



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

## DIMENSÕES ANALÍTICAS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DIGITAL DE SITES MUNICIPAIS

Paula Karini Dias Ferreira Amorim  
Doutoranda pela Universidade Federal da Bahia  
Docente da Unitins e IFTO  
paula.karini@gmail.com

### 1. Introdução

O tema da transparência está cada mais presente nos compromissos eleitorais dos candidatos, nos fundamentos das políticas de governo e na justificação das ações governamentais, bem como nas iniciativas da sociedade civil organizada, que visa ter mais informação e conhecimento sobre os negócios públicos, notadamente sobre a aplicação do dinheiro público<sup>1</sup>. A transparência vem da necessidade de reforçar a ação democrática dos governos, dos princípios constitucionais que regem a organização e o funcionamento do Estado e da urgência de modernização do modelo de gestão pública, até então protegido pelo sagrado manto do segredo.

Ao possibilitar a abertura e visibilidade do poder, os agentes públicos conferem aos cidadãos a possibilidade de acompanhar, participar e avaliar como é feita a condução dos negócios de interesse comum. Nesse sentido, a avaliação se converte em um instrumento coletivo e político, que possibilita, a cada cidadão, conhecer e avaliar a esfera política, com o objetivo de formar opinião sobre aquele que demonstra ter melhores condições para governar e poder, assim, corrigir possíveis equívocos na condução da coisa pública. Além de fornecer meios para o julgamento da ação política, outra possibilidade é a participação na ação política de maneira mais esclarecida e racional.

A sociedade moderna tem como traço essencial a complexidade, seja pelo tamanho, seja pela pluralidade. Essa característica (não só ela: há outras que tentam explicar o distanciamento entre sociedade e governo) impõe constrangimentos para que governo e sociedade interajam. De acordo com Gomes (2007), há um crescente aumento do nível de exigência da participação da esfera civil nos negócios públicos, gerando, assim, uma

---

<sup>1</sup> Para ter um alguns exemplos acesse:  
[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/);  
<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/6363>; <http://www.portaltransparencia.gov.br/>;  
<http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2009/06/16/ult5773u1400.jhtm>; <http://www.excelencias.org.br/>;  
<http://www.transparencia.org.br/index.html>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

expectativa de aperfeiçoamento dos mecanismos que garantam uma maior capacidade de interferência, influência e controle da sociedade.

As possibilidades comunicativas e transacionais da Internet representam uma grande promessa para revigorar a democracia, de modo particular no que tange à relação governo-sociedade. Os recursos técnicos que a Internet dispõe podem ser empregados para oferecer à esfera civil o acesso a informações e serviços públicos, ao debate, a participação social e a *accountability*<sup>1</sup> necessários para nortear a construção das razões públicas que conduzem o processo decisório do poder constituído.

Neste sentido, a força e a pujança da democracia pressupõem democracias locais vigorosas que reforcem o elo social à escala das cidades e das regiões. A cidade é o lugar genuíno onde as pessoas vivem e buscam a segurança, razão primeira para a existência do Estado (instituição). É nas cidades que se encontra grande parte das atividades e dos serviços necessários à prática da cidadania.

O governo das cidades e os demais níveis de governo se inserem no conjunto de instituições e organizações que devem aplicar os princípios constitucionais que regem o exercício da função pública. Assim, o investimento em informação e, por pressuposto, em conhecimento representa a mola propulsora e o ponto de conexão entre necessidades (individuais e grupais) e ações. Nesse panorama, a Internet se converte em um meio e um ambiente potencial para que os governos possam fomentar a transparência digital pela oferta de informações e serviços especialmente desenvolvidos para esse fim.

## **2. Transparência: valor essencial para a democracia**

A democracia moderna é “caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado” (BOBBIO, 1997, p. 24). Ainda segundo o autor, a representação política é a antítese do princípio da representação dos interesses, em que o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado.

Em acréscimo ao instituto da representação, Marques (2008) aponta que os pensadores clássicos da democracia liberal (outra denominação) atribuem valor superior aos princípios da

---

<sup>1</sup> Termo que, segundo Schedler (1999), tem duas conotações básicas: responsabilidade e o constrangimento. A primeira remete à obrigação de membros de órgãos públicos ou representativos prestarem contas dos atos que praticam a instâncias controladoras ou a seus representados. Já a segunda conotação diz respeito à capacidade das agências controladoras de impor sanções aos que detém o poder pela violação das funções públicas.

prestação de contas e da visibilidade do poder, bem como, à delimitação da ação participativa do cidadão aos momentos de eleição.

Pouco antes da segunda metade do século XX, esse modelo começa a ser alvo de críticas, por não dar conta das novas configurações que a sociedade ganhava. Não é difícil encontrar autores que levantam a bandeira de que a democracia estaria passando por uma crise ou, pelo menos, por uma instabilidade.

