not steering**. New York: M. E. Sharpe, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. A defesa do cidadão e da res pública. **Revista do Serviço Público**, ano. 49, n. 2, p. 125-130, abr./jun. 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DINIZ, V. A história do uso da tecnologia da informação na Gestão Pública brasileira através do CONIP – Congresso de Informática Pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ES-

TADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago, Chile: CLAD, 2005.

DOLSON, J.; YOUNG, R. Explaining variation in the e-government features of municipal websites: an analysis of e-content, e-participation, and social media features in canadian municipal websites. **Canadian Journal of Urban Research**, v. 21, n. 2, p. 1-24, 2012.

DUARTE, C. Desenhando portais. In: CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. L. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DUNLEAVY, P. et al. **Digital Era governance: IT corporations, the state, and e-government**. Nova York: Oxford University Press, 2006.

EISENHARDT, K.; BOURGEOIS, L. J. Politics of strategic decision making in high velocity environments: toward a mid-range theory. **Academy of Management Journal**, v. 31, p. 737-770, 1988.

ENDLER, A. M. Governo eletrônico: a internet como ferramenta de gestão dos serviços públicos. **REAd**, ed. 14, v. 6, n. 2, mar./abr. 2000. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29571-29587-1-PB.pdf>> Acesso em: 8 set. 2013.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Biblioteca Azul, 2012.

FARAH, M. F. S. Políticas sociais e governos locais: indução ou coordenação federativa? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-20.

FARRANHA, A. C. A Administração Pública e participação: é possível mais democracia por meio das redes sociais? In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2012.

FERREIRA, A. S. S.; NEVES, S. da C. Contribuições para o planejamento da integração e da publicação de informações da Administração Pública. **Revista de Administração da USP - RAUSP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 63-71, jan./mar. 2002.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programas: um roteiro básico**. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2007.

FERREIRA, S. G.; ARAÚJO, E. A. E-Governo: o que ensina a experiência internacional. **INFORME-SF**, Secretaria de Assuntos Fiscais, n. 17, ago. 2000.

FERRER, F.; SANTOS, P.; QUEIROGA, A. **E-government**: o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, v. 4, p. 105-113, 1992.

FISCHER, T.; CARVALHO, J. Poder local, redes sociais e Gestão Pública em Salvador - Bahia. In: FISCHER, T. (Org.). **Poder local**: governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FLUSSER, V. **O mundo codificado**: por uma filosofia do design e da comunicação. In: CARDOSO, R. (Org.). São Paulo: Cosac Naify, 2007.

FONSECA, A. M. et al. **Os indicadores do desenvolvimento sustentável para a formulação de políticas públicas na visão do Estado, sociedade civil e empresas privadas**: complementares ou antagônicos? 2007. Disponível em: <http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf_indicadores/indicadores_01.pdf>. Acesso em: 1º set. 2013.

FRANCO, L. M. G. et al. Transparência na divulgação da contabilidade pública municipal paranaense no ambiente da internet. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2012. p. 1-15.

FREIRE, A. P.; CASTRO, M.; FORTES, R. P. de M. Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 395-414, 2009.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Transparência das ações e das contas públicas**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/transparencia_das_acoes_e_contas_publicas.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

GALLOUJ, F. **L'économie de l'innovation dans les services**. Paris: L'Harmattan. 1994.

GANT, D. B.; GANT, J. P. **Portais de web nos Estados norte-americanos**: fornecimento e financiamento de serviço eletrônico. Arlington: PWC, 2001.

- GERIGK, W. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. 2008. 315 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Mestrado em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2008.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.
- GOHN, M. da G. **Educação não-formal e cultura política**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.
- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011b.
- GOMES, G. M.; MACDOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico em sempre é bom para o social**. Brasília, DF: IPEA, 2000.
- GOMES, W. **Ciberdemocracia: possibilidades e limites**. In: CONFERÊNCIA INAUGURAL DO II CONGRESSO IBÉRICO DE COMUNICAÇÃO, Covilhã, Portugal (Inédito), 2004.
- GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.
- GOMES, W. Democracia digital: que democracia? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- GOMES, W. Esfera pública política e comunicação em direito e democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.
- GONÇALVES, M. F. R. **Manual do prefeito**. 12 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.
- GUATTARI, F. **As três ecologias**. 16. ed. Campinas: Papirus, 1990.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAIR JR. J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

HELD, D. **Modelos de democracia**. 3. ed. Belo Horizonte: Paidéia, 2009.

HEXSEL, R. A. **Software livre**: propostas de ações de governo para incentivar o uso de software livre. Departamento de Informática, RT-DINF 004/2002. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2002.

HOLZER, M.; KIM, S. **Digital governance in municipalities worldwide**: a longitudinal assessment of municipal websites throughout the world. Division for Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs, United Nations. 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/asp/unpan031374.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2013.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa nacional por amostra de domicílios. **Síntese dos indicadores de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

ÍNDICE LATINO-AMERICANO DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. **Relatório nacional por país (Brasil)**. México, 2009. Disponível em: <http://www.iltpweb.org/docs/2009/reporte_brasil.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open budget survey 2010**. Washington: IBP, 2010. Disponível em: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf> Acesso em: 18 ago. 2013.

ISO. International Organization for Standardization. **ISO 9241**. Ergonomic requirements for office work with visual display terminals. Genève, 1998.

JACOBI, P. R. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 31-48, 1999.

- JACOBI, P. R.. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, dez. 2003.
- JAMBEIRO, O. et al. Políticas de informação e comunicação, participação social e controle da Gestão Pública, em websites municipais. **Verso e Reverso**, São Leopoldo, v. 22, p. 1-16. 2008.
- JAMBEIRO, O. F.; BORGES, J.; ANDRADE, R. S. Acessibilidade, navegabilidade e conteúdos em portais e websites de governo eletrônico em capitais brasileiras. **Comunicação & Informação**, v. 9, n. 2, p. 200-213, jul./dez. 2006.
- JAMBEIRO, O. F.; SOBREIRA, R.; MACAMBIRA, L. E-governo, participação e transparência de gestão. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 12, n. 3, p. 1-22, set./dez. 2010.
- JAMBEIRO, O. F.; SOBREIRA, R.; MACAMBIRA, L. E-governo, participação e transparência de gestão. In: CONFERÊNCIA ACORN-REDECOM, 5., 2011, Lima. **Anais...** Lima: REDECOM, 2011.
- JARDIM, J. M. A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais. In: CIFORM, 5., 2004, Salvador. **Anais...** Salvador: Instituto de Ciência da Informação da UFBA, 2004.
- JICK, T. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, p. 602-611, 1979.
- JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J. Mixed methods research: a research paradigm whose time has come. **Educational Researcher**, v. 33, n. 7, p. 14-26, oct. 2004.
- JONES, C. **Do technologies have politics?** The new paradigm and pedagogy in networked learning. Technology Pedagogy and Politics – What next? Canada: Calgary, 2001.
- KANT, I. **A paz perpétua e outros opúsculos**. 2. ed. Lisboa: Edições 70, 2008.
- KANT, I. **Zum ewigen Frieden**. Kommentar von Oliver Eberl und Peter Nielsen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2011.
- KENG, S.; LONG, Y. Synthesizing e-government stage models: a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. **Industrial Management & Data Systems**, v. 105, n. 4, p. 443-458, 2005.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KLEIN, F. A. **Elections and fiscal policy at the municipal level in Brazil**. 2012. 102 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2012.

KONDO, S. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: MP – SGE, 2002.

KOZAK, M. What is strong correlation? **Teaching Statistics**, v. 31, p. 85-86, 2009.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

LAAKSO, M. Proportional methods of representation and fragmentation of the Finnish political system. **Politiikka**, n. 3, p. 202-225, 1977.

LAGO, R. C. B. do. **Democracia e controle social**: a denúncia ao Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de accountability. 2008. 155 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Superintendência de Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, L. de O. **Gestão do desempenho do governo municipal**: proposta e análise de um modelo de governo eletrônico como recurso estratégico. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), 2012.

LEMOS, A.; ROCHA, F. Governo eletrônico. In: LEMOS, A. (Org.). **Cidade digital**: portais, inclusão e redes no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: 34, 2009.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMA, R. C.; CAMPOS, E. S. Accountability: uma análise comparativa entre o Poder Executivo e Judiciário sobre a divulgação de dados e informações, em seus sítios eletrônicos. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010. p. 1-17.

LYRIO, M. V. L. et al. Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma instituição pública de ensino superior brasileira: a abordagem da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista. **Revista UnB Contábil**, v. 11, n. 1-2, p. 170-186, jan./dez. 2008.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for e-participation. In: **Transforming government: people, process and policy**, v. 2, n. 1, 2008, p. 16-30.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, M. T. Q. **Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores**: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes. 2004. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.

MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2002.

MAINWARING, S.; WELMA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

MANUAL DOS DADOS ABERTOS. Governo. Traduzido e adaptado de opendatamanual.org. **Transparência Hacker**, 2011. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2., 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais...** Bauru: USC, 2004. p. 1-10.

MARCELINO, C. W.; SANTOS, C. A. F. dos. A tecnologia da informação e a participação popular: estudo de caso do projeto transparência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2012. p. 1-16.

