



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONALIZANTE EM
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

CLAUDIA JACQUELINE LOPES CASALI

PORTAL TRANSPARÊNCIA BAHIA:
UM PASSO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO MAIS
TRANSPARENTE

Salvador
2014

CLAUDIA JACQUELINE LOPES CASALI

**PORTAL TRANSPARÊNCIA BAHIA:
UM PASSO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO MAIS
TRANSPARENTE**

Dissertação apresentada ao Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho

Salvador
2014

Escola de Administração - UFBA

C334 Casali, Claudia Jacqueline Lopes.

Portal Transparência Bahia: um passo para a construção de um estado mais transparente / Claudia Jacqueline Lopes Casali. – 2014.

100 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Transparência na administração pública – Bahia. 2. Governo estadual – Liberdade de informação - Bahia. 3. Tecnologia da informação – Governo estadual - Bahia. 4. Internet na administração pública - Bahia. 5. Administração pública - Participação do cidadão - Bahia. 6. Informações governamentais – Controle de acesso – Legislação - Bahia. 7. Documentos públicos – Controle de acesso – Bahia. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.38098142

CLAUDIA JACQUELINE LOPES CASALI

**PORTAL TRANSPARÊNCIA BAHIA:
UM PASSO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO MAIS
TRANSPARENTE**

Dissertação apresentada ao Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Social.

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho – Orientador _____

Doutor em Planejamento Regional, University of London, LSE, Inglaterra
Professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Alexandre Barbosa _____

Doutor em Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas
Pós-doutor, HEC Montreal no Canadá
Mestre em Administração de Empresas, University of Bradford na Inglaterra
Mestre em Ciências da Computação, Universidade Federal de Minas Gerais
Gerente do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC.br)

Prof. Dr. Fábio Almeida Ferreira _____

Doutor em Comunicação, Department of Radio, TV and Film, Universidade do Texas, Austin;
Mestre em Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia
Professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Aprovada em 25 de agosto de 2014

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE CLÁUDIA
JACQUELINE LOPES CASALI DO CURSO DE MESTRADO
INTERDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO
E GESTÃO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos vinte e cinco dias do mês de agosto de dois mil e catorze a Comissão Julgadora, eleita pelo Colegiado deste Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, composta pelo Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho (UFBA), orientador da aluna, pelos membros titulares Prof. Dr. Fábio Almeida Ferreira (UFBA) e pelo Prof. Dr. Alexandre Fernandes Barbosa (CETIC), se reuniu para julgar o trabalho de dissertação intitulado: "PORTAL TRANSPARÊNCIA BAHIA - Um passo na construção de um Estado mais transparente", de autoria de Cláudia Jacqueline Lopes Casali. Após a apresentação da dissertação, a mestranda foi submetida à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora reuniu-se para analisar e avaliar o referido trabalho, chegando à conclusão que este merece ser **APROVADO**.

Nada mais havendo a ser tratado, esta Comissão Julgadora encerrou a reunião da qual lavrei a presente ata, que após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientador, pelos demais membros da comissão e pela mestranda.

Salvador, 25 de agosto de 2014.

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho
(UFBA - Orientador)

Prof. Dr. Fábio Almeida Ferreira
(UFBA)

Prof. Dr. Alexandre Fernandes Barbosa
(CETIC)

Sra. Cláudia Jacqueline Lopes Casali
(Mestranda)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por proporcionar minha existência e pela realização de todos os meus ideais.

A minha mãe, Maria de Fátima, grande incentivadora, e a meu pai, José Mério, exemplo de perseverança e dignidade;

Aos meus familiares e amigos, em especial ao meu marido Emerson e ao menino incrível Arthur; aos meus irmãos, Paula, grande companheira, e Léo, sempre me guiando em todos os momentos da minha vida;

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho, e a todos os professores do Mestrado em Gestão Social, pelos sábios e valiosos ensinamentos;

Aos funcionários do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Escola de Administração da UFBA;

A Rafael Lucchesi, pela contribuição para esse projeto existir, e a Carlos Martins, pelo apoio e imprescindível compreensão durante os meses de realização do mestrado e escrita desta dissertação.

“O problema aqui não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político.”

Pinho, 2008.

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...].”

**Constituição da República Federativa do Brasil,
artigo 5º, inciso XXXIII.**

“[...] é obrigatória a divulgação de todos os planos, programas e projetos da Administração Pública.”

**Constituição do Estado da Bahia,
artigo 22, § 3º.**

CASALI, Claudia Jacqueline Lopes. **Portal Transparência Bahia**: um passo para a construção de um estado mais transparente. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social) - Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar aspectos relacionados à transparência na gestão pública, apresentando elementos que contribuam para seu processo de ampliação no âmbito do Governo do Estado da Bahia, tendo como objeto de estudo o portal *Transparência Bahia*, lançado em agosto de 2007. Para isso, foram resgatadas as principais discussões e conceitos relacionados ao tema transparência, que ganhou importante dimensão nos dias atuais. A transparência é uma demanda e uma etapa fundamental em um processo de avanço em direção a um Estado mais democrático, tendo como base o uso da tecnologia digital. Assim, este trabalho analisa os avanços e limitações do *Transparência Bahia*, criado num contexto de oportunidades tecnológicas e de simbólicas mudanças políticas neste estado. A metodologia da pesquisa tomou como estratégia o estudo de caso específico, de caráter exploratório e analítico, tendo por objeto o portal *Transparência Bahia*, e adotando como modelo de análise pesquisas anteriores voltadas para aspectos de avaliação da transparência do governo eletrônico, visando à interação entre governos e cidadãos e a avaliação dos serviços e informações oferecidos, especialmente a prestação de contas de serviços via internet. Concluiu-se que o portal *Transparência Bahia* contempla os requisitos de abertura, efetuando uma exposição de dados em seu estado bruto, no entanto, não responde completamente ao quesito transparência, necessitando maiores aprimoramentos para se atingir eficientemente seu papel. Por conta disso, são propostas linhas para ações práticas, como forma de contribuição a fim de que o portal avance enquanto instrumento na direção de uma efetiva participação democrática na gestão pública, consciente de que somente a vontade política e a educação poderão criar as condições necessárias para que isso de fato possa se concretizar.