Nesse contexto, surgem modelos democráticos alternativos ao modelo representativo com reivindicações de maiores *inputs* civis na vida pública. Um dos primeiros surgiu a partir dos anos 70 com a denominação de democracia participativa e um mais recente, data dos anos 90, e vem sendo chamado de democracia deliberativa (HELD, 1987; HABERMAS, 1995). Esses modelos alternativos, para Gomes (2007), renovaram e avançaram, a hegemonia do modelo elitista do século passado,

na direção do acolhimento de agendas mais decididamente interessadas em valorizar e reconhecer a cidadania em sua relação com o Estado ou em incluir a justiça social como parte do projeto de justiça política. Temas do passado, como autogoverno, soberania popular, participação do povo, engajamento cívico, opinião pública, justapõem-se a ideias recentes como esfera pública, deliberação civil, controles sociais do governo, visibilidade, formando uma torrente direcionada à retomada do Estado pela sociedade civil (GOMES, 2007, p. 17-18).

De modo geral, na teoria, os modelos democráticos enfatizam diferentes valores que não são totalmente antagônicos, pelo contrário, parecem se complementar. Segundo Silva (2009), apesar da hegemonia da corrente liberal, há em funcionamento mecanismos de participação e deliberação que demonstram a coexistência de dispositivos mistos que acomodam publicidade, *accountability*, deliberação pública e representação com processo de votação para a produção da decisão. Assim, a transparência como essência do princípio da publicidade, representa um ponto de conexão dos modelos democráticos.

A democracia, como forma de governo, tem correntes de pensamento que assumem a transparência como requisito necessário para o cumprimento do ideal democrático. Contudo, a depender da ênfase democrática, a noção de transparência oscilará da visibilidade das ações e decisões já tomadas até relações comunicacionais centradas na participação do cidadão no processo de construção da decisão relativa aos negócios públicos.

O modelo liberal de democracia, apesar de possuir diversas vertentes, no seu seio, toma o princípio da publicidade baseado na liberdade de expressão, no acesso a fontes alternativas e independentes de informação. Contudo, o acesso e as oportunidades são privilegiados aos grupos representantes de centro do sistema político e às elites, os



considerados públicos fortes<sup>2</sup>, por deterem o poder de decisão. Ao público fraco cabe a formação da opinião, mas esta opinião é desarticulada e em geral pouco influencia nas decisões relacionadas aos negócios públicos (MAIA, 2008).

A corrente da democracia participativa compreende a dimensão da publicidade como meio para informar e empoderar o cidadão a respeito dos seus direitos e responsabilidades, da organização e do funcionamento do Estado e das formas de legitimação da participação política (SILVA, 2009). Já no modelo de democracia deliberativa, conforme Gutmann e Thompson apud Silva (2009), tem a publicidade como um dos três princípios necessários ao funcionamento do processo de deliberação - reciprocidade, publicidade e responsabilidade - que se relaciona à expressão pública das premissas, dos argumentos e das informações necessárias ao debate dos concernidos. O princípio da responsabilidade (ou *accountability*), em sua essência, pressupõe a necessidade da transparência em razão do entendimento de que todos os que produziram a decisão devem responder publicamente pelas suas decisões (MARQUES, 2008). O princípio da reciprocidade diz respeito à necessidade de os cidadãos se reconhecerem e se respeitarem mutuamente com predisposição para debater e compartilhar as ideias apresentadas. Desta forma, todas as informações pertinentes ao processo de tomada de decisão devem ser tornadas públicas, estar acessíveis e em quantidade e qualidade como condições essenciais para o cidadão avaliá-las criticamente as questões em debate ou as decisões políticas.

Bobbio (2000) destaca a gradual emergência da transformação do Estado moderno<sup>3</sup>. Para a discussão e a crítica dos atos do poder público, o autor defende veementemente a publicidade dos debates, tanto políticos quanto judiciários. O reconhecimento da relevância da opinião pública<sup>4</sup> gera uma dependência maior ou menor da necessidade de ofertar ao público a informação. Esse processo é entendido pelo autor como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o poder.

Dessa noção de publicidade, temos o conceito de transparência. Um valor considerado essencial para a administração pública e que está profundamente ancorado na representação de uma gestão renovada e capaz de alterar significativamente o sentido de suas relações com a

<sup>2</sup> Públicos fortes e públicos fracos são uma distinção feita por Nancy Fraser apresentada em Gomes (2008) a partir do poder de decisão dos grupos de forma cada público.

<sup>3</sup> Conforme Bobbio (2000), esse processo foi denominado por Habermas de "a esfera privada do público", ou a opinião pública.

<sup>4</sup> Compreendida como a opinião relativa aos atos públicos que são, por excelência, o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do estado, da "res publica".



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

sociedade (CHEVALLIER, 1988). Esse tema diz respeito a valores democráticos que têm ganhado importância no debate sobre as possibilidades de fortalecimento da democracia e como meio para uma melhor governança<sup>5</sup>. A transparência, portanto, emerge como um valor necessário para o Estado se tornar mais visível e mais próximo do cidadão por meio da oferta de informações e serviços que possam favorecer o controle, a deliberação e a participação.