MARGETTS, H. Governo eletrônico: uma revolução na Administração Pública? In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet**: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2008.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas on-line. **E-compós**, v. 9, 2007.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, F. R. N. **O tecido empreendedor e o capital social costurando o desenvolvimento local**: um estudo em um aglomerado de confecção no agreste pernambucano. 2008. 182 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração (PROPA), Universidade Federal da Pernambuco (UFPE), Recife, 2008.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento, execução e análise. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDEIROS, P. H. R. **Governo eletrônico no Brasil**: aspectos institucionais e reflexos na governança. 2004. 318 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília (UnB), 2004.

MEDEIROS, P. H. R.; MATIAS-PEREIRA, J. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., Rio de Janeiro, 2004. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-16.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e Hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

MENEZES, G. A. F. de. **A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias de governo**. 2006. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2006.

MICHENER, G. Conceptualizing the quality of transparency. In: **1st Global Conference on Transparency Research**, Rutgers University, Newark, 19-20 may. 2011.

MICHENER, R. G. The surrender of secrecy? Explaining the strength of transparency and access to information laws. In: APSA 2009 Toronto Meeting Paper. **Social Science Research Network**. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449170>. Acesso em: 26 set. 2013.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008.

MISA, T. Rescartar el cambio sociotécnico del determinismo tecnológico. In: SMITH, M. R.; MARX, L. (Orgs.). **Historia y determinismo tecnológico**. Madrid: Alianza, 1996.

MISSIO, F.; JACOBI, L. Variáveis dummy: especificações de modelos com parâmetros variáveis. **Ciência e Natura**, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UFMS), v. 29, n. 1, p. 111-135, 2007.

MONTESQUIEU, C. L. de. **O espírito das leis**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOON, M. J. The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? **Public Administration Review**, v. 62, n. 4, p. 424-433. 2002.

MOON, M.; NORRIS, D. F. Does managerial orientation matter? the adoption of reinventing government and e-government at the municipal level. **Information Systems Journal**, v. 15, n. 1, p. 43-60, 2005.

- MOREIRA NETO, D. de F. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MORIN, E. **Ciência com consciência**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.
- MOSSBERGER, K. Toward digital citizenship: addressing inequality in the information age. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. N. (Eds.). **Handbook of Internet Politics**. New York: Routledge, 2010.
- MOTTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 28, n. 3, p. 174-194, jul./set. 1994.
- NADIN, M. Interface design: a semiotic paradigm. **Semiotica**, Amsterdam: Mouton de Gruyter, v. 69, n. 3-4, p. 269-302, 1988.
- NERI, M. C. **Mapa da inclusão digital**. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2012.
- NIINILUOTO, I. Should technological imperatives be obeyed? **International Studies in the Philosophy of Science**, v. 4, n. 2, p. 181-189. 1990.
- NOGUEIRA, F. do A. Descentralização no Brasil: promessas e desafios sob a ótica do pluralismo democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, p. 1-13. 2004.
- NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. Local e-government in the United States: transformation or incremental change? **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 165-175. 2013.
- NUNES, G. S. D. F. et al. Análise dos instrumentos de transparência contidos na lei de responsabilidade fiscal nos municípios da região sul. **Revista Ambiente Contábil**, v. 5, n. 2, p. 128-150, jul./dez. 2013.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OLIVEIRA, D. G. de. **As possibilidades da democracia participativa no Estado Democrático de Direito**. 2009. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Faculdades Integradas do Brasil (UNIBRASIL), Curitiba, 2009.
- OLIVEIRA, G. J. de. Modelos teóricos de Administração Pública. **Administração Pública para Concursos**. Curitiba, PR: IESDE BRASIL S.A., 2011.

OLIVEIRA, R. R.; SILVA, A. M. C.; MORAES, M. C. C. Transparência do orçamento governamental dos países: um estudo acerca da associação entre IAO, IDH, PIB e IPSAS. **Pensar Contábil**, v. 10, n. 42, p. 5-11, 2008.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10. ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PALMEIRA, E. R. et al. A relação entre a sociedade civil e o Estado: a incidência do movimento Nossa BH nas políticas públicas urbanas na capital mineira. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-32.

PAUL, S. Accountability in public services: exit, voice and control. **World Development**, v. 29, n. 7, p. 1047-1060, jul. 1992.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA JR., C.; CAPETO, R. Indicadores para avaliação de websites. In: WORKSHOP SOBRE FATORES HUMANOS EM SISTEMAS COMPUTACIONAIS, 3., 2000, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Instituto de Informática da UFRGS, 2000.

PEREIRA, V. de A. Marshall McLuhan, o conceito de determinismo tecnológico e os estudos dos meios de comunicação contemporâneos. **UNIrevista**, v. 1, n. 3, jul. 2006.

PÉREZ, C. C.; BOLÍVAR, M. P. R.; HERNÁNDEZ, A. M. L. E-government process and incentives for on-line public financial information. **On-line Information Review**, Bradford, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

PEREZ, M. A. **A Administração Pública democrática**: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIGNATARI, D. **Informação, linguagem, comunicação**. São Paulo: Ateliê, 2013.

PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. Is e-government leading to more accountable and transparent local governments? an overall view. **Financial Accountability & Management**, v. 26, n. 1, p. 3-20, 2010.

PINHO, J. A. G. de. Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO DE ADMINIS-

TRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006a. São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG, 2006a. p. 1-12.

PINHO, J. A. G. de. Portais de governo eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006b, Brasília. **Anais...** Brasília: EnANPAD, 2006b. p. 1-14.

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

PINHO, J. A. G. de; IGLESIAS, D.; SOUZA, A. C. P. de. Governo eletrônico, transparência, accountability e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: EnANPAD, 2005. p. 1-17.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-13.

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

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. **Caminhos de Geografia**, v. 3, n. 6, p. 1-21, jun. 2002.

PIRES, V.; TIBALI, L. R.; SOUZA, M. C. Transparência orçamentária municipal via web (TOM Web) após a lei complementar 131/09: os casos da região administrativa central do Estado de São Paulo – 2010. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010. p. 1-16.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social.** 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na Administração Pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A democracia da América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

POSSAMAI, A. J. **Instituições e desenvolvimento do governo digital: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada**. 2010. 190 f. Monografia (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Porto Alegre, 2010.

POSSAMAI, A. J. Perspectivas e desafios da democracia digital no Brasil: a participação eletrônica no ciclo de políticas públicas. In: COCCO, G. (Org.). **Gabinete digital: análise de uma experiência**. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2013.

POZZOLI, L. et al. Dignidade da pessoa humana e ética social: a função promocional do direito. In: SIQUEIRA, D. P.; LEÃO JUNIOR, T. M. de A. (Orgs.). **Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição Federal e suas previsões sociais**. Birigui/SP: Boreal, 2011.

PRADO, E. P. V. et al. Iniciativas de governo eletrônico: análise das relações entre nível de governo e características dos projetos em casos de sucesso. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, v. 10, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://revistas.facecla.com.br/index./reinfo/article/view/793/pdf>>. Acesso em: 4 set. 2013.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PUDDEPHATT, A. Exploring the role of civil society in the formulation and adoption of access to information laws: the cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. **Access to Information Working Paper Series**, 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PS-GLP/Resources/WP-Civil-web-RevFin.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2013.

QUEIROZ, C. H. **A lei de responsabilidade fiscal no contexto da reforma do Estado**. Brasília: BNDES, 2001.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 10. ed. Lisboa: Gradiva, 2008.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Coord.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de Câmaras Municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a lei da transparência. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010. p. 1-15.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso a informações públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012. p. 1-16.

RAWLS, J. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

REIS, P. R. da C.; FIGUEIRAS, J. F.; OLIVEIRA, A. R. de. Análise comparativa dos indicadores socioeconômicos dos municípios mineiros emancipados após a constituição de 1988 e de seus municípios de origem. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010. p. 1-15.

REZENDE, D. A.; FREY, K. F. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, v. 1, n. 1, p. 51-59, 2005.

RIBEIRO, C. P. de P. R.; ZUCCOLOTTO, R. Fatores determinantes da transparência na Gestão Pública dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012. p. 1-16.

RIBEIRO, V. M. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. **Educação & Sociedade**, ano 18, n. 60, p. 144-158, dez. 1997.

ROBERTS, A. S. **Blacked out**: government secrecy in the information age. New York: Cambridge University Press, 2006.

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**,

- n. esp., 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2013.
- RODOUSAKIS, N.; SANTOS, A. M. dos. The development of inclusive e-government in Austria and Portugal: a comparison of two success stories. **Innovation: the European Journal of Social Sciences**, v. 21, n. 4, p. 283-316, dec. 2008.
- RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Edusp, 2002.
- ROLIM, C. F. C. **Urbanização**: cidades, desenvolvimento e sistemas urbanos. Curitiba. 2006.
- ROPOHL, G. A critique of technological determinism. In: DURBIN, P. T.; RAPP, F. (Comps.). **Philosophy and Technology**. Reidel, Dordrecht, p. 83-96, 1983.
- ROSENBERG, N. **Inside the black box**: technology and economics. Cambridge: Cambridge University, 1983.
- ROSENFELD, D. L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 149-172, 2008.
- ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte a formulação de políticas públicas. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 5, n. 14, abr. 2010.
- ROVER, A. J. et al. Avaliação de portais e sítios governamentais no Brasil. In: ROVER, A. J.; GALINDO, F. (Orgs.). **O governo eletrônico e suas múltiplas facetas**. Zaragoza: Lefis Series, v. 10, p. 11-38, 2010.
- RUA, M. das G. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. **Mimeo**, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.
- RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na Gestão Pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.

