

Os portais municipais e o exercício da cidadania

Municipal portals and the citizenship exercise

Reneo Pedro Prediger

Professor UFFS (Campus Cerro Largo), Doutorando PPGDR/UNIJUI, Bolsista
CAPES/PROSUP, reneo@uffs.edu.br

Sérgio Luis Allebrandt

Professor PPGDR/UNIJUI, Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC),
allebr@unijui.edu.br

Airton Adelar Mueller

Professor PPGDR/UNIJUI, Doutor em Sociologia (Freie Universität Berlin -
Alemanha), airton.mueller@unijui.edu.br

Roseli Fistarol Krüger

Doutoranda PPGDR/UNIJUI, Bolsista CAPES/PROSUP, rfistarol@gmail.com

Taciana Angélica Moraes Ribas

Doutoranda PPGDR/UNIJUI, Bolsista CAPES/PROSUP, taciana.ribas@yahoo.com.br

Resumo: As TIC's (Tecnologias de Informação e Comunicação) tem possibilitado novos recursos para o tratamento e a disseminação das informações. A própria comunicação entre as pessoas tem experimentado muitas e novas possibilidades. Neste sentido a legislação Brasileira, em particular a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação, estabeleceu a obrigatoriedade de que os portais dos diversos entes públicos empregassem estas tecnologias com o objetivo de tornar pública e transparente informações sob sua responsabilidade. Verificase, contudo, que estas mesmas tecnologias, principalmente a internet, permitem muito mais do que o simples cumprimento da legislação. A transparência pode ser incrementada e solidificada com a forma sob as quais os dados são disponibilizados e existe terreno fértil para a participação popular. O trabalho analisa os portais dos municípios com população superior a 10.000 habitantes e apresenta os resultados destas observações. Os portais foram analisados a partir da identificação de seu desenvolvedor e buscou-se observar a organização dos mesmos além das possibilidades oferecidas para a participação cidadã.

Palavras-chave: Transparência. Acesso a Informação. Participação popular. Portais municipais.

Abstract: ICT's (Information and Communication Technologies) has enabled new resources for information treatment and dissemination. People communication itself has experienced many and new possibilities. Therefore, Brazilian legislation, particularly the Law for Fiscal Responsibility and the Law for Information Access, established that the diverse public entities' portals must obligatorily apply these technologies aiming to make the information under its responsibility public and transparent. It was noticed, though, that these same technologies, mostly internet, allows much more than simple legislation compliance. Transparency can be increased and solidified from the way the data are released and there is fertile ground for popular involvement. The study analyzes portals of the municipalities with a population greater than 10,000 inhabitants and presents the observations' results. Portals were analyzed from its developer identification and it was pursued to observe its arrangement besides the possibilities offered to citizen participation.

Keywords: Transparency. Information Access. Popular Participation. Municipal Portals.

Introdução

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que compreendem os recursos tecnológicos para captura, armazenamento, processamento e disseminação de informações, são viabilizadoras da etapa mais mensurável da história, tanto pelo volume de informações disponíveis quanto pelo crescimento acelerado e rapidez com que é possível obter e compartilhar estas informações (LÓPEZ; SAGOL, 2012). A sociedade cada vez mais produz, consome e é regida por dados. A vida dos indivíduos e das organizações é permeada por dados (GARCIA, 2014). Um exemplo é a rede de comércio Walmart que, em suas aproximadamente 11000 lojas em todo o mundo, coleta 2.5 petabytes¹ de dados a cada hora em transações comerciais de seus clientes (BRYANT; KATZ; LAZOWSKA, 2008; MCAFEE; BRYNJOLFSSON, 2012).

As TIC's não são um mundo à parte. Embora muitos possam agir e pensar como tal, os recursos proporcionados por estas tecnologias apenas expandem as ações e os sentidos humanos e oferecem um conjunto muito grande de possibilidades, principalmente aquelas relacionadas ao tratamento e disseminação de informações e à comunicação entre as pessoas. As TIC's, desta forma, são um meio e não um fim em si mesmas.

As Tecnologias de Informação e Comunicação compreendem, por um lado, o uso de computadores, incluindo aqui toda a sorte de dispositivos eletrônicos. Tem-se máquinas de muito grande porte e aparatos quase que miniaturizados. As cenas comuns do dia a dia, nos

mais diversos ambientes, são pessoas com seus smartphones, tablets e notebooks. O desenvolvimento destas tecnologias, surgidas na década de 1940, incorporou a partir da década de 1980, o que chamamos de internet. Esta rede de equipamentos, conectados entre si por diversas tecnologias, fornecem recursos e possibilidades, das quais muitas não imaginadas por estudiosos da área.