Para Hood (2006, p. 5), “transparência denota um governo de acordo com regras fixadas e publicadas, com base nas informações e procedimentos que são acessíveis ao público, e (em alguns casos) dentro de campos de atividade claramente delimitados”. A transparência assumida como uma doutrina de governança é caracterizada por decisões guiadas por normas e procedimentos claramente estabelecidos e publicados, em vez de processos de tomada de decisão *ad hoc*. Os métodos de prestação de contas ou de comunicação pública devem esclarecer os papéis exercidos pelos agentes responsáveis pela execução de qualquer decisão relacionada à sociedade. A governança deve ser inteligível e acessível à sociedade.

Transparência, para Chevallier (1988), é a propriedade de um corpo se deixar atravessar pela luz e perceber os objetos que estão atrás dele. No sentido da transparência administrativa, significa que as relações concretas que se estabelecem entre indivíduos e entre grupos podem ser compreendidas por um observador externo. Segundo o mesmo autor, a transparência é suscetível a graus:

um corpo pode ser verdadeiramente transparente, isto é, límpido e mostrar com nitidez os objetos que ele envolve, ou ser apenas translúcido, se ele não permite, embora seja permeável à luz, distinguir claramente esses objetos; ou ainda, diáfano, se a luz que ele deixa filtrar não distingue a forma desses objetos; vê-se assim, que opacidade e transparência não têm uma simples relação de exclusão, mas que há entre elas graus, onde elas se combinam numa aliança variável, a opacidade nunca assumirá a forma de bloquear totalmente a percepção dos elementos constitutivos e transparência revelará totalmente a ponto de permitir desaparecer o corpo do qual é propriedade. (CHEVALLIER, 1988, p. 215)<sup>6</sup>

Nesses termos, a noção de transparência revela-se complexa e recoberta de imbricações que, conforme Chevallier (1988), pode ser mais bem compreendida por meio de três significações: comunicação, publicidade e proximidade. Um governo que se deixa penetrar, que aceita tornar público o significado das suas decisões, que se funda na lógica da

<sup>5</sup> O termo “governança” surgiu a partir das reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, em razão da necessidade de aprofundar o conhecimento das condições que garantam o funcionamento eficiente do Estado. Segundo Diniz (1995), a partir dessas reflexões houve um deslocamento do foco de análise do desempenho estatal das questões estritamente econômicas para uma análise mais ampla contemplando dimensões sociais e políticas da gestão pública. Nesse sentido, a capacidade governativa deve ser avaliada pela forma como o governo exerce o seu poder e não apenas pelos resultados das políticas governamentais.

<sup>6</sup> Tradução livre da autora.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

bilateralidade e da reciprocidade, transparece exercer uma ação comunicativa equilibrada. Conforme dito no início, esse equilíbrio pressupõe: o direito à informação fidedigna que vá ao encontro do cidadão a fim de esclarecer os objetivos e as razões da decisão, por meio de uma linguagem apropriada, para que o destinatário possa recebê-las e interpretá-las corretamente.

Assim, os negócios do Estado devem ser realizados à “luz do dia” e devem estar sujeitos à discussão do público. A exposição ao debate público e a pressão da opinião pública são fermentos democráticos. O funcionamento do aparelho estatal torna-se objeto de prestação de contas e seus administradores são constrangidos a prestar contas, a justificar as suas escolhas e a serem responsabilizados pelos atos praticados em nome da esfera civil (seus representados). A transparência, então, evoca o exercício de uma administração mais acessível ao diálogo e com seu funcionamento às claras. Outra significação representativa é a de um governo mais próximo da sociedade, tornando as fronteiras entre Estado e cidadão mais porosas e reduzindo a opacidade administrativa. Esse processo resulta numa intervenção cada vez mais intensa, onde a sociedade assume responsabilidades administrativas a ponto de ser parte no processo de construção da decisão.

### 3. Variações da transparência

A transparência é tecida em torno de quatro direções em que a sua qualidade é determinada pelo tipo de fluxo comunicacional que se estabelece entre governante e sociedade e pela densidade do conteúdo que é tornado visível. Heald (2006) aponta para a necessidade de se considerar quatro orientações da transparência que se desenvolvem vertical e horizontalmente: *transparency upwards (ascendente)*; *transparency downwards (descendente)*; *transparency outwards (de fora para dentro)*; e *transparency inwards (de dentro para fora)*.