SÁDER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SAEBO, O.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of e-participation: characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400-428, 2008.

SALM, J. F. Paradigmas na formação de administradores: frustrações e possibilidades. *Universidade e Desenvolvimento*, v. 1, n. 2, out. 1993.

SAMPAIO, R. C. Que democracia digital? uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 3., 2011, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011. p. 1-22.

SANFORD, J. E.; ROSE, C. Characterizing e-participation. **International Journal of Information Management**, v. 27, p. 406-442, 2007.

SANO, H. Governo eletrônico nos municípios brasileiros: um conto de fadas da web 1.0? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012. p. 1-16.

SANTANA JÚNIOR, J. J. B. de. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. 2008. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2008.

SANTANA, G. A. da S. et al. A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XII, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17.

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2007. p. 323-340.

SANTOS, A. M. S. P. O município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle externo. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2008. p. 1-14.

- SANTOS, B. de S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- SANTOS, B. de S. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2003.
- SANTOS, R. E-government: políticas e estratégias de governo eletrônico na União e nos Estados. In: CONGRESSO ALAGOANO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, Maceió, 2004. Disponível em: <<http://www.itec.al.gov.br/arquivos/apresentacoes/e-government-politica-eestrategias-de-governo-eletronico-na-uniao-e-nos-estados-i-cati-roberio-santos.pdf/view>>. Acesso em: 17 ago. 2013.
- SANTOS, S. R. T. dos; ALVES, T. W. O impacto da lei de responsabilidade fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 181-208, jan./fev. 2011.
- SARAIVA, L. A. S.; GONÇALVES, R. N. Democratização do poder local e efetividade de programas sociais: análise de uma experiência municipal. **RAC-Eletrônica**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 392-409, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_823.pdf>. Acesso em: 24 set. 2013.
- SASSAKI, R. K. Inclusão: acessibilidade no lazer, trabalho e educação. **Revista Nacional de Reabilitação (Reação)**, ano 12, p. 10-16, mar./abr. 2009.
- SCHÖN, D. A. **Beyond the stable state**. New York: Norton & Company Inc, 1973.
- SEARLE, J. R. **The construction of social reality**. New York: Free Press, 1995.
- SETZER, V. W. Dado, informação, conhecimento e competência. **DataGramaZero Revista de Ciência da Informação**, dez. 1999.
- SILVA, F. C. da C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Perspectivas para o controle social e transparência da Administração Pública. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.
- SILVA, L. M. da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.
- SILVA, M. da. Estado e poder local: ensaio teórico sobre estudos no Brasil. **Biblio 3W – Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Uni-

versidade de Barcelona, v. 14, n. 841, set. 2009. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-841.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SILVA, S. P. da. Participação política e internet: propondo uma análise teórico-metodológica a partir de quatro conglomerados de fatores. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, GT Internet e Política, 1., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA. 2006.

SILVA, S. P. da. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009. 424 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2009.

SILVEIRA, P. F. **Freios e contrapesos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SILVEIRA, S. A. da. Exclusão digital: a miséria na Era da informação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

SIMÕES, M. J. Os equívocos do determinismo tecnológico e do determinismo social. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 3., **Anais...** Portugal, 1996. Disponível em: <http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR492eb77f5ccf5_1.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2014.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SMITH, A. G. Applying evaluation criteria to New Zealand government websites. **International Journal of Information Management**, v. 21, n. 2, p. 137-149, 2001.

SMITH, M. R.; MARX, L. **Introducción en la historia y determinismo tecnológico**. Madrid: Alianza, 1996.

SNAPE, D.; SPENCER, L. The foundation of qualitative research. In: RITCHIE, J.; LEWIS, J. (Eds.). **Qualitative research practice**: a guide for social science students and researchers. London & Thousand Oaks: Sage, 2003.

SOARES, C. S. et al. A lei de responsabilidade fiscal e o comportamento do endividamento dos estados brasileiros: uma análise de dados em painel de

- 2000 a 2010. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012. p. 1-16.
- SOARES, L. L.; VICENTE, E. F. R. Divulgação de compras públicas nos websites das capitais dos Estados do Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011. p. 1-17.
- SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.
- SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- STANLEY, J. W.; WEARE, C.; MUSSO, J. Participation, deliberative democracy, and the internet: lessons from a national forum on commercial vehicle safety. In: SHANE, P. (Ed.). **Democracy on-line: the prospects for political renewal through the Internet**. New York: Routledge, 2004.
- STEIN, L. K. A participação social na Administração Pública local: a construção da democracia deliberativa no município de Porto Alegre. **Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 5, n. 1, 2009.
- STYLES, A. K.; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.
- TEICHER, J.; DOW, N. E-government in Australia: promise and progress. **Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age**, v. 7, n. 4. p. 231-246, Dec. 2002.
- TEIXEIRA, A. **O uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e a transparência na Gestão Pública municipal no Ceará**. Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2004. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos/tic-ceara-brasil-gestoes-municipais/tic-ceara-brasil-gestoes-municipais.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí (RS), ano 1, n. 2, p. 177-201, jul./ago. 2003.

TEIXEIRA, P. de A. P. Direito fundamental à alfabetização. **Universitas/JUS**, v. 23, n. 1, p. 41-52, jan./jun. 2012.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

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

TRISTÃO, G. Transparência na Administração Pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043714.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2013.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. Satisfação e responsividade: formas de medir a qualidade e humanização da assistência à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, n. 3, p. 599-613, set. 2005.

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

VAN DER POT, J. H. **Die bewertung des technischen fortschritts**: eine systematische bersicht der theorien. Van Gorcum: Assen, 1985.

VAZ, J. C. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para a promoção da cidadania**: construção de um modelo de análise. 2003. 490 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003a.

VAZ, J. C. Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico nos municípios brasileiros. In: **Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais**. Brasília, 2003b.

VEGA-ALMEIDA, R. L. Influencia del paradigma tecnológico en la organización de la información. **Acimed**, v. 15, n. 2. 2007.

VERGARA, S. C.V **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

VIEIRA, M. A. N. **Educação e sociedade da informação**: uma perspectiva crítica sobre as TICs num contexto escolar. 2005. 365 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Braga, 2005.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

VILELLA, R. M. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade**: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web. 2003. 263 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003.

W3C/WAI - Web Access Initiative. **Web Content Accessibility Guidelines 1.0**. 2005. Disponível em: <<http://www.w3c.org/wai>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

WELCH, E. W.; HINNANT, C. C. Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 36., 2003. Disponível em: <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/freeabs_all.jsp?arnumber=1174323>. Acesso em: 17 ago. 2013.

WERTHEIN, J. A sociedade da informação e seus desafios. In: **Ci. Inf.**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, mai./ago. 2000.

WEST, D. M. E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. **Public Administration Review**, v. 64, n. 1, p. 15-27, 2004.

WEST, D. M. **Assessing e-government**: the internet, democracy, and service delivery by state and federal governments. Providence, USA: Brown University, September, 2000. Disponível em: <<http://www.insidepolitics.org/egov-report00.html>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

WINNER, L. Autonomous technology: technics-out-of-control as a theme in political thought. **The MIT Press**, Cambridge, Mass., y Londres, 1977.

WOOLDRIDGE, J. **Introdução à Econometria**: uma abordagem moderna. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

WYCOFF, P. G. The elusive flypaper effect. **Journal of Urban Economics**, v. 30, p. 310-328, 1991.

XAVIER, R. S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011. p. 1-14.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAMORA, M. H. **Empoderamento, ação social e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Tricontinental, 2001.

ZAQUEU, L. C. M. A.; SANTOS, R. S. Projeto de desenvolvimento da nação em Moçambique: poder local como elo de desenvolvimento. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador, 2012. p. 1-46.

ZURRA, R. J. de O.; CARVALHO, M. A. de. O e-legislativo como ferramenta de transparência na Administração Pública brasileira. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2008. p. 1-16.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de apresentação



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS - PPGA
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

Fortaleza, 05 de dezembro de 2014.

Prezado(a) Senhor(a),

O Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas tem o objetivo de contribuir para a evolução da pesquisa científica, da cultura estratégica e organizacional e das práticas da Ciência Administrativa nas organizações do Estado do Ceará e da região Nordeste, tendo como foco principal a sustentabilidade.

Um prerequisite essencial para a sustentação de um programa de pós-graduação *stricto sensu* é a qualidade das pesquisas feitas por seus professores e alunos. A viabilização dessas investigações depende, em grande medida, da possibilidade de acesso às instituições.

Deste modo, solicitamos sua assistência ao aluno Gleison Mendonça Diniz, que, conforme previamente acordado, realizará a pesquisa de sua Tese de Doutorado, sob a supervisão da Prof.^a Dr.^a Fátima Regina Ney Matos. Como etapa da coleta de dados, o trabalho proposto requer respostas criteriosas na pesquisa a ser realizada. A síntese disto resultante, de grande valor crítico e diagnóstico, pelo fato de refletir a realidade constatada e indicar possibilidades de mudanças, ficará à disposição dos respondentes pós-conclusão do trabalho final de tese.

Em tempo, ressaltamos nosso compromisso com a natureza eminentemente acadêmica do trabalho a ser desenvolvido. Ante o exposto, caso esteja de acordo, solicitamos que V. Sa. participe da entrevista anexada para sua formalização. Por favor, se sinta à vontade para nos contatar nos telefones fornecidos abaixo, caso haja ou surja alguma dúvida em relação a qualquer aspecto deste trabalho.