As aplicações das Tecnologias de Informação e Comunicação podem ser observadas em todas as áreas do conhecimento e da atuação humanas. A Administração Pública é, certamente, uma delas. Os controles contábeis, de recursos humanos, de tributos e as inúmeras atividades legais e burocráticas são áreas onde os recursos computacionais e as TIC's, a exemplo de qualquer tipo de organização, são naturalmente empregadas.

O desenvolvimento das TICs, já incluídas aqui as imensas possibilidades de comunicação decorrentes da internet, trouxeram alguns conceitos novos aplicados à administração pública. A ideia de governo eletrônico, muitas vezes apresentado como e-government ou governo digital, tem inspirado políticos, pesquisadores e administradores públicos a empregarem estes termos como sinônimos de transparência e salto de qualidade no ato de governar (ANJOS; EZEQUIEL, 2011; MARTINUZZO, 2007). Por outro lado, verifica-se uma simples transposição de formas. Os mesmos serviços obtidos presencialmente são agora prestados por meio das TICs, evidentemente que com maior disponibilidade e acessibilidade (GARCIA, 2014). A espetacularização, muitas vezes proporcionada pelo emprego do neologismo e-government, pode ser ilustrada por

Seguindo os passos da iniciativa privada, que investiu fortemente em tecnologia da informação, também os governos de todo o mundo têm concentrado esforços no desenvolvimento de políticas e definições de padrões de comunicação, bem como no uso das novas tecnologias para facilitar o relacionamento com seus diferentes públicos. No Brasil não foi diferente. Especialistas em gestão pública elegeram o “Governo Virtual” como um instrumento de superação do subdesenvolvimento, de redução de custos, de transparência, de oferta de informações e melhores serviços à sociedade. Como uma nova forma de os governos se apresentarem, a virtual, o Governo Eletrônico (e-Gov) passou a ser indicativo de prestação de serviços públicos por meio da Internet. (ANJOS; EZEQUIEL, 2011, p. 60)

A Constituição Brasileira de 1988, as leis da responsabilidade fiscal, da transparência e do acesso a informação claramente impulsionam e incentivam o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação, de forma mais específica a internet, como mecanismo para promoção da transparência na administração pública e no acesso à informação por qualquer

cidadão. Contudo, sob o ponto de vista da participação popular, do controle e da gestão social, do emprego efetivo das possibilidades de comunicação entre o poder público e os cidadãos muito pouco tem acontecido. Poucos entes da federação, sejam eles municipais, estaduais ou o próprio governo federal, tem ido além do cumprimento do dever, ao obedecer estritamente a legislação.

A informação é fundamental para o exercício da transparência governamental. Os portais governamentais, tanto por iniciativa do próprio ente público quanto por efeito da legislação relativa à transparência, geralmente apresentam grande volume de informações de natureza contábil, fiscal e financeira. Entretanto, além de estarem publicadas em formatos que dificultam a reutilização, é o “governo quem decide o que e como será visto” (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011, p. 45). São relatórios padronizados, com linguajar técnico, onde é necessário saber ler e interpretar adequadamente as informações apresentadas. Sabe-se também que, em qualquer comunidade, não são muitos os capazes para tal atividade. Como diz Gisele Craveiro, entrevistada por Issa (2013, p. 62), “em lugar de serem os portais da transparência, são os portais da opacidade”. Uma hipótese associada a tal cenário está relacionada à origem das ferramentas computacionais empregadas tanto no portal principal do município na internet quanto no comumente denominado de “Portal da Transparência”. Como qualquer outra organização as Prefeituras Municipais podem, por um lado, constituir e manter equipe técnica qualificada para o desenvolvimento dos portais municipais e dos portais da transparência. De outra forma podem adquirir estes instrumentos de empresas especializadas.

O simples acesso à informação, tal como apresentada, não é o suficiente para a transparência governamental (RIBEIRO; ALMEIDA, 2011). As administrações públicas mantém sob sua guarda uma grande massa de dados e informações não compartilhadas ou tratadas e disseminadas parcialmente, incorretamente ou, até mesmo, tendenciosas (GARCIA, 2014; ROSA, 2012). O tratamento destes dados, a produção de informações, pode ser diferente em diferentes instituições públicas. A necessidade dos cidadãos, organizados ou não, também podem não ser as mesmas. Assim o elemento em comum e que pode atender a diferentes capacidades e expectativas são os dados brutos produzidos, mantidos e armazenados pelo poder público. A transparência poderia ser abordada, deste modo, por meio da disponibilização destes dados configurando os chamados dados governamentais abertos (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011).