As variações da transparência, conforme Heald (2006), apresentam três dicotomias que geram características e consequências a serem consideradas para a análise dos inúmeros recursos para a transparência e que estão presentes na discussão atual de políticas de gestão pública. Essas variações são: transparência eventual versus processual, transparência retrospectiva versus em tempo real e transparência nominal versus efetiva e o tempo de introdução de transparência. Essas serão apresentadas a seguir.

a) *Transparência processual versus transparência eventual*: essa é a variação mais complexa e é central para a compreensão do que está sendo apresentado. A transparência eventual dos objetos da transparência, ou seja, o que é para ser visto, pode ser entradas, saídas ou

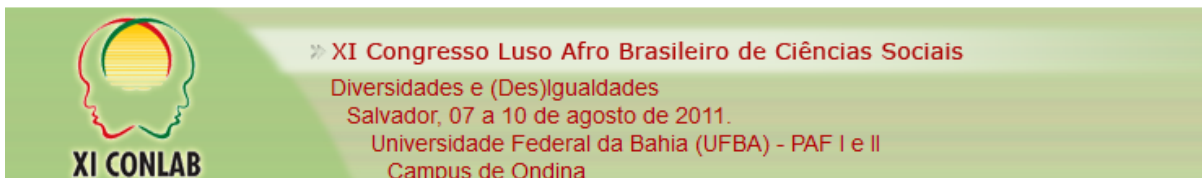


resultados. No caso da transparência processual, os componentes são aspectos operacionais e de procedimento. Nos dois casos, há questões relativas às demais variações como: transparência funcionando de forma retrospectiva ou em tempo real, existência da ilusão da transparência e o tempo de introdução da transparência. Tomemos o seguinte exemplo: os sistemas de despesas de um governo são totalmente concentrados em entradas. Os esforços no sentido de medir o que serviço público produz (saídas) são desprezados, embora as tentativas de medir sejam controversas e a distinção entre saídas e resultados nem sempre recebem a atenção suficiente. Para que o foco seja apenas na transparência eventual, as entradas, saídas e resultados têm que gerar medidas suficientemente verossímeis para manter a atenção política focada nas questões de performance e não no sistema de medida em si. A transparência de processo pode, em alguns casos, prejudicar a eficiência e efetividade, por consumir recursos e por induzir a um comportamento defensivo, no que é percebido como vigilância opressiva.

*b) Transparência retrospectiva versus transparência em tempo real:* a primeira refere-se a prestação de contas *ex post* pela administração pública. Esse tipo de transparência considera que o gestor conduzirá os negócios e, à medida que se realizam, em intervalos periódicos, divulgue as informações relevantes para demonstrar o seu desempenho, e, conseqüentemente ser base para a avaliação efetiva ou potencial. Já a transparência em tempo real, implica na divulgação contínua dos processos internos do governo no mesmo momento em que acontecem.

*c) Transparência efetiva versus transparência nominal:* adivergência entre a trajetória da transparência nominal e a da transparência efetiva gera uma lacuna denominada de "ilusão de transparência". A ilusão de transparência dá uma sensação de que a transparência está aumentando, quando na verdade, após a análise das medidas de desempenho, chega-se a uma realidade diferente da percebida. Apesar da existência de legislação que obriga os gestores públicos a darem publicidade de suas decisões e de seus gastos, só o cumprimento delas bastaria para fomentar a transparência nominal. Contudo, a preocupação em promover a transparência efetiva, poderia ser expressa pelo uso dos meios para envolver o cidadão, seja por meio da educação fiscal, seja pela manutenção de vasto repositório de legislações, glossário e *FAQs* sobre a transparência pública.

*d) Momento da introdução da transparência:* refere-se à oportunidade da introdução de transparência. Ações inesperadas e súbitas (como um ato de deus) em direção à transparência podem criar expectativas frustradas. Como alternativa, alguns gestores escolhem o momento



mais adequado, bem como gerenciam as mudanças a serem realizadas. Tal controle consciente sobre *timing* pode gerar suspeitas de manobra política ou eleitoreira, mesmo que sejam bem fundamentadas ou não, bem como antecipar atitudes dos envolvidos.

#### 4. Transparência digital<sup>7</sup>

A Constituição Federal de 1988 prevê as diretrizes para o exercício do poder público. Entre outros, no artigo XXII em que consta que “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”. Isso demonstra que a essência da Carta Magna é de que a publicidade não deve assumir caráter propagandístico. O princípio da publicidade consagra que todos os atos praticados por agentes públicos devem ser amplamente divulgados, garantindo-se, assim, a transparência da administração pública, pela qual se viabiliza o controle desta. “Não há, realmente, nenhuma razão para que os agentes públicos não tenham seus atos amplamente divulgados, se agirem sempre dentro dos padrões de conduta constitucional e legalmente previstos” (SPECK, 2001, p. 25). Um efeito legal da importância e do reconhecimento é expresso por duas leis complementares que obrigam os entes da Federação a instrumentalizarem a transparência amplamente através de meios eletrônicos e em tempo real – Lei Complementar 101, de 04/05/2000 e Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009.