Agradecemos antecipadamente a atenção e o tempo a nós dedicados.

Atenciosamente,

Prof.^a Dr.^a Fátima Regina Ney Matos
Professora-Orientadora do PPGA-UNIFOR
Coordenadora do PPGA-UNIFOR
(fneymatos@unifor.br – 4477-3230 / 99924-6711)

Gleison Mendonça Diniz
Doutorando do PPGA-UNIFOR
(gleisondiniz@uol.com.br – 3265-4983 / 3218-1034 / 98897-3415)

APÊNDICE B – Entrevista no município com maior índice de transparência digital



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS - PPGA
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

Entrevista junto ao gestor/desenvolvedor do portal eletrônico do município com maior avaliação, conforme os critérios estabelecidos no modelo de transparência digital da tese.

01) Quem é(são) o(s) responsável(is) pelo desenvolvimento do(s) portal(is) do Município? Qual é a sua qualificação profissional?

R.: Há um servidor responsável, o Diretor de Informática, que possui formação técnica em programação, informática, *webdesign* e atualmente faz um curso superior de análise e desenvolvimento de sistemas.

02) Quando a Prefeitura decidiu criar o seu *website*? Foi elaborado algum planejamento/projeto que descreve quais eram os objetivos a serem alcançados? Se sim, quais eram os objetivos?

R.: Inicialmente, quando o Secretário de Finanças do Município iniciou o seu mandato, o *website* possuía poucas informações relacionadas à transparência, sejam quanto ao cumprimento da lei 131/09 (Lei da Transparência) e da lei 12527/11 (Lei de Acesso à Informação).

Quanto ao planejamento, se decidiu construir um *website* para a Secretaria de Finanças (SEFIN) que servisse também de modelo ao *website* do Município; se buscou identificar um profissional na Prefeitura que levasse adiante o projeto e tivesse a qualificação necessária para desenvolver a ferramenta com base na orientação dada pelo gestor da SEFIN; o *design* do *website* e sua operacionalidade foram criados e implantados pelo Diretor de Informática, enquanto o conteúdo do *website* era compartilhado com outras áreas, como foi o caso da Controladoria, que decidiu, sob a orientação do gestor, implantar seu *website*. Vale dizer que o *website* da Prefeitura também evoluiu, desde o *link* da SEFIN, pois se estruturou melhor quanto ao oferecimento de serviços à população.

Os objetivos a serem alcançados com a criação do *website* foram: 1. disponibilizar informações financeiras à população (meios contábeis, balanços etc) não só desde o *link* com o sistema da empresa que faz a contabilidade, mas também pela necessidade de elaborar um instrumento próprio do Município que pudesse concentrar maior número de informações; 2. diminuir o fluxo de pessoas que se dirigiam à Secretaria, seja por curiosidade, cunho político ou outros fatores; 3. dar ampla transparência a todas as ações e movimentações do setor e do Município, como exemplo, notícias, congressos e eventos com a participação dos servidores; 4. promover a instituição, em vez da “pessoa”; e 5. servir de modelo a outras secretarias da prefeitura.

03) A construção do *website* foi terceirizada ou foi realizada por servidores do Município? Como se deu esse processo? Existe alguma estratégia desenvolvida no Município para a concepção de seu *website*?

websites há participação de empresas, pois a elas coube inicialmente a instalação do *website*, mas sua manutenção ficou a cargo de servidores da Prefeitura, pois isso possibilitou maior rapidez quanto à alimentação e atualização de informações no sistema. A construção do *website* veio colaborar para a redução do número de contribuintes em atendimento presencial, melhorando inclusive a capacidade de atenção dos servidores disponíveis na Secretaria. Além disso, buscou-se prover, de forma eletrônica, as informações contábeis, financeiras, de arrecadação e de todos os servidores do Município.

04) Como ocorrem o planejamento e a decisão acerca das informações inseridas no *website*? Há uma política de atualização/manutenção do *website*?

R.: 1- Como regra básica, todo mês, até o 5º dia útil, as informações relacionadas a arrecadação e transferências governamentais precisam estar atualizadas; 2- há exigência do gestor de que seja inserida, por semana, pelo menos uma ou duas notícias e, que, destas, 90% em média sejam de cunho profissional; 3- As informações do Município precisam ser encontradas no *website* e a decisão quanto as suas inserções depende primordialmente do gestor.

05) Quais são os esforços que o Município empreende para atender às exigências da Lei da Transparência (LC 131/09)?

R.: Com a entrada do *website* da Secretaria de Finanças, complementou-se o nível de detalhamento de informações que já existiam na Prefeitura quanto ao cumprimento da Lei da Transparência, visto que a inserção dos dados da Contabilidade do Município é realizada por meio de uma empresa, que procura atender às exigências dos órgãos reguladores. Por intermédio da criação do *website* da Controladoria, possibilitou-se maior acompanhamento dos meios de controle, almejando-se que a Controladoria do Município fosse a primeira do Estado a enviar relatórios para os órgãos reguladores, além de colaborar com as atribuições dos órgãos de controle externo quanto à detecção de fragilidades nos controles e à proposição de suas respectivas correções. Além disso, a inclusão da Ouvidoria no *website* da Controladoria propiciou que muitas sugestões quanto à transparência fossem oriundas desse canal.

06) Quais são os esforços que o Município empreende para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11)?

R.: O Município instalou o Serviço de Ouvidoria por meio da Controladoria, que tem se responsabilizado quanto ao acompanhamento da Lei de Acesso à Informação. Além disso, o Município efetiva, principalmente, um trabalho de transparência ativa, por meio de informações sobre toda a arrecadação municipal. Dessa forma, os cidadãos podem acessar todas as informações disponibilizadas via *website*. Por fim, priorizou-se maior celeridade quanto ao atendimento de respostas aos cidadãos, visando ao respectivo cumprimento dos prazos determinados pela Lei de Acesso à Informação.

07) Quais são as práticas adotadas pelo Município relacionadas à transparência digital?

R.: 1- Realização de intensivo trabalho de educação fiscal, que conquista o reconhecimento por parte dos órgãos reguladores. Nesse âmbito, o *site* dispôs de um vídeo explicativo sobre impostos, arrecadação etc, o que chamou a atenção da imprensa em relação a essa boa prática; 2- criação de um grupo de teatro para apresentações de temas sobre cidadania e transparência, divulgados no *website*. Para tal, foram estabelecidas parcerias com a Secretaria de Educação, viabilizadas pelo acesso à *internet* em todas as escolas do Município, por meio do Programa

Aquiraz Digital; 3- emissão de boletos, formulários e afins desde o *website*, reduzindo a quantidade física de contribuintes na SEFIN; 4- implantação da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), em parceria com a Junta Comercial e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); 5- publicação atualizada da legislação municipal; 6- publicação das plantas e loteamentos do município; 7- publicação das informações contábeis e financeiras do Município; e 8- elaboração de cursos e ciclos de palestras com disponibilização de material para o público pelo *website*. Ex.: cursos de formação de auditores, palestras sobre PPA (Plano Plurianual), finanças pessoais, ética no setor público etc.

08) Qual é a periodicidade de atualização das informações disponibilizadas em seu *website*?

R.: Conforme comentado anteriormente, as informações relacionadas a arrecadação, transferências governamentais e afins precisam ser atualizadas mensalmente até o 5º dia útil; as informações gerais da Secretaria devem ser inseridas até, no máximo, dois dias úteis após seu acontecimento, para cumprir uma exigência da gestão. Isto possibilita que as notícias não se tornem defasadas rapidamente e deixem de ser interessantes para veicular à população.

09) Quais são os tipos de informações e/ou serviços disponibilizados no *website* que favorecem à transparência digital sobre os recursos públicos do município?

R.: 1- Criação de um *link* relacionado ao Sistema de Atendimento ao Cidadão, o Serviço Eletrônico de Atendimento ao Cliente (E-Sac). Como exemplo, foi citado o *website* da Controladoria, que engloba Ouvidoria, informações, transparência e agora o atendimento ao cidadão, que pode ocorrer pessoalmente, por papel, por *e-mail* ou utilizando todos esses recursos de forma sistematizada com o acompanhamento da controladora; 2- acompanhamento dos serviços que ensejem mais impacto à população e podem ser disponibilizados via *website* para minimizar os deslocamentos dos cidadãos à Prefeitura, como é o caso do serviço de acervo de plantas e geoprocessamento, que foi desenvolvido, inclusive, com origem em ideias detectadas internacionalmente; 3- disponibilização de toda a legislação atualizada do município; 4- publicação do percentual de receita própria em relação à receita total do Município; 5- publicação de documentos contábeis como o RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e o RGF (Relatório de Gestão Fiscal); e 6- Publicação de notícias vinculadas ao dia a dia da Secretaria de Finanças.

10) Há dificuldade(s) ou fator(es) impeditivo(s) para a melhoria da gestão da informação do *website*. Em caso afirmativo, qual(is)?

R.: A infraestrutura necessita de ampliação, assim como o número de servidores da Diretoria de Informática, que atualmente só dispõe de um colaborador para manipular e gerir as informações do *website* – o próprio Diretor de Informática.

11) Na sua opinião, o que pode ser feito para a ampliação da transparência quanto às informações e serviços disponibilizados ao cidadão via *website*?