Este artigo pretende, desta forma, discutir o emprego das Tecnologias de Informação e Comunicação pelo poder público o municipal naquilo que concerne ao relacionamento com o cidadão, seja na disponibilização de informações, no compartilhamento de dados ou

oportunizando a participação popular. A intenção é apresentar e debater, num primeiro momento, a legislação específica que abrange a transparência e o acesso a informação. Também é intenção discutir sobre outras possibilidades de emprego destas mesmas tecnologias que qualifiquem a transparência e conduzam a uma maior participação dos cidadãos. Finalmente o trabalho analisará os portais dos 167 municípios gaúchos com população superior a 10.000 habitantes observando, principalmente, à origem das ferramentas que implementam os portais além das possibilidades voltadas à disponibilização de dados e informações, aos serviços oferecidos e ao incentivo da participação popular. Esta pesquisa é, desta forma, descritiva e exploratória. O reconhecimento do objeto de estudo foi realizado por meio de levantamento bibliográfico envolvendo tanto os elementos centrais deste trabalho quanto pesquisas semelhantes aplicadas aos portais governamentais dos diversos entes públicos brasileiros. O estudo exploratório foi realizado por meio de observação direta aos portais dos municípios selecionados.

O acesso a informação e os portais da transparência

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), promulgada em 1988, incluiu, no seu ordenamento, diversas referências relacionadas à transparência e ao acesso à informação na e da Administração Pública. Elementos contidos no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216, os quais remetem ao direito para obtenção de informações, particulares ou públicas, serviram como base e inspiração para a construção de um conjunto de instrumentos legais específicos.

Alguns instrumentos foram criados, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o propósito de organizar e disciplinar o acesso e a guarda de informações. São exemplos a lei nº 8.159 de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991) e a lei nº 11.111 de 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005a). Estas leis, entretanto, não fazem referência ao emprego das Tecnologias de Informação e Comunicação.

A Lei nº 9.755 (BRASIL, 1998), de 16 de dezembro de 1998, foi uma das primeiras iniciativas legais para promoção da transparência e do acesso a informação. Ela dispõe sobre a divulgação de dados pelo Tribunal de Contas da União, na internet. Estes dados abrangiam todos os entes da federação, autarquias e outras entidades e compreendiam as operações de receita e despesa, do orçamento, dos balancetes, das compras e dos contratos. Os prazos para divulgação deste rol de informações eram condizentes com a época e com a operacionalidade definida pela lei não sendo inferiores, contudo, a 30 dias. É preciso observar que esta lei atribuía

ao Tribunal de Contas da União os encargos para a divulgação destas informações. Os demais integrantes da federação, os municípios, os estados, o distrito federal e o governo federal não eram responsabilizados diretamente.

No ano de 2005 o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, "dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores - internet" (BRASIL, 2005b). Este decreto faz referência ao portal da transparência do poder executivo federal o qual deve veicular dados e informações detalhados sobre a execução financeira e orçamentária da união. Deve abranger as despesas, receitas, operações de transferências e de crédito realizadas pelos órgãos e entidades federais. Acrescenta, em relação à lei nº 9.755, a obrigatoriedade que todos estes órgãos e entidades também mantenham, em seus sítios na internet, portais de transparência específicos.

Os parâmetros atuais, que regulam a transparência na administração pública, foram estabelecidos a partir do ano 2000. A lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), alterada pela lei complementar nº 131 de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), e denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, "estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal". Uma seção específica foi dedicada à transparência fiscal trazendo a obrigatoriedade de disponibilizar, em tempo real, informações sobre a execução financeira e orçamentária. Para registro e aplicação neste trabalho, quando da análise dos portais municipais, podem ser destacados os artigos 48 e 48-A os quais relacionam os instrumentos de gestão financeira e orçamentária que devem estar à disposição da sociedade por meios eletrônicos de acesso público.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (BRASIL, 2009)

O decreto nº 7.185 de 27 de maio de 2010 (BRASIL, 2010) atende o disposto no inciso III do parágrafo único do artigo 48 e define padrão mínimo de qualidade. do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da federação. Este decreto, no seu artigo 2º, define que o este sistema integrado, utilizado no âmbito de cada ente da Federação, "deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras" abrangendo, inclusive, todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes. Ainda, para o decreto, as soluções de tecnologia de informação devem disponibilizar as informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil. O inciso III do parágrafo 2º do artigo 2º define que o meio eletrônico referenciado é a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso.

Nas ferramentas do sistema voltados à disponibilização em meio eletrônico devem ser "aplicadas soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações" (BRASIL, 2010) além de atender ao conjunto de recomendações para acessibilidade e padronização dos sítios e portais do governo brasileiro. Acrescenta o decreto, constituindo-se em pontos específicos importantes, os requisitos tecnológicos que compõem o padrão mínimo de qualidade:

I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;

II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e

III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada. (BRASIL, 2010)

Finalmente a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada de Lei do Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Esta lei disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso à informação previsto em diversos momentos da Constituição Federal. Alguns dos objetivos desta lei procuram complementar a cultura da transparência e do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação já previstas nas leis complementares 101 e 131. O inciso V do artigo 3º, contudo, acrescenta um objetivo importante que é o "desenvolvimento do controle social da administração pública".