Outra evidência da importância do tema da transparência é a implementação do artigo 182 da Constituição que versa sobre a política de desenvolvimento urbano e sobre a sua execução pelo Poder Público municipal. O objetivo do dispositivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e, ainda, no parágrafo primeiro, a obrigar a todas as cidades acima de 25 mil habitantes a terem seu plano diretor aprovado pela Câmara Municipal. A Lei 10.257, de 10/05/2001, denominada “Estatuto das Cidades” estabelece no artigo 2º as diretrizes da política urbana.

As novas tecnologias oferecem grande potencial para expandir os horizontes da comunicação política e superar alguns dos problemas associados à mídia tradicional na promoção do processo democrático. As novas formas de comunicação podem promover

---

<sup>7</sup> O emprego termo transparência digital leva em conta a existência de duas dimensões que têm universos próximos e fronteiras imprecisas: a transparência e as tecnologias de informações e comunicação. Neste texto, ao usar essa expressão, pretende-se fazer alusão às experiências e iniciativas de governos e sociedade civil que usam dispositivos digitais para potencializar o fortalecimento da democracia por meio da transparência pública.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

maior interesse e participação dos cidadãos no processo político, o que pode melhorar e revigorar a democracia (BARNETT, 1997). Contudo, o autor destaca a necessidade de quatro componentes para a existência de uma democracia saudável: (1) informação e conhecimento relevantes e sem distorções para que o cidadão possa compreender as questões públicas; (2) acesso ao debate racional coletivo com abertura para a deliberação e o desenvolvimento dos próprios argumentos; (3) participação em instituições democráticas por meio do voto, do pertencimento a partidos, sindicato, grupos políticos e outros e a (4) representação mediante a existência de fluxo de comunicação entre representante e representado com responsabilização dos atos praticados pelos poderes constituídos.

As condições técnicas disponíveis por meio da Internet favorecem o desenvolvimento de funcionalidades que podem viabilizar a promoção dos componentes apontados por Barnett (1997). Pelos sites e portais pode ser fornecido um volume quase infinito de informações acerca das atividades, dos indicadores, das ações e das decisões dos governos pela Internet. Uma grande vantagem que esses meios oferecem, na perspectiva do usuário, é a comodidade, já que os desafios de tempo e espaço são superados. Outra vantagem a ser considerada é o baixo custo do serviço. A definição da concepção e da política de gestão da comunicação governamental é que conduzirá a arquitetura das ferramentas e funcionalidades que visam fomentar a relação com a esfera pública. Assim, além de poder possibilitar a atualização *online* das informações e decisões do governo, é possível disponibilizar para *download*, por exemplo, atas de reuniões ou mesmo o vídeo de uma reunião de governo. Todas as esferas de governo (administrativa, financeira, educação, saúde, segurança, economia, emprego e outros) podem ser incluídas no *menu* de informações a ser compartilhado com o cidadão. A Internet pode potencializar, através de e-mails, chats, blogs, microblogs e outros canais, a conexão de pessoas não apenas de uma cidade ou região, mas de qualquer parte do mundo.

A existência de um fluxo comunicacional que permita o compartilhamento de interesses, preocupações, opiniões dos eleitores e, principalmente, a incorporação das demandas e vontade públicas no processo decisório do governo é essencial para saúde da democracia. Outro aspecto a ser considerado é a necessidade de mecanismos de prestação de contas por parte dos eleitos. Os cidadãos devem ser informados sobre as decisões e ter acesso facilitado para interagir com os seus representantes. Desse modo, o processo comunicativo poderá ser um forte mecanismo para informar e educar os eleitores sobre a evolução política governamental (BARNETT, 1997). Nesse contexto, a transparência confere ao governo maior



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

credibilidade e inibe a corrupção pois, conforme Uhler (2006, p. 12), “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade deste governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração”. A transparência perfeita e translúcida não é plenamente possível, até porque há informações que precisam ser mantidas em segredo por uma questão de segurança.

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

Jambeiro e outros (2008, p. 5) destacam 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”. Esse fato, segundo os autores, reforça a necessidade de recuperar o debate em torno da cidade como espaço genuíno para a discussão política. Assim, os portais municipais podem se tornar ambientes de interação entre os cidadãos, propiciando um espaço coletivo de diálogo e de decisão. “O e-governo municipal, nesse sentido, pode estimular maior interação e transparência entre governo e sociedade e ampliar o espaço para o exercício da cidadania e da prática democrática” (JAMBEIRO e outros, 2008, p. 5).

Como vimos até aqui, a Internet revela-se como um meio que aproxima e reorganiza os fluxos comunicacionais, permitindo o estabelecimento de novas formas de compartilhamento de dados e/ou informações. A apropriação das ferramentas da Internet pelos gestores públicos, através de sites e portais de governo eletrônico, teve início no Brasil em meados dos anos 90 e tem se expandido expressivamente pela aplicação da Internet nos diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) por meio do governo eletrônico ou e-gov. Esse novo modelo de gestão de organizações governamentais visa o menor custo, uma maior integração e um melhor relacionamento entre governo e governo (G2G), governo e cidadãos (G2C) e governo e fornecedores (G2B) na oferta de serviços e informações sete dias por semana, vinte e quatro horas por dia.