R.: 1- Todos os serviços de utilidade à população que o Município consegue detectar são rapidamente inseridos via *website*, com suporte em pesquisas realizadas em outros municípios ou das próprias ideias surgidas localmente; 2- pretende-se criar um *chat* permanente, ou seja, um serviço de “Plantão Fiscal”, com a disponibilização de um servidor que possa esclarecer

APÊNDICE C – Entrevista no município com menor índice de transparência digital



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS - PPGA
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

Entrevista junto ao gestor/desenvolvedor do portal eletrônico do município com menor avaliação, conforme os critérios estabelecidos no modelo de transparência digital da tese.

01) Quem é(são) o(s) responsável(is) pelo desenvolvimento do(s) portal(is) do Município? Qual é a sua qualificação profissional?

R.: Existe somente um servidor da Prefeitura, o Coordenador de Patrimônio, responsável pela manutenção da informática do Município e por inserir as informações no portal. Possui curso superior incompleto em Ciências da Computação.

02) Quando a Prefeitura decidiu criar o seu *website*? Foi elaborado algum planejamento/projeto que descreve quais eram os objetivos a serem alcançados? Se sim, quais eram os objetivos?

R.: O responsável não soube informar sobre o momento de criação do *website* da Prefeitura, apenas que, no ano 2010, o *website* ainda não existia e que pode ter sido criado em 2011. Além disso, com a última mudança da gestão do Poder Executivo, a senha do *website* com o domínio com a extensão “ce.gov.br” não foi disponibilizada para a atual gestão, o que culminou na necessidade de criação de outro *website* com novo domínio. O responsável solicitou a migração do endereço eletrônico anterior para o atual, porém não obteve êxito quanto à possível mudança, restando, assim, desconfigurada a extensão “ce.gov.br”, comumente utilizada em quase todos os municípios do Estado do Ceará. Não foi realizado nenhum planejamento com a descrição dos objetivos a serem alcançados com o *website*, restringindo-se, praticamente, à inserção de relatórios de gestão fiscal.

03) A construção do *website* foi terceirizada ou foi realizada por servidores do Município? Como se deu esse processo? Existe alguma estratégia desenvolvida no Município para a concepção de seu *website*?

R.: O *website* atual foi desenvolvido pelo entrevistado, que é servidor do Município. Sua construção foi elaborada com caráter de urgência para atendimento da legislação, porém não foram desenvolvidas estratégias e realizadas discussões para a melhoria do *website*, seja quanto à sua publicidade ou quanto à acessibilidade pela população local, o que culminou na utilização do *website* basicamente como um meio para divulgação de informações contábeis. Segundo o responsável, um *website* com maior interatividade ainda está sendo preparado e só deve entrar no ar no ano seguinte, reconhecendo que o *website* atual é bem simples e básico.

04) Como ocorrem o planejamento e a decisão acerca das informações inseridas no *website*? Há uma política de atualização/manutenção do *website*?

R.: Conforme o responsável, o *website* limita-se, primordialmente, às prestações de contas do Município. Por não existir a cultura do planejamento, as informações inseridas no *website* se

restringem também à propagação de notícias gerais, como a divulgação de festas, eventos, dentre outros.

05) Quais são os esforços que o Município empreende para atender às exigências da Lei da Transparência (LC 131/09)?

R.: Quando o responsável pela informática assumiu a gestão do *website*, só havia três dias para que fossem cumpridas as exigências da Lei da Transparência e, conforme comentado, como não foi disponibilizado o acesso ao *website* anterior, se necessitou criar um novo *website* para atender às exigências legais e, dessa forma, o Município não sofreria as sanções dos órgãos fiscalizadores. Segundo o responsável, o *website* foi colocado ao ar “às pressas” para atender à Lei da Transparência e, além disso, não houve evolução significativa quanto à inclusão de informações daquele momento em diante, principalmente por vontade política dos gestores do Município.

06) Quais são os esforços que o Município empreende para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11)?

R.: O responsável acentua seu desconhecimento em relação às exigências da Lei de Acesso à Informação, como também no tocante à Lei da Transparência. A justificativa remete-se ao fato de inserir informações no *website*, exclusivamente, para atender às determinações de quem elabora a contabilidade do Município.

07) Quais são as práticas adotadas pelo Município relacionadas à transparência digital?

R.: O Município procura disponibilizar alguns serviços via *website* como “galeria de fotos”, além de empreender esforços para melhorar a interatividade com o usuário, como é o caso da ferramenta “fale conosco”, caracterizando-se como um serviço de Ouvidoria. Além disso, evidencia suas informações contábeis na plataforma *web* por meio de um sistema desenvolvido por uma empresa contratada para tal finalidade.

08) Qual é a periodicidade de atualização das informações disponibilizadas em seu *website*?

R.: Não existe uma preocupação quanto à atualização contínua do *website*. De acordo com o responsável, uma informação nova – seja relacionada a alguma notícia ou mesmo à publicação de um relatório – só é inserida no *website* com a provocação ou demanda de algum gestor ou de quem elabora a contabilidade do Município.

09) Quais são os tipos de informações e/ou serviços disponibilizados no *website* que favorecem a transparência digital sobre os recursos públicos do Município?

R.: 1- Editais de publicação do RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e do RGF (Relatório de Gestão Fiscal); 2- editais de convocação de audiências públicas; 3- editais de prestação de contas; 4- decreto de convocação de servidores públicos, 5- *link* para o *website* do TCM (Tribunal de Contas dos Municípios); e 6- outros.

10) Há dificuldade(s) ou fator(es) impeditivo(s) para a melhoria da gestão da informação do *website*. Em caso afirmativo, qual(is)?

como, por exemplo, a manutenção dos computadores; 2- inexistência de um setor de informática no Município; 3- desconhecimento da população sobre a modificação do endereço eletrônico do *website* onde a Prefeitura publica atualmente suas informações; 4- desinteresse e ingerência política dos gestores do Município quanto à publicidade de suas ações via *website*; 5- limitação da acessibilidade digital da população às informações da Prefeitura; 6- deficiências na infraestrutura tecnológica; 7- falta de pessoal qualificado e disponível para apoio à gestão da informação do *website*; e 8- ausência de investimentos no portal.

11) Na sua opinião, o que pode ser feito para a ampliação da transparência quanto às informações e serviços disponibilizados ao cidadão via *website*?

R.: 1- Maior autonomia para o responsável pelo *website* no tocante à solução de problemas, seja quanto à compra de material ou demais necessidades que tenham caráter de urgência. Conforme o responsável, isto seria viabilizado por meio da delegação de poderes pelos gestores do Município; 2- interesse dos gestores do Município quanto à melhoria do *website*, proporcionando os investimentos necessários; 3- criação de uma rede social para divulgação das ações do Município; 4- disponibilização de programas e *downloads* de serviços úteis aos munícipes; 5- criação de uma ferramenta de “bate-papo” entre a população e a Prefeitura no *website*; 6- remuneração e incentivos adequados para os servidores responsáveis pelo portal; e 7- profissionalização da área de informática.

Data da entrevista: 15/12/2014.

Observação Importante: Os apêndices D até DDDDDDD – que se referem às avaliações dos portais eletrônicos municipais cearenses – podem ser acessados pelo QR Code seguinte ou localizados no banco de teses defendidas do Curso de Doutorado em Administração de Empresas na homepage da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Encontram-se no arquivo da 11^a tese defendida, com o título: “A Gestão da Informação dos Municípios Cearenses com Suporte em um Modelo de Análise da Transparência Digital em Portais Eletrônicos”, do autor: Gleison Mendonça Diniz.



<https://bit.ly/2tx6H5a>

ANEXOS

ANEXO A – *Websites* do Poder Executivo dos municípios cearenses

| Município | Endereço do <i>website</i> |
|-------------------|--|
| Abaiara | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Acarape | http://www.acarape.ce.gov.br |
| Acaraú | http://www.acarau.ce.gov.br |
| Acopiara | http://www.acopiara.ce.gov.br – O <i>site</i> está em manutenção |
| Aiuaba | http://www.aiuabace.com – O <i>site</i> está em manutenção |
| Alcântaras | http://www.pma-ce.blogspot.com.br – Trata-se de um <i>blog</i> |
| Altaneira | http://www.altaneira.ce.gov.br |
| Alto Santo | http://www.altosanto.ce.gov.br |
| Amontada | http://www.amontada.ce.gov.br |
| Antonina do Norte | http://www.antoninadonorte.ce.gov.br |
| Apuiarés | http://www.apuiares.ce.gov.br |
| Aquiraz | http://www.aquiraz.ce.gov.br |
| Aracati | http://www.aracati.ce.gov.br |
| Aracoiaba | http://www.aracoiaba.ce.gov.br |
| Ararendá | http://www.ararenda.ce.gov.br |
| Araripe | http://www.araripe.ce.gov.br |
| Aratuba | http://www.aratuba.ce.gov.br |
| Arneiroz | http://www.arneiroz.ce.gov.br |
| Assaré | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Aurora | http://www.aurora.ce.gov.br |
| Baixio | http://www.baixio.ce.gov.br |
| Banabuiú | http://www.banabuiu.ce.gov.br |
| Barbalha | http://www.barbalha.ce.gov.br |
| Barreira | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Barro | http://www.barro.ce.gov.br |
| Barroquinha | http://www.barroquinha.ce.gov.br |
| Baturité | http://www.baturite.ce.gov.br |
| Beberibe | http://www.beberibe.ce.gov.br |
| Bela Cruz | http://www.belacruz.ce.gov.br |
| Boa Viagem | http://www.boaviagem.ce.gov.br |
| Brejo Santo | http://www.brejosanto.ce.gov.br |
| Camocim | http://www.camocim.ce.gov.br |
| Campos Sales | http://www.campossales.ce.gov.br |
| Canindé | http://www.caninde.ce.gov.br |
| Capistrano | http://www.capistrano.ce.gov.br |
| Caridade | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Cariré | http://www.carireemrevista.blogspot.com.br – Trata-se de um <i>blog</i> |
| Caririçu | http://www.caririacu.ce.gov.br |
| Cariús | http://www.carius.ce.gov.br |