Com relação às tecnologias de informação e comunicação a lei faz referências, de forma explícita, aos sítios oficiais do ente público na internet e define:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. (BRASIL, 2011)

Tanto as leis complementares 101 e 131 quanto a lei 12.527, complementadas com o decreto 7.185, estabelecem claramente os elementos que devem ser contemplados nos recursos oferecidos pela administração pública, seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como de suas autarquias, Fundações ou Empresas Estatais, ao cidadão. Desta forma podem se constituir em parâmetros para avaliação dos portais de transparência e de acesso à informação de cada ente público.

Estes instrumentos legais, combinados, permitem comportamentos distintos por parte da gestão pública. Por um lado, um comportamento ativo ao divulgar espontaneamente, ou por força da lei, as informações de sua competência e por outro uma atitude passiva atendendo às solicitações dos cidadãos. De qualquer forma fica evidente que a informação, ou os dados que a compõe, ressaltando-se as exceções previstas nas próprias leis, não são de propriedade ou de uso exclusivo do poder público ou de seus administradores.

Cabe ressaltar, por fim, o constante no artigo 5º da lei 12.527 quando estabelece que "É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (BRASIL, 2011). A intenção, claramente, é permitir que todos, independentemente da área de conhecimento, formação ou atuação profissional, sejam capazes de compreender a informação disponibilizada.

Para além da transparência e do acesso à informação - a participação e o controle social

Diversas pesquisas envolvendo os portais dos diversos níveis de governo, nos âmbitos municipais, estaduais e federais, apresentam de forma bastante evidente um predomínio de elementos que caracterizam a pura e simples publicidade. Em uma delas, Ribeiro (2009), afirma:

A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro.

O conjunto de instrumentos legais, apresentados anteriormente, apenas norteiam os entes públicos no sentido de definir claramente o que deve ser tornado público e como devem ser os processos para que isto aconteça. A transparência pública, na legislação, é uma intenção que está claramente estabelecida, mas que não pode ser alcançada apenas com o cumprimento da lei. Ribeiro (2009) continua

Entretanto, não se trata unicamente de uma questão de montante de informação veiculado, mas também da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo. Deve-se propor que o cidadão possa conhecer suas estruturas e suas decisões. Deve haver uma diminuição da opacidade administrativa. O governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas. Por exemplo, o orçamento e a prestação de contas podem ser disponibilizados integralmente no Portal eletrônico do órgão público. Pela facilidade do acesso via Internet, em tese, qualquer cidadão pode verificar. Contudo, será que o cidadão médio consegue entender os termos técnicos presentes nestes documentos? Esse órgão não será totalmente transparente, pois dispõe os dados, mas não há a compreensão destes por seu público-alvo, ou seja, a sociedade como um todo. O Poder Público mesmo que disponibilize seus dados em um portal não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar ou não sejam atualizados constantemente.

Atingir os objetivos da legislação estabelecida, desta forma, exige mais do que simplesmente tornar públicos os dados e oferecer mecanismos para acessá-los. Não se pode imaginar que apenas aqueles com algum tipo de formação específica, nas áreas contábeis e administrativas, possam compreendê-los. É fundamental, assim, que a linguagem e os formatos empregados na apresentação destas informações sejam adequados e compreensíveis a quem não é técnico. Não basta replicar o acesso ao mesmo instrumento tecnológico usado pelos servidores públicos, na execução de suas atividades técnicas, para o público em geral e afirmar que, desta forma, se está sendo transparente.

Silva (2010a) trabalha o conceito de dados governamentais abertos. A autora relaciona este conceito com "o entendimento de que a maneira como os governos disponibilizam suas informações deve permitir que a inteligência coletiva crie melhores formas de trabalhá-las do que os próprios governos poderiam fazer". Um encontro em Sebastopol, na Califórnia, em dezembro de 2007, reuniu "ativistas" em um debate envolvendo dados governamentais abertos e a democracia. Neste encontro um conjunto de princípios foram estabelecidos caracterizam dados governamentais abertos. De acordo com estes princípios, dados governamentais são considerados abertos quando tornados públicos de uma forma que sejam completos, primários, atualizados, acessíveis, legíveis por máquinas, não discriminatórios, não proprietários e livres de licença. Ainda segundo Silva (2010a) estes princípios garantem que:

a disponibilização de dados governamentais seja orientada para possibilitar a apropriação desses dados por parte dos cidadãos, que podem reutilizá-los na rede. Recombinada, recontextualizada e exibida de diversas formas — contando para isso com as possibilidades do

processamento automatizado, da granularidade e primariedade das bases de dados — a informação ganha valor, e passa a representar diferentes realidades e formas de pensamento.