O governo eletrônico se baseia em sistemas avançados de informação que possibilitam o aumento da eficácia e da eficiência da gestão, a melhoria da qualidade dos serviços, a transparência e a ampliação das possibilidades de fiscalização das ações e dos serviços em planejamento, em andamento e já executados pelas instituições públicas (LEMOS & ROCHA 2007; SANTOS, 2003; TEIXEIRA, 2004). Assim, o e-gov planejado e executado com a finalidade de promover e de facilitar o controle social pode possibilitar a participação dos atores sociais no processo de planejamento e de gestão dos municípios em favor da visão estratégica definida para a cidade.

## 5. Dimensões da transparência pública digital

O surgimento de mecanismos digitais de comunicação tem colocado o Estado frente ao desafio de explorá-los como novas formas de interação política com a sociedade. Exemplo disso são os portais governamentais na Internet como canal de comunicação em larga escala, de baixo custo e variadas funcionalidades. Esses dispositivos são, ao mesmo tempo, repositórios públicos de informação que podem ser potencialmente acessados por qualquer cidadão, rompendo os constrangimentos de tempo e lugar; fornecem condições técnicas para a oferta de serviços públicos; possibilitam a comunicação dialógica ou discursiva e até mesmo consultas, sondagens e eleições *online*. Pipa Norris, ressalta, contudo que

existe uma preocupação generalizada de que o público tenha perdido a confiança no desempenho nas principais instituições que representam o governo e desejam um governo mais aberto e transparente, com serviço de distribuição mais eficiente a ponto de ajudar a restaurar a confiança pública (NORRIS, 2001, p. 113)<sup>8</sup>.

Nota-se que os *media* digitais fornecem uma gama de possibilidades em razão das suas múltiplas funções, talvez por isso haja inúmeras pesquisas empíricas sobre governo eletrônico e portais que se concentram em compreender como o Estado se apropria desse meio para ofertar serviços e informações e estabelecer parâmetros para a participação e deliberação públicos (AKUTSU, 2005; LEMOS & ROCHA, 2007; PINHO 2008; MARQUES, 2008; SILVA, 2009). Silva (2009, p. 113) destaca que,

embora os desafios da publicidade *online* se configurem como um tema inevitável para a comunicação política, curiosamente não é um problema aprofundado pela atual literatura sobre democracia digital. É bastante comum ver o termo “publicidade” tratado como sub-tópico de abordagens mais populares como participação política e internet, esfera pública e internet ou como sub-item do debate

---

<sup>8</sup> Tradução livre da autora.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

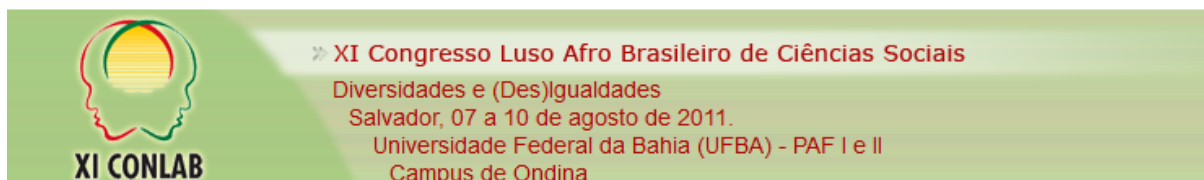
sobre deliberação *online*. Ao se apontar a publicidade como um dos três requisitos democráticos para o ambiente digital, o intuito é dar o devido lugar a um dos pilares da democracia moderna e da comunicação política, tentando pensar seus pormenores neste processo.

Assim, a partir das premissas acerca dos requisitos para o fortalecimento da democracia, em especial, aqueles atinentes à aproximação da esfera civil com o Estado, bem como ao incremento dos mecanismos de controle social através da Internet, apresentamos na tabela 2 dimensões que podem servir de base para a análise da transparência pública no ambiente digital.