| Município | Endereço do <i>website</i> |
|-----------------------|--|
| Carnaubal | http://www.carnaubal.ce.gov.br |
| Cascavel | http://www.cascavel.ce.gov.br |
| Catarina | http://www.catarina.ce.gov.br |
| Catunda | http://www.catunda.ce.gov.br |
| Caucaia | http://www.caucaia.ce.gov.br |
| Cedro | http://www.cedro.ce.gov.br |
| Chaval | http://www.chaval.ce.gov.br |
| Choró | http://www.choro.ce.gov.br |
| Chorozinho | http://www.chorozinho.ce.gov.br |
| Coreaú | http://www.coreau.ce.gov.br |
| Crateús | http://www.crateus.ce.gov.br |
| Crato | http://www.crato.ce.gov.br |
| Croatá | http://www.croata.ce.gov.br |
| Cruz | http://www.cruz.ce.gov.br |
| Dep. Irapuan Pinheiro | http://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br – O <i>site</i> está em manutenção |
| Ererê | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Eusébio | http://www.eusebio.ce.gov.br |
| Farias Brito | http://www.fariasbrito.ce.gov.br |
| Forquilha | http://www.forquilha.ce.gov.br |
| Fortaleza | http://www.fortaleza.ce.gov.br |
| Fortim | http://www.fortim.ce.gov.br |
| Frecheirinha | http://www.frecheirinha.ce.gov.br |
| General Sampaio | http://www.generalsampaio.ce.gov.br |
| Graça | http://www.graca.ce.gov.br |
| Granja | http://www.granja.ce.gov.br |
| Grangeiro | http://www.grangeiro.ce.gov.br |
| Groaíras | http://www.groairas.ce.gov.br |
| Guaiúba | http://www.guaiuba.ce.gov.br |
| Guaraciaba do Norte | http://www.guaraciabadonorte.ce.gov.br |
| Guaramiranga | http://www.guaramiranga.ce.gov.br |
| Hidrolândia | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Horizonte | http://www.horizonte.ce.gov.br |
| Ibaretama | http://www.ibaretama.ce.gov.br |
| Ibiapina | http://www.ibiapina.ce.gov.br |
| Ibicuitinga | http://www.ibicuitinga.ce.gov.br |
| Icapuí | http://www.icapui.ce.gov.br |
| Icó | http://www.ico.ce.gov.br |
| Iguatu | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Independência | http://www.independencia.ce.gov.br |
| Ipaporanga | http://www.ipaporanga.ce.gov.br |
| Ipaumirim | http://www.ipaumirim.ce.gov.br |
| Ipu | http://www.ipu.ce.gov.br |

| Município | Endereço do <i>website</i> |
|------------------------|--|
| Ipueiras | http://www.ipueiras.ce.gov.br |
| Iracema | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Irauçuba | http://www.iraucuba.ce.gov.br |
| Itaiçaba | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Itaitinga | http://www.itaitinga.ce.gov.br |
| Itapajé | http://www.itapaje.ce.gov.br |
| Itapipoca | http://www.itapipoca.ce.gov.br |
| Itapiúna | http://www.itapiuna.ce.gov.br |
| Itarema | http://www.itarema.ce.gov.br |
| Itatira | http://www.itatira.ce.gov.br |
| Jaguaretama | http://www.jaguaretama.ce.gov.br |
| Jaguaribara | http://www.jaguaribara.ce.gov.br |
| Jaguaribe | http://www.jaguaribe.ce.gov.br |
| Jaguaruana | http://www.jaguaruana.ce.gov.br |
| Jardim | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Jati | http://www.jaticeara.blogspot.com.br – Trata-se de um <i>blog</i> |
| Jijoca de Jericoacoara | http://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br |
| Juazeiro do Norte | http://www.juazeiro.ce.gov.br |
| Jucás | http://www.jucas.ce.gov.br |
| Lavras da Mangabeira | http://www.lavras.ce.gov.br |
| Limoeiro do Norte | http://www.limoeironorte.ce.gov.br |
| Madalena | http://www.madalena.ce.gov.br |
| Maracanau | http://www.maracanau.ce.gov.br |
| Maranguape | http://www.maranguape.ce.gov.br |
| Marco | http://www.marco.ce.gov.br |
| Martinópolis | http://www.martinopole.ce.gov.br |
| Massapê | http://www.massape.ce.gov.br |
| Mauriti | http://www.mauriti.ce.gov.br |
| Meruoca | http://www.meruoca.ce.gov.br |
| Milagres | http://www.milagres.ce.gov.br |
| Milhã | http://www.milha.ce.gov.br |
| Miraíma | http://www.miraima.ce.gov.br |
| Missão Velha | http://www.missaovelha.ce.gov.br |
| Mombaça | http://www.mombaca.ce.gov.br |
| Monsenhor Tabosa | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Morada Nova | http://www.moradanova.ce.gov.br |
| Moraújo | http://www.moraujo.ce.gov.br |
| Morrinhos | http://www.morrinhos.ce.gov.br – O <i>site</i> está em manutenção |
| Mucambo | http://www.mucambo.ce.gov.br |
| Mulungu | http://www.prefeituramulungu.blogspot.com – Trata-se de um <i>blog</i> |
| Nova Olinda | http://www.novaolinda.ce.gov.br |
| Nova Russas | Não consta sítio eletrônico para consulta – O <i>site</i> está em construção |

| Município | Endereço do <i>website</i> |
|-------------------------|--|
| Novo Oriente | http://www.novooriente.ce.gov.br |
| Ocara | http://www.ocara.ce.gov.br |
| Orós | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Pacajus | http://www.pacajus.ce.gov.br |
| Pacatuba | http://www.pacatuba.ce.gov.br |
| Pacoti | http://www.pacoti.ce.gov.br |
| Pacujá | http://www.pacuja.ce.gov.br |
| Palhano | http://www.palhano.ce.gov.br |
| Palmácia | http://www.palmacia.ce.gov.br |
| Paracuru | http://www.paracuru.ce.gov.br |
| Paraipaba | http://www.prefeituradeparaipaba.com.br |
| Parambu | http://www.parambu.ce.gov.br |
| Paramoti | http://www.paramoti.ce.gov.br |
| Pedra Branca | http://www.pedrabranca.ce.gov.br |
| Penaforte | http://www.blogdepenaforte.blogspot.com.br – Trata-se de um <i>blog</i> |
| Pentecoste | http://www.pentecoste.ce.gov.br |
| Pereiro | http://www.pereiro.ce.gov.br |
| Pindoretama | http://www.pindoretama.ce.gov.br |
| Piquet Carneiro | http://www.piquetcarneiro.ce.gov.br – O <i>site</i> está desativado |
| Pires Ferreira | http://www.piresferreira.ce.gov.br |
| Poranga | http://www.poranga.ce.gov.br |
| Porteiras | http://www.porteiras.ce.gov.br |
| Potengi | http://www.potengi.ce.gov.br |
| Potiretama | http://www.potiretama.ce.gov.br |
| Quiterianópolis | http://www.quiterianopolis.ce.gov.br |
| Quixadá | http://www.quixada.ce.gov.br |
| Quixelô | http://www.quixelo.ce.gov.br |
| Quixeramobim | http://www.quixeramobim.ce.gov.br |
| Quixeré | http://www.quixere.ce.gov.br |
| Redenção | http://www.redencao.ce.gov.br |
| Reriutaba | http://www.reriutaba.ce.gov.br |
| Russas | http://www.russas.ce.gov.br |
| Saboeiro | http://www.saboeiro.ce.gov.br |
| Salitre | http://www.salitre.ce.gov.br |
| Santa Quitéria | Não consta sítio eletrônico para consulta |
| Santana do Acaraú | http://www.pmsa.ce.gov.br |
| Santana do Cariri | http://www.santanadocariri.ce.gov.br |
| São Benedito | http://www.saobenedito.ce.gov.br |
| São Gonçalo do Amarante | http://www.saogoncalodoamarante.ce.gov.br – O <i>site</i> está em construção |
| São João do Jaguaribe | http://www.saojoaodojaguaribe.ce.gov.br |
| São Luís do Curu | http://www.prefeituradesaoluiscocuru.com |
| Senador Pompeu | http://www.senadorpompeu.com.br |

| Município | Endereço do <i>website</i> |
|--------------------|--|
| Senador Sá | http://pmss-ceara.spaceblog.com.br – Trata-se de um <i>blog</i> |
| Sobral | http://www.sobral.ce.gov.br |
| Solonópole | http://www.solonopole.ce.gov.br |
| Tabuleiro do Norte | http://www.tabuleironorte.ce.gov.br |
| Tamboril | http://www.tamboril.ce.gov.br |
| Tarrafas | http://www.tarrafas.ce.gov.br |
| Tauá | http://www.taua.ce.gov.br |
| Tejuçuoca | http://www.tejuçuoca.ce.gov.br |
| Tianguá | http://www.tiangua.ce.gov.br |
| Trairi | http://www.trairi.ce.gov.br – O <i>site</i> está em construção |
| Tururu | http://www.tururu.ce.gov.br |
| Ubajara | http://www.ubajara.ce.gov.br |
| Umari | http://www.umari.ce.gov.br |
| Umirim | http://www.umirim.ce.gov.br |
| Uruburetama | http://www.uruburetama.ce.gov.br |
| Uruoca | http://www.uruoca.ce.gov.br |
| Varjota | http://www.varjota.ce.gov.br |
| Várzea Alegre | http://www.varzeaalegre.ce.gov.br |
| Viçosa do Ceará | http://www.vicosa.ce.gov.br |

Fonte: <www.google.com.br>. Acesso em: 21 set. 2014.