David Eaves em um evento realizado em setembro de 2009 apresentou um painel intitulado "Conferência de Parlamentares: Transparência na Era Digital" (EAVES, 2009). Eaves definiu três leis relativas aos dados governamentais abertos:

Se os dados não podem ser agregados por spiders ou indexados, eles não existem; se os dados não estão disponíveis em formatos abertos e legíveis por máquina, eles não engajam pessoas; se um suporte legal não permitir que os dados sejam recombinaados, eles não dão poder ao cidadão.

Em outra pesquisa, Pinho (2008) analisa portais dos governos estaduais dos dez estados com maiores PIBs do país. Um dos critérios empregados na referida análise foi a oportunidade da participação popular. Embora o trabalho tenha sido realizado já há algum tempo, demasiadamente longo frente ao ritmo do avanço tecnológico e os resultados da pesquisa podem não mais serem verificados nos tempos atuais, ele evidencia um elemento essencial aos portais hoje existentes: a participação e o controle social. Em outro trabalho onde analisam o controle social e a democratização da informação, Assis e Villa colocam:

Nesse sentido, o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.

O controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado. (ASSIS; VILLA, 2003)

Para Miragem (2011), o poder público deve possibilitar o acesso a “informações sobre a ação dos órgãos e entes estatais de modo a permitir questionar, debater e impugnar decisões adotadas por agentes públicos”. O controle social, assim, vai além do simples acesso à informação havendo a possibilidade real de intervenção do cidadão.

Secchin (2008) reforça que o controle social é uma “forma de medir resultados, de impedir desvios de conduta e de aplicações corretivas ou punitivas conforme a situação; ou seja, o controle social deve ocorrer antes, durante e depois de iniciados programas e ações

públicas, procurando atingir os princípios da Administração Pública”. Os portais dos entes públicos, na internet, devem permitir que o cidadão participe ativamente do processo político.

Os portais municipais

Muitos estudos foram realizados no sentido de avaliar os portais de diversas categorias de entes públicos. Alguns se relacionam aos portais do Governo Federal (MARTINS; VÉSPOLI, 2013; NAZÁRIO; SILVA; ROVER, 2012; SANTOS, 2010), do poder Legislativo (SILVA, 2010b), de Tribunais Federais (HOCH; RIGUI; SILVA, 2013), dos estados e do distrito federal (ABDALA; TORRES, 2016; ALLEGRETTI; NETO, 2010; CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013; PINHO, 2008; SALES, 2012) e outros dedicam-se a diversos municípios, escolhidos sob os mais diversos critérios (CARPES; DAL BIANCO, 2011; CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2015; MATOS et al., 2010). Estes estudos, via de regra, examinam estes portais fundamentalmente sob o ponto de vista de uma ferramenta na web, isto é, o grau de acessibilidade, usabilidade, de facilidade de acesso e outros elementos que não necessariamente estejam alinhados estritamente ao cumprimento da lei.

Não é pretensão deste trabalho promover a avaliação dos portais dos municípios com população superior a 10.000 habitantes nas mesmas bases e nos mesmos moldes das pesquisas citadas. Este recorte foi adotado tendo em vista as dificuldades associadas à observação e análise dos portais dos 5.570 municípios brasileiros e mesmo dos 497 municípios gaúchos. Assim a referência à população municipal explicitada no parágrafo 4º do artigo 8º da Lei 12.527 de 18/11/2011 foi empregada como ponto de corte para a definição da amostra utilizada no trabalho (BRASIL, 2011). Este processo é, portanto, não probabilístico o que certamente restringe as possibilidades de generalizações em relação aos resultados obtidos.

Um dos elementos observados nos portais municipais foi o conjunto de funcionalidades, recursos ou possibilidades oferecidas aos cidadãos que os incentivem e instrumentalizem à participação e a obtenção de serviços públicos. Os cidadãos podem, além de informar-se, intervir na administração, na construção e na avaliação de políticas públicas ou no simples ato de debater sobre assuntos que dizem respeito à comunidade.

Associado ao ponto anterior a pesquisa procurou verificar se estes portais empregam, ao menos de forma adicional, uma linguagem capaz de ser assimilada por quem não seja técnico ou qualificado a compreender os termos e padrões comuns a área fiscal, financeira e contábil. Também é importante observar a organização destes portais no que se refere à localização e apresentação das informações exigidas pelas leis referidas. Assim o acesso aos portais, por meio

da navegação em todo o seu conteúdo, proporcionará uma visão geral, relativa ao cumprimento da legislação e dos elementos que se busca observar.

Um terceiro ponto de investigação está relacionado à obtenção de dados em formatos outros que não apenas informações dispostas em formato textual. No conjunto de instrumentos legais citados anteriormente encontram-se referências explícitas à possibilidade de manipulação, por ferramentas computacionais diversas, dos dados de responsabilidade do ente público. O Decreto nº 7.185, ao regulamentar a Lei Complementar 101, no inciso II do artigo 4º estabelece que o sistema deve "permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados;" (BRASIL, 2010). Por sua vez a Lei nº 12.527, no artigo 8º, § 3º, incisos II e III definem, respectivamente, que o portal deve "possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;" e "possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina" (BRASIL, 2011).