**Tabela 1:** Dimensões analíticas da transparência pública digital

Dimensão	Descrição	Exemplo (s)
Visibilidade	Diz respeito ao nível de destaque que a interface do portal oferece ao tema da transparência	Link na página principal ou um site específico. Mecanismos de busca, de ajuda, data das atualizações.
Informações contextuais	Refere-se às informações destinadas a orientar o cidadão quanto às leis relacionadas à gestão fiscal, às políticas de informação e às autoridades responsáveis pelos atos administrativos do município.	Informações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, a política de informação, bem como instruções para o uso do portal da transparência.
Informações institucionais ou instrutivas	São informações que explicam didaticamente como é o funcionamento da máquina administrativa, bem como apresenta os programas e serviços de governo disponíveis aos cidadãos.	Diário oficial ou similar, informações sobre o funcionamento institucional do município, sobre os serviços públicos.
Informações financeiro-orçamentárias	Refere-se às informações constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como textos das leis orçamentárias, explicadas e detalhadas em variados formatos. Nesta dimensão, compreende-se ainda a abertura dos dados públicos do município com funcionalidades diversas de consultas, bem como informações relativas a periodicidade de atualização, fonte das informações, espaço para acolhimento de demandas, acompanhamento das demandas e publicação das opiniões do cidadão.	Publicação de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas, andamento das licitações.
Informações administrativas	Diz respeito às informações relativas a decisão já executada, em andamento e em debate da gestão municipal, bem como ao detalhamento em linguagem acessível ao cidadão. Esta dimensão contempla ainda o acolhimento de opiniões e de denúncias dos cidadãos, a publicação das opiniões e dos espaços de participação do cidadão; o monitoramento e a avaliação dos programas de governo; periodicidade de atualização e de publicação dos resultados.	Mecanismos que permitam o acompanhamento e a participação do cidadão das questões em discussão pelo Poder executivo.
Interação ou interoperabilidade	Refere-se à integração das informações e serviços com órgãos internos do município e com órgãos externos, inclusive sociedade civil.	Links para sites de outros órgãos, como tribunal de contas, ONGs.
Comunicação	Existência de mecanismos de acolhimento de demandas gerais e específicas com possibilidade de acompanhamento da situação do pedido. Nesta dimensão, há ainda a abertura para recebimento de ideias e sugestões de novos aplicativos desenvolvidos por meio da abertura dos dados do município.	Correio eletrônico para envio de solicitações, sugestões, bem como a publicação de indicadores de satisfação do usuário. Mecanismos que antecipem a necessidade do cidadão.

O plano analítico apresentado representa uma tentativa de organizar os aspectos que comuns e específicos dos modelos de democracia contemporânea, legislações brasileiras que



tratam da transparência, assim como a potencialidade técnica que a Internet fornece para incrementar o acesso a conteúdo e serviços e a interação.

## 6. Considerações finais

O percurso até aqui permitiu entender que não existirá, nos governos, a ação totalmente transparente. E que a transparência não será maior, em razão do uso dos meios de comunicação que a rede mundial de computadores fornece ao Estado e ao cidadão. O que tornará um governo mais aberto e transparente à sociedade é o desejo e o controle da sociedade em torno do exercício das funções públicas.

O risco do enfraquecimento da democracia, conforme Gomes (2005), representa déficits no regime democrático moderno, representados pela apatia dos eleitores, diminuição dos índices de engajamento cívico, afastamento entre governo e sociedade. Esses fenômenos geram a queda da confiança na sociedade política e a produção de informação política distorcida. O apelo ao aumento do debate em torno de reformas e melhorias no sistema democrático mostra-se proeminente nas discussões sobre democracia e, sobretudo, para a legitimação do poder da esfera política.

A transparência das ações do governo converte-se, então, num mecanismo essencial para revigorar a democracia. A noção de democracia adotada por Bobbio (2000) trata-a como “poder em público”, poder visível. A capacidade dos governos tornarem públicos os seus atos é essencial para permitir ao cidadão tomar conhecimento das ações daquele que exerce o poder, e também tomar parte neste poder podendo acompanhar, controlar e avaliar os atos praticados pelo seu representante.

Assim, um governo que se deixa ser visto e torna público o significado das suas decisões, sustenta a sua prática na lógica da bilateralidade e da reciprocidade, procurando transparecer sua relação com a sociedade por meios da ação comunicativa equilibrada. A Internet mostra-se como um meio potencial para realizar as possibilidades comunicativas e transacionais necessárias para revigorar a democracia, especialmente, no que se refere à relação governo-sociedade.

Por força da Constituição Federal, os governos de todos os níveis são obrigados a tornarem públicos os seus ganhos e investimentos pela Internet. É também um ordenamento da Constituição que os governos municipais desenvolvam as funções sociais da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes, inclusive, chamando-os a participar da gestão. A



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

pujança da democracia nasce de democracias locais fortes que estabeleçam o elo social à escala das cidades e das regiões.

Os recursos técnicos que a Internet dispõe podem ser empregados para oferecer à esfera civil o acesso a informações e serviços públicos relevantes, o debate racional, a participação social e a *accountability* necessários para nortear a construção das razões públicas que conduzem o processo decisório do poder constituído. Assim, compreender como os governos estão ofertando, através de seus portais eletrônicos, informações e serviços para fomentar a transparência para a sociedade, requer assumir dimensões que possibilitem uma análise pormenorizada dos mecanismos utilizados. Desta forma, foram consideradas sete dimensões como significativas. São elas: visibilidade, informações contextuais; informações institucionais ou instrutivas; informações financeiro-orçamentárias; informações administrativas; interação e comunicação.