ANEXO B – Roteiro de navegação orientada da pesquisa

1 Identificação do município cearense**1.1 Município**

- 1.1.1 Número efetivo de candidatos na disputa eleitoral para a Prefeitura.
- 1.1.2 Número efetivo de partidos na Câmara Municipal.
- 1.1.3 Similitude de partido entre prefeito e governador.
- 1.1.4 Se o partido do prefeito é de esquerda.
- 1.1.5 Alfabetismo (%).
- 1.1.6 Inclusão digital (%).
- 1.1.7 Taxa de urbanização (%).
- 1.1.8 PIB do Município *per capita*
- 1.1.9 Receitas de transferências correntes sobre receitas correntes (%).
- 1.1.10 Dia/mês/ano/hora da navegação

1.2 Informações gerais do website

- 1.2.1 Endereço do *website*.
- 1.2.2 Existência de portal da transparência ou similar (observar se existe portal da transparência sem vinculação ao *website* da Prefeitura).
- 1.2.3 Descrever a visibilidade dada pelo *website* para o portal da transparência. Pode haver muita visibilidade, boa visibilidade, pouca visibilidade e nenhuma visibilidade.

2 Informações técnicas**2.1 Usabilidade**

- 2.1.1 Existência de mecanismos de busca no *site*.
- 2.1.2 Existência de mapa do *site* na página principal.
- 2.1.3 Reconhecimento e orientação do sistema (verificar se as páginas possuem títulos de identificação tanto nas barras de janela, como na área de conteúdo; se a estrutura de organização hierárquica das informações do *site* favorece a aprendizagem e a memorização do usuário; se há facilidade de navegar entre as seções do *site* desde qualquer página; e se o *site* fornece identificação da instituição e referências para contato em todas as páginas).
- 2.1.4 *Interface* (verificar se o aspecto visual do *site* é atraente e adequado; se os elementos de informação são dispostos nas páginas de forma organizada e racional; se há boa distinção visual entre os elementos de *interface*, elementos de navegação e elementos de conteúdo; e se são usadas variações de hierarquia tipográfica para distinguir partes do texto, de forma clara e organizada).

2.2 Acessibilidade

- 2.2.1 Existência de opção de navegação no *site* em outro idioma.
- 2.2.2 Opção de acesso por pessoas com deficiência (existência de selo ou indicação de acessibilidade).
- 2.2.3 Multiplicidade de acesso (verificar se o portal tem aplicativos que permitem acessá-lo por outros dispositivos, como aparelhos celulares ou *tablets*).
- 2.2.4 Flexibilidade e eficiência do portal (verificar se o *site* permite atingir o conteúdo de interesse com um mínimo de cliques; se o *site* permite fazer o '*bookmark*' das páginas de interesse para consulta futura, garantindo também a manutenção da referência ao longo do tempo; e se as páginas do *site* imprimem sem perder formatação).
- 2.2.5 Código fonte adotado pelo portal (identificar a linguagem de programação e o desenvolvedor do portal).

2.3 Hiperlinks (integração)

- 2.3.1 Existência de *link* para os *sites* de órgãos de apoio (secretarias, agências e empresas públicas).
- 2.3.2 Existência de *link* para os *sites* de organismos reguladores (Controladoria, Tribunal de Contas, Ministério Público e Câmara Municipal).
- 2.3.3 Existência de *link* para o portal transparência.gov.br.
- 2.3.4 Existência de *link* para *sites* de organismos da sociedade civil engajados politicamente.

3 Informações específicas**3.1 Informações contextuais**

- 3.1.1 Existência de lista das autoridades responsáveis pelos atos administrativos (verificar se há lista com os nomes, cargos e atribuições das autoridades municipais; e se há indicação do local de atendimento presencial e meios de contato por telefone ou por meios eletrônicos).

3.1.2 Existência de informações sobre a política de informação do Município (verificar se há informações sobre o uso dos dados dos usuários; periodicidade de atualização das informações; e indicação da fonte e da responsabilidade das informações postadas no *site*).

3.1.3 Existência de informações sobre a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais (verificar a existência de Conselho Municipal de Transparência).

3.1.4 Existência de informações sobre a estrutura e o funcionamento da Ouvidoria Municipal (verificar se há uma Ouvidoria que acolhe todas as demandas da Prefeitura ou Ouvidorias específicas; e verificar os serviços ofertados pela Ouvidoria (de modo particular para o acolhimento de denúncias dos atos de corrupção e exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública e o tratamento dado às demandas encaminhadas – protocolos, prazos, meios de acompanhamento e estatísticas).

3.2 Informações institucionais (ou instrutivas)

3.2.1 Existência de informações sobre a história da cidade.

3.2.2 Existência de informações com orientação e instrução, visando a facilitar o uso do portal da transparência (manuais, tutoriais e perguntas frequentes).

3.2.3 Existência de legislação (leis, decretos, estatutos) disponibilizada via Diário Oficial eletrônico.

3.2.4 Existência de informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do Município (verificar se há documentos ou aplicativos que esclareçam como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc.).

3.2.5 Existência de informações sobre o funcionamento e os meios de participação em conferências municipais (orçamento participativo, educação, saúde, infância e, especialmente, de transparência).

3.2.6 Existência de informações sobre programas e projetos sociais em andamento. Observar todas as áreas de atuação da Prefeitura: educação (inclusive cívica e fiscal), inclusão digital, saúde, infraestrutura, finanças, impostos ou tributos e turismo.

3.2.7 Existência sobre Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.

3.3 Informações financeiro-orçamentárias

3.3.1 Existência de informações sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município já aprovadas (verificar desde quando o Município publica).

3.3.2 Existência das exigências da LRF: PPA, LDO e LOA; prestações de contas e do respectivo parecer prévio; bem como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e versões simplificadas desses documentos (verificar, além da existência dos documentos, o formato em que são publicados, com a existência de explicações detalhadas e didáticas (textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeos).

3.3.3 Publicação de despesas e receitas em tempo real.

3.3.4 Disponibilidade de serviço de abertura de dados financeiro-orçamentários do Governo (verificar se os arquivos estão disponíveis para *download*; o formato; se há aplicações que permitam geração de relatórios; se é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por *e-mail*; verificar se há data da postagem; a que período se referem as informações; a fonte das informações; e a existência de indicação do responsável pela prestação das informações).

3.3.5 Existência dos documentos dos anteprojetos das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual em tramitação.

3.4 Informações administrativas

3.4.1 Existência de informações noticiosas sobre decisões governamentais já executadas (verificar se há data da postagem; a que período se referem as informações; a fonte das informações e a existência de indicação do responsável pela prestação das informações; verificar se os arquivos estão disponíveis para *download*; o formato; e se é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por *e-mail*).

3.4.2 Existência de documentos com os pronunciamentos de autoridades municipais.

3.4.3 Existência de informações com o detalhamento das folhas de pagamento de todos os funcionários da Administração direta e da Administração indireta da Prefeitura, bem como prestadores de serviços (verificar se há data da postagem; a que período se referem as informações; a fonte das informações e a existência de indicação do responsável pela prestação das informações; verificar se os arquivos estão disponíveis para *download*; o formato; e se é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por *e-mail*).

3.4.4 Existência de informações sobre as licitações do Município já realizadas e em andamento (verificar além da existência dos documentos, o formato em que são publicados, com a existência de explicações detalhadas e didáticas (textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo); verificar se há data da postagem; a que período se referem as informações; a fonte das informações; e a existência de indicação do responsável pela prestação das informações).

3.4.5 Existência de informações noticiosas sobre decisões governamentais em discussão (verificar se há mecanismos com potencialidade de debate prévio (receber opinião do cidadão sobre o assunto – votação e comentário) sobre o tema; se há pareceres e laudos técnicos; e se há informações passadas demonstrativas de que

a prefeitura noticia temas que estejam em discussão. Ex.: o orçamento participativo e a consulta pública de saúde.

3.4.6 Disponibilidade de serviço de abertura de dados da Administração do Governo (verificar se os arquivos estão disponíveis para *download*; o formato; se há aplicações que permitam geração de relatórios com cruzamento de informações; se é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por *e-mail*; verificar se há data da postagem; a que período se referem as informações; a fonte das informações; e a existência de indicação do responsável pela prestação das informações).

3.4.7 Disponibilização de informações das ações administrativas (audiências, eventos e reuniões) para o funcionamento da Prefeitura em diversos formatos (textos, atas, relatórios, gráficos, imagens, vídeos etc.) com explicações detalhadas (a informação é fornecida em níveis progressivamente mais detalhados e de acordo com a necessidade do usuário; e as informações disponíveis estão atualizadas).