As respostas para estas questões foram procuradas a partir do site oficial do município e do portal da transparência. O estudo procurou identificar, adicionalmente, a origem destes instrumentos, se desenvolvidos internamente ao ente municipal, ou adquirido de empresa fornecedora de softwares para a administração pública. De um modo geral os problemas, ou as virtudes, dos portais são quase que comuns a todos ou, pelo menos, à maioria deles. Se pode verificar, em todos os municípios, a divisão das responsabilidades de desenvolvimento do portal e do sistema integrado de administração financeira e controle, onde se encontram as funcionalidades que atendem ao chamado portal da transparência.

a) Desenvolvimento dos portais

O desenvolvimento dos portais na internet, dos 167 municípios observados, foi realizado por inúmeras empresas e, na maior parte dos casos, por servidores da própria administração municipal. Em 19 municípios, entretanto, não foi possível este reconhecimento pela ausência de identificação do desenvolvedor no portal e também no código fonte da página principal.

Em 36 municípios, aproximadamente 22% do total analisado, o desenvolvimento do portal foi realizado por equipes da própria Prefeitura. A iniciativa privada, em número de 68 empresas, forneceu para as demais 112 localidades. Seis destas empresas devem ser destacadas por concentrarem o desenvolvimento do portal para 40 municípios.

Em relação ao portal da transparência o contexto é bastante diferente. Apenas um município desenvolve as próprias ferramentas. A tabela nº 1 apresenta a distribuição para os

demais municípios. A concentração é evidente, pois apenas 8 empresas são fornecedoras de portais da transparência para 151 municípios que correspondem a mais de 90% das localidades analisadas.

Tabela 1 Portais de transparência e empresas fornecedoras - 2018 - Municípios gaúchos com mais de 10.000 habitantes

Empresa	Municípios	%
A	47	28,31
B	26	15,66
C	22	13,25
D	14	8,43
E	13	7,83
F	13	7,83
G	9	5,42
H	7	4,22
Outras	15	9,05
Total	166	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores

b) Organização, linguagem, localização e formato de apresentação das informações

A maioria dos portais tem problemas de organização. Não se trata aqui de aspectos referentes ao layout, a acessibilidade, responsividade ou qualquer outro elemento que caracterize tecnicamente a ferramenta "portal". Refere-se, neste caso, a organização dos menus, dos links inexistentes ou incorretos, da nomenclatura dos elementos e à eventual confusão com termos duplicados ou nominados incorretamente.

Como já especificado anteriormente o portal da transparência é idêntico muitos portais municipais. Todos eles oferecem praticamente as mesmas funções. De qualquer modo apresentam informações em tempo real e são relativamente abrangentes em termos do conjunto de informações disponibilizadas. A grande dificuldade, entretanto, é que por se tratar de uma extensão do mesmo sistema empregado na administração financeira e fiscal da prefeitura municipal, utiliza uma linguagem e termos excessivamente técnicos. Não se verificam evidências de qualquer iniciativa que contemple àquele cidadão não qualificado tecnicamente para esta área do conhecimento.

c) Acesso e manipulação dos dados

O padrão, em todos os portais, é a apresentação das informações em uma página html² ou em formato PDF³. A legislação, entretanto, especifica que os sistemas devem produzir informações em formatos que possam ser manipulados por outros softwares, sejam de uso genérico como planilhas eletrônicas e editores de texto, sejam desenvolvidos especialmente para alguma análise em particular.

Os portais da transparência analisados permitem a exportação dos resultados das consultas em formatos compatíveis com editores de texto e planilhas eletrônicas. Alguns portais permitem, adicionalmente, a exportação em XML⁴, o que poderia facilitar o processamento destas informações por outros softwares, desenvolvidos por terceiros. Contudo não acompanha qualquer documentação ou especificação dos arquivos gerados, o que, de certa maneira, atrapalha a produção de qualquer aplicação específica.

d) Iniciativas para a participação do cidadão

As possibilidades oferecidas para a participação da população quase que inexistem. É correto afirmar que todos os sites apresentam um formulário para a solicitação de informações, por exigência legal. Também a quase totalidade dos portais inclui algum tipo de formulário para contato com o poder público ou a ouvidoria existente. Em apenas três municípios observou-se a existência de enquetes, mesmo que no passado. Este trabalho não investigou o uso das redes sociais para a participação cidadã. Eventualmente muitas iniciativas podem estar ocorrendo nestas plataformas.