A visibilidade permite analisar o destaque que é dado no portal ao tema da transparência. Já as informações contextuais indica os instrumentos e mecanismos que o portal utiliza para orientar o cidadão quanto às leis relacionadas a gestão fiscal, às políticas de informação e às autoridades responsáveis pelos atos administrativos do município. Pelas informações institucionais ou instrutivas os governos procuram explicar didaticamente o funcionamento da máquina administrativa, assim como apresentar os programas e serviços de governo disponíveis aos cidadãos.

As informações financeiro-orçamentárias são informações constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com os textos comentados das leis orçamentárias. Nessa dimensão, analisa-se a existência de mecanismos que possibilitem o acesso aos dados públicos do município com funcionalidades diversas de consultas, bem como informações relativas a periodicidade de atualização, fonte das informações, espaço para acolhimento de demandas, acompanhamento das demandas e publicação das opiniões do cidadão.

As informações administrativas são as informações que permitem acompanhar a execução de decisões tomadas pelo Poder Executivo, bem como monitorar os temas em debate apresentados com detalhamento e em linguagem acessível ao cidadão. Nesta dimensão pode-se ainda verificar a existência de mecanismos de acolhimento de opiniões e de denúncias dos cidadãos, a publicação das opiniões e dos espaços de participação do cidadão; o monitoramento e a avaliação dos programas de governo; periodicidade de atualização e de publicação dos resultados.



» **XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais**  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

A interação ou interoperabilidade reflete a integração das informações e serviços com órgãos internos do município e com órgãos externos, inclusive sociedade civil. Por fim, a comunicação toma como base de análise a existência de mecanismos de acolhimento de demandas gerais e específicas com possibilidade de acompanhamento da situação do pedido. Observa-se, também, se há instrumentos capazes de receber ideias e sugestões de novos aplicativos a serem desenvolvidos pelo próprio cidadão por meio da abertura dos dados do governo.

## Referências bibliográficas

AKUTSU, Luiz. **Portais de governo do Brasil: accountability e democracia delegativa.** Painel apresentado no X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 a 21 de out de 2005.

BARNETT, Steven. **New Media, Old Problems: new technology and the political process.** European Journal of Communication. Vol 12 (2), p.193-218, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 1997.

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

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101** (de 04 de maio de 2000). Brasília: Presidência da república. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em 01/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 131** (de 27 de maio de 2009). Brasília: Presidência da república. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em 01/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 10.257** (de 10 de maio de 2001). Brasília: Presidência da república. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em 01/07/2010.

CHEVALLIER, Jaques. **Le mythe de la transparence administrative.** in Information e Transparence Administratives, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, p. 239-275.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** Revista Fronteiras, p. 214-222, 2005.

\_\_\_\_\_. **Democracia digital: que democracia?** In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política. UFMG, Belo Horizonte, 05 a 07/12/2007, 2007.

GOMES, Wilson. MAIA, Rousiley. **Comunicação e Democracia – Problemas e Perspectivas.** São Paulo. Ed. Paulus, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **Três Modelos Normativos de Democracia.** Lua Nova - Revista de Cultura e Política, 36, p. 39-48, 1995.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

HEALD, David. **Varieties of Transparency**. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p.3-24.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

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

JAMBEIRO, Othon ; ANDRADE, R. S.; SOBREIRA, R.; Rabelo, Priscila. **Políticas de Informação e Comunicação, Participação Social e Controle da Gestão Pública, em Web Sites Municipais**. Verso e Reverso (São Leopoldo), v. XXII, p. 9, 2008.

LEMONS, André; ROCHA, Flávia. Governo eletrônico. In: LEMOS, André (org). **Cidade digital: portais, inclusão e redes no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

MAIA, Rousiley C. M. **Redes Cívicas e Internet: efeitos democráticos do associativismo**. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. **Comunicação e democracia: Problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 327-345.

\_\_\_\_\_. **Visibilidade Midiática e Deliberação Pública**. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. **Comunicação e democracia: Problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 167-194.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **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) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

NORRIS, Pipa. **Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide**. Nova York: Cambridge University Press, 2001.

PINHO, J. A. G. . **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 42, p. 471-493, 2008.

SANTOS, Robério. **E-government: políticas e estratégias de governo eletrônico na União e nos estados**. apresentado no Congresso Alagoano de Tecnologia da Informação. Maceió, 2004. Disponível em <<http://www.itec.al.gov.br/arquivos/apresentacoes/e-government-politica-e-estrategias-de-governo-eletronico-na-uniao-e-nos-estados-i-cati-roberio-santos.pdf/view>> Acessado em 13 de abril de 2009.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing accountability**. In: Schedler, A.; Diamond, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SILVA, Sivaldo Pereira. **Estado, Democracia e Internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**, Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação, Salvador, p.424, 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. (org.). **Caminhos da transparência**. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/index.html>> Acessado em 12 de abril de 2009.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

TEIXEIRA, Alberto. **O uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a transparência na gestão pública municipal no Ceará.** Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público.** Brasília: UNESCO, 2006.