3.4.8 Existência de informações sobre os espaços de participação popular possíveis no Governo.

3.4.9 Existência de mecanismos que possibilitem ao cidadão o acompanhamento das políticas governamentais – relatórios e prestações de contas.

3.5 Comunicação com o público

3.5.1 Indicação de meios de contato em todas as páginas do *site* (verificar se há endereço, *e-mail* e telefone).

3.5.2 Redes sociais.

3.5.3 Correio eletrônico (verificar se há formulário *online* para acolher a solicitação do usuário, especificando os tipos de demanda – acolhimento de críticas, sugestões, reclamações ou elogios; e verificar a existência de formulário *online* direcionado para órgãos, Ministério Público ou secretarias, para atendimento específico sobre as informações prestadas no *site*).

3.5.4 Divulgação da agenda de audiências, conferências e de consultas públicas.

3.5.5 Divulgação da agenda de compromissos das autoridades municipais.

3.5.6 Existência de mecanismos de cadastro do cidadão para “manutenção do diálogo” – personalização (ex.: recebimento de notícias; acolhimento de ideias; atualizações do andamento dos processos; recebimento de conteúdos específicos de acordo com as necessidades do usuário; atendimento *online*; e telefone (0800, Ouvidoria, *fax* da sede do Governo).

3.6 Responsividade

3.6.1 Existência de mecanismos que antecipem a necessidade do cidadão-usuário (proatividade). Ex.: *links* mais acessados; e “quem acessou essa informação também acessou...”.

3.6.2 Atendimento *online*.

3.6.3. Publicação das respostas das autoridades às questões expressas pelos cidadãos.

3.6.4. Existência de mecanismos com potencialidade de debate prévio (receber opinião do cidadão sobre o assunto – votação e comentário); sobre o tema (verificar se há a publicação dos resultados prévios; e se há pareceres e laudos técnicos).

3.6.5 Existência de instrumentos de avaliação dos serviços ofertados pelo Município.

3.6.6 Existência de mecanismos com perguntas e respostas frequentes ao cidadão.

3.6.7 Existência de meios de suporte ao usuário (verificar se há páginas com erros e se existem meios que o *site* oferece para que o usuário possa informar o tipo de erro, bem como receber esclarecimentos sobre suas dúvidas).

3.6.8 Existência de instrumentos de acompanhamento da situação/*status* das demandas do cidadão (Ex.: emissão de protocolos de atendimento); e informação sobre prazo para o atendimento das demandas encaminhadas pelo cidadão.

Fonte: Amorim (2012).

ANEXO C – Declaração de correção gramatical e estilística

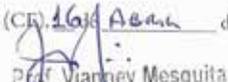


ACADEMIA CEARENSE
DA LÍNGUA PORTUGUESA

DVLISONAM ET CANORAM LINGVAM CANO

Declara-se, para constituir prova junto ao (à) PROG. PÓS-GRAD. ADMINIST. DE EMPRESAS
do (da) UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR,
que, por intermédio do acadêmico titular infra-assinado, foi procedida à correção gramatical e estilística
do (da) TESE DE DOUTORADO intitulado (da) A GESTÃO DA INFORMAÇÃO MUN. CEARÁ COM SUPORTE EM UM MODELO DE ANÁLISE DA TRANSP. DIGITAL EM PORTAIS ELETRÔNICOS,
da autoria de GLEISON MENDONÇA DINIZ
orientado (a) pelo (a) PROF.ª DR.ª FÁTIMA REGINA NEY MATOS,
razão por que se firma a presente, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos do novo Acordo Ortográfico Lusófono, vigente desde 01.01.2009.

Fortaleza (CE), 16 de Abril de 2010


Prof. Vianney Mesquita
Reg. Profissional
CE 0489 JP

Prof. Julio VIANNEY Campos de MESQUITA
Acadêmico Titular da Cadeira número 37 da ACLP.
Escritor e docente Adjunto IV da Universidade Federal do Ceará
Reg. Prof. MTE00489JP.

HINO NACIONAL BRASILEIRO

Música de Francisco Manoel da Silva
Letra de Joaquim Osório Duque Estrada

Ouviram do Ipiranga as margens plácidas
De um povo heróico o brado retumbante,
E o sol da Liberdade, em raios fúlgidos,
Brilhou no céu da Pátria nesse instante.

Se o penhor dessa igualdade
Conseguimos conquistar com braço forte,
Em teu seio, ó Liberdade,
Desafia o nosso peito a própria morte!

Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!

Brasil, um sonho intenso, um raio vívido
De amor e de esperança à terra desce,
Se em teu formoso céu, risonho e límpido,
A imagem do Cruzeiro resplandece.

Gigante pela própria natureza,
És belo, és forte, impávido colosso,
E o teu futuro espelha essa grandeza

Terra adorada,
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!

Deitado eternamente em berço esplêndido,
Ao som do mar e à luz do céu profundo,
Fulguras, ó Brasil, florão da América,
Iluminado ao sol do Novo Mundo!

Do que a terra mais garrida
Teus risonhos, lindos campos têm mais flores;
“Nossos bosques têm mais vida”,
“Nossa vida” no teu seio “mais amores”.

Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!

Brasil, de amor eterno seja símbolo
O lábaro que ostentas estrelado,
E diga o verde-louro desta flâmula
— Paz no futuro e glória no passado.

Mas, se ergues da justiça a clava forte,
Verás que um filho teu não foge à luta,
Nem teme, quem te adora, a própria morte.

Terra adorada
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!

HINO DO ESTADO DO CEARÁ

Letra: Thomaz Pompeu Lopes Ferreira

Música: Alberto Nepomuceno

Terra do sol, do amor, terra da luz!
Soa o clarim que a tua glória conta!
Terra, o teu nome, a fama aos céus remonta
Em clarão que seduz!
- Nome que brilha, esplêndido luzeiro
Nos fulvos braços de ouro do cruzeiro!

Mudem-se em flor as pedras dos caminhos!
Chuvas de prata rolem das estrelas...
E, despertando, deslumbrada ao vê-las,
Ressoe a voz dos ninhos...
Há de aflorar, nas rosas e nos cravos
Rubros, o sangue ardente dos escravos!

Seja o teu verbo a voz do coração,
- Verbo de paz e amor, do Sul ao Norte!
Ruja teu peito em luta contra a morte,
Acordando a amplidão.
Peito que deu alívio a quem sofria
E foi o sol iluminando o dia!

Tua jangada afoita enfune o pano!
Vento feliz conduza a vela ousada;
Que importa que teu barco seja um nada,
Na vastidão do oceano,
Se, à proa, vão heróis e marinheiros
E vão, no peito, corações guerreiros?!

Sim, nós te amamos, em ventura e mágoas!
Porque esse chão que embebe a água dos rios
Há de florar em messes, nos estios
Em bosques, pelas águas!
Selvas e rios, serras e florestas
Brotem do solo em rumorosas festas!

Abra-se ao vento o teu pendão natal,
Sobre as revoltas águas dos teus mares!
E, desfraldando, diga aos céus e aos ares
A vitória imortal!
Que foi de sangue, em guerras leais e francas,
E foi, na paz, da cor das hóstias brancas!

**Mesa Diretora
2019-2020**

Deputado José Sarto
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Dannel Oliveira
2º Vice-Presidente

Deputado Evandro Leitão
1º Secretário

Deputada Aderlânia Noronha
2ª Secretária

Deputada Patrícia Aguiar
3ª Secretária

Deputado Leonardo Pinheiro
4º Secretário



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

João Milton Cunha de Miranda
Diretor Executivo

EDIÇÕES INESP

Ernandes do Carmo

Orientador da Célula de Edição e Produção Gráfica

**Cleomarcio Alves (Márcio), Francisco de Moura,
Hadson França, Edson Frota e João Alfredo**
Equipe de Acabamento e Montagem

Aurenir Lopes e Tiago Casal

Equipe de Produção em Braile

Mário Giffoni

Diagramação

José Gotardo Filho e Valdemice Costa (Valdo)

Equipe de Design Gráfico

Rachel Garcia Bastos de Araújo

Redação

Valquíria Moreira

Secretaria Executiva / Assistente Editorial

Manuela Cavalcante

Secretaria Executiva

Luzia Lêda Batista Rolim

Assessoria de Imprensa

Lúcia Maria Jacó Rocha e Vânia Monteiro Soares Rios

Equipe de Revisão

Marta Lêda Miranda Bezerra e Maria Marluce Studart Vieira

Equipe Auxiliar de Revisão

Site: [http://al.ce.gov.br/index.php/institucional/
instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara](http://al.ce.gov.br/index.php/institucional/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara)

E-mail: presidenciainesp@al.ce.gov.br

Fone: (85) 3277-3701



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
Av. Desembargador Moreira 2807,
Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará, CEP 60.170-900
Site: www.al.ce.gov.br
Fone: (85) 3277-2500

**Mesa Diretora
2019-2020**

Deputado José Sarto
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Danniell Oliveira
2º Vice-Presidente

Deputado Evandro Leitão
1º Secretário

Deputada Aderlânia Noronha
2ª Secretária

Deputada Patrícia Aguiar
3ª Secretária

Deputado Leonardo Pinheiro
4º Secretário



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

**EDIÇÕES
INESP
DIGITAL**



Escaneie o QR CODE
e acesse nossas
publicações



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**
Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**