São muitos os serviços oferecidos. Aqueles em maior número estão, mais uma vez, associados aos sistemas utilizados internamente principalmente os relacionados à tributação municipal onde é possível, principalmente, a emissão de boletos de pagamento e certidões negativas. É possível, ainda, a obtenção de documentos e informações diversas normalmente atrelados à solicitação de obras e reparos por parte da municipalidade.

Considerações finais

É inegável que os portais das prefeituras municipais, assim como os de todas as outras instituições, evoluíram significativamente. No caso dos portais dos entes municipais é possível afirmar que parte desta evolução é devida a própria evolução tecnológica, considerando aqui os computadores, as ferramentas de desenvolvimento de portais e a própria internet. A legislação Brasileira, no caso a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, fez com

que o conjunto de informações disponibilizadas também evoluísse. Pouco se pode perceber, contudo, o interesse particular do poder público municipal em oferecer recursos que incentivem e promovam a participação dos cidadãos e, por consequência, o controle social.

É grande o volume de informações de natureza contábil, fiscal e financeiras existentes. É possível conhecer profundamente a saúde e o comportamento fiscal-financeiro dos entes públicos municipais estudados. É necessário, por um lado, situar-se adequadamente nos formulários que direcionam a busca por informações e, por outro, saber ler e interpretar adequadamente as informações obtidas. Sabe-se também que, em qualquer comunidade, não são muitos os capazes para tal atividade. Assim o cidadão comum depende de interpretações de terceiros para sua informação. As quais, muitas vezes, podem até serem incorretas, parciais ou tendenciosas. É necessário, então, que mais estudos se preocupem com esta temática.

Pouco se pode discorrer, também, sobre os dados de propriedade e responsabilidade dos governos municipais envolvidos neste trabalho. Os princípios estabelecidos para que sejam abertos praticamente não foram observados. A própria legislação, ao referenciar esta possibilidade, cria a expectativa de que os dados do ente público possam ter visões alternativas. As possibilidades de enriquecimento do debate público seriam significativas.

Uma terceira questão, também significativa, foi a insipiente intenção dos governos municipais no tocante a participação dos cidadãos. Se for considerado o espaço público que a internet possibilita, bem como o conjunto das tecnologias de informação e comunicação, os portais praticamente ignoram estes instrumentos. Existem os formulários, alguns exigidos por lei, que simplesmente reproduzem tecnologias antigas como o papel e a caneta. Governos participativos não podem existir apenas em discursos.

Finalmente, de forma intrigante e preocupante, a extrema concentração de fornecimento dos portais de transparência e, por analogia, dos sistemas administrativos e tributários internos em poucas empresas. Considerando a amostra observada e, mais uma vez, não seja possível generalizar estes resultados para todos os municípios, no Rio Grande do Sul e no Brasil, pode-se imaginar o poder, a influência e as responsabilidades destas empresas. Pode-se presumir, por um lado, que estes portais são oferecidos como um pacote e, desta forma, os municípios pouco podem influir no seu desenvolvimento. De outro modo pode não ser tão complexa a realização de modificações por serem poucas as fontes de desenvolvimento.

Os portais, de um modo geral, procuram cumprir a legislação. E somente existem em decorrência da legislação e de atos publicitários. A superação destas questões não envolve apenas questões técnicas. É fundamental que as intenções e as práticas políticas vejam que os

portais de um ente público podem se constituir, e preconizado por Habermas, na esfera pública, interconectada, dos tempos atuais.

É importante observar que o tema trata dos relacionamentos e implicações do acesso à informação (nas suas diversas possibilidades) e a transparência pública, no caso específico, nos entes públicos municipais. A transparência associa-se naturalmente aos processos de participação, democracia, cidadania deliberativa, dialogicidade, construção coletiva de saber, proporcionando melhores condições para o exercício do controle social e da gestão social. Em todo este contexto a construção do conhecimento é essencial para a inclusão dos diferentes atores sociais, na construção do pluralismo e da igualdade participativa.

Os processos participativos, de controle e gestão social podem ser qualificados na medida que, tantos os atores sociais que participam destes processos quanto os que pesquisam sobre, tenham acesso e possam expandir o seu próprio conhecimento. A informação relativa aos atos e recursos públicos não é propriedade e privilégio de técnicos e governantes. A disponibilização, ou o esforço para incrementar e qualificar a oferta de informações públicas, é um caminho para diferentes visões sobre assuntos públicos.

Referências bibliográficas

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. DE O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147–158, 2016.

ALLEGRETTI, D. DOS S.; NETO, O. A. P. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense de Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79–95, 2010.

ANJOS, G. M. A. A. DOS; EZEQUIEL, V. DE C. Cidadania Virtual: O espetáculo do Governo Eletrônico. **Estudos de Sociologia**, v. 16, n. 30, p. 59–76, 2011.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 11, n. 3, p. 376–382, 2003.

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

BRASIL. **Lei nº 8.159/1991, de 8 de janeiro de 1991.**, 1991.

BRASIL. **Lei nº 9.755/1998, de 16 de dezembro de 1998.**, 1998.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000.**, 2000.

BRASIL. **Lei nº 11.111/2005, de 5 de maio de 2005.**, 2005a.

BRASIL. Decreto nº 5.482/2005, de 30 de junho de 2005., 2005b.

BRASIL. Lei Complementar nº 131/2009, de 27 de maio de 2009., 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.185/2010, de 27 de maio de 2010., 2010.

BRASIL. Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011., 2011.

BRYANT, R.; KATZ, R.; LAZOWSKA, E. Big-Data Computing: Creating Revolutionary Breakthroughs in Commerce, Science and Society. **Computing Research Association**, v. 8, p. 1–15, 2008.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 2, p. 421–446, 2013.

CARPES, E.; DAL BIANCO, C. M. ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista de Administração**, v. 20, n. 11, p. 49–69, 2011.

CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. DE; ALVES, M. DO C. M. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate (RDSD)**, v. 1, n. 2, p. 42–59, 2015.

EAVES, D. **The Three Laws of Open Government Data**. Disponível em: <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

GARCIA, J. G. Gobierno Abierto: Transparencia, Participación Y Colaboración En Las Administraciones Públicas. **Revista INNOVAR Journal**, v. 24, n. 54, p. 75–88, 2014.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. DA. DESAFIOS À CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA NA INTERNET, À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, p. 257–286, 2013.

ISSA, M. K. **Dados Abertos Governamentais: Implicações e possibilidades em políticas públicas**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

LÓPEZ, A. C.; SAGOL, C. Datos, colaboración y participación en entornos virtuales. Uso del portal Gobierno local. In: PROGRAMA DE MEJORA DE LA GÉSTION MUNICIPAL (Ed.). **Gestión Municipal y gobierno electrónico. Participación, transparencia y datos abiertos**. Buenos Aires: Ministério del Interior y Transporte, 2012. p. 71–84.

MARTINS, P. L.; VÉSPOLI, B. DE S. O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. **Revista de Administração da FATEA**, v. 6, n. 6, p. 93–102, 2013.

MARTINUZZO, J. A. Governo Eletrônico no Brasil: Paradigmas Políticos da Gênese. **Informática Pública**, v. 9, n. 2, p. 15–28, 2007.

MATOS, N. B. et al. AVALIAÇÃO DE PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS 30 MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DA REGIÃO NORDESTE. **Recont: Registro Contábil**, v. 2, n. 4, p. 17–35, 2010.

MCAFEE, A.; BRYNJOLFSSON, E. Big Data : The Management Revolution. **Harvard Business Review**, n. October, p. 9, 2012.

MIRAGEM, B. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NAZÁRIO, D. C.; SILVA, P. F. DA; ROVER, A. J. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 6, p. 180–192, 2012.

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, 2008.

RIBEIRO, C. J. S.; ALMEIDA, R. F. DE. **Dados Abertos Governamentais (Open Government Data): Instrumento para Exercício de Cidadania pela Sociedade**. XI ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. **Anais...**Brasília: 2011

RIBEIRO, M. M. **Usando a internet para a promoção da transparência: os Portais na América Latina**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...**Salvador: 2009

ROSA, G. H. Del derecho de acceso a la información pública al Open Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales. In: MUNICIPAL, P. DE M. DE LA G. (Ed.). **Gestión Municipal y gobierno electrónico. Participación, transparencia y datos abiertos**. Buenos Aires: Ministério del Interior y Transporte, 2012. p. 49–69.

SALES, T. S. Acesso à Informação , Controle Social das Finanças Públicas e Democracia : Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12 . 527 / 2011. **Direito Público**, v. 1, n. 48, p. 28–48, 2012.

SANTOS, D. G. DO. **A internet como instrumento de controle social: O portal da transparência do Governo Federal**. [s.l.] Universidade de Brasília, 2010.

SECCHIN, L. B. DE M. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, v. 5, n. Dezembro, p. 28–45, 2008.

SILVA, D. B. Transparência na esfera pública interconectada e dados governamentais abertos. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Ed.). **Silveira, Sergio Amadeu da (org). Cidadania E Redes Digitais**. [s.l.] CGI.BR, 2010a. p. 115–136.

SILVA, M. P. DA. **FUNCIONALIDADES, LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO SENADO FEDERAL**. [s.l.] Universidade Federal de Santa Catarina, 2010b.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 9, n. 1, p. 45–62, 2011.

¹ 1 petabyte corresponde a 1 milhão de gigabytes ou 1 quatrilhão de bytes.

² Linguagem de marcação utilizada para desenvolvimento de sites na internet.

³ Iniciais de “Portable Document Format”. Padrão de armazenamento de documentos.

⁴ Iniciais de “eXtensible Markup Language”. Padrão de armazenamento de arquivos para intercâmbio de informações.