Palavras-chave: Transparência. Tecnologias da Informação e Comunicação. Governo Eletrônico. Gestão Pública. Participação Cidadã.

CASALI, Claudia Jacqueline Lopes. **Transparencia Bahia Website: a step to building a more transparent state.** 2014. 100 f. Dissertation (Multidisciplinary and Professionalizing Master's Degree in Development and Social Management) - Interdisciplinary Center for Development and Social Management, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Advisor: Prof. Dr. Jose Antonio Gomes de Pinho.

ABSTRACT

This research aims to analyze aspects related to transparency in the public management, showing elements that contribute to its expansion process in the Government of the State of Bahia, pointing the portal Transparência Bahia (Transparency Bahia) as object of study, launched in August 2007. To this were recovered the main discussions and concepts related to the theme transparency, which received important dimension nowadays. Transparency is a demand and a fundamental step in a process of advance toward a more democratic state, based on the use of digital technology. Therefore, this study analyzes the advances and limitations of Transparência Bahia, created in a context of technological opportunities and symbolic political change in this state. The research methodology took as strategy the specific case study of exploratory and analytical character, pointing the portal Transparência Bahia (Transparency Bahia) as object of study and adopting as model analysis former the researches focused in aspects of assessing of the transparency of electronics government, aiming to interaction between governments and citizens and the evaluation of services and information offered, especially the rendering of account by Internet. We conclude that portal Transparência Bahia includes the requirements of opening, carry exposure of data out in its raw state, however, does not fully answer the issue of transparency, requiring major enhancements to efficiently achieve its part. As a result, lines are proposals for practical actions, as contribution to the portal advances as an instrument towards an effective democratic participation in public management, aware that only the political will and education can create the conditions so that it can in fact be accomplished.

Keywords: Transparency. Technology of Information and Communication. Electronic Government. Public Management. Citizen Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dinâmicas em prol de um ambiente democrático.....	21
Figura 2 – O canal <i>Senha Aberta</i> do <i>Transparência Bahia</i>	71
Figura 3 – Procedimento de início de consulta no <i>Transparência Bahia</i>	72
Figura 4 – Pesquisa por pagador de acordo com a estrutura organizacional	73
Figura 5 – Seleção do recebedor desejado na lista apresentada.....	74
Figura 6 – Indicação do tipo de pagamento para pesquisa.....	75
Figura 7 – Exibição de caracteres para dar segurança ao processo de consulta	76
Figura 8 – Resultado da consulta nos parâmetros indicados: pagador/recebedor, período e tipo	77
Figura 9 – Ordenamento de pagamentos.....	78
Figura 10 – Exibição de pagamentos realizados por órgãos públicos.....	78
Figura 11 – Localização do índice de acesso a detalhamento de pagamentos	79
Figura 12 – Detalhamento de empenhos	80
Figura 13 – Detalhamento de pagamentos	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Leis relacionadas à Transparência no setor público.....	58
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCBS	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i>
CGI	Comitê Gestor da Internet
CGU	Controladoria Geral da União
CIAGS	Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
e-Gov	Governo Eletrônico
EITI	Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas
FUNDEF	Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Magistério
FUNPREV	Fundo da Previdência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PFL	Partido da Frente Liberal
PLANSERV	Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado da Bahia
PT	Partido dos Trabalhadores
SEFAZ-BA	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SICOF	Sistema de Informações Contábeis e Financeiras
SOX	Sarbanes-Oxley Act
TICs	Tecnologias da Comunicação e Informação
TIs	Tecnologias da Informação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	AVANÇOS E OPORTUNIDADES PARA UM AMBIENTE TRANSPARENTE E DEMOCRÁTICO	13
1.2	MOVIMENTOS E O CONTEXTO DO PORTAL <i>TRANSPARÊNCIA BAHIA</i>	20
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	23
2	ELEMENTOS ORDENADORES DA TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO	25
2.1	ELEMENTOS CONCEITUAIS	25
2.1.1	Transparência	25
2.1.2	Accountability	32
2.1.3	O combate à corrupção como elemento impulsionador	35
2.1.4	Participação cidadã	38
2.2	INFORMAÇÃO, PROCESSAMENTO E COMUNICAÇÃO NUMA NOVA DIMENSÃO.....	45
2.3	GOVERNO ELETRÔNICO	51
2.4	LEGISLAÇÃO	54
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	60
3.1	O ESTUDO DE CASO PARA DISSERTAÇÃO-PROPOSTA.....	60
3.2	PROBLEMA, HIPÓTESES, OBJETIVOS E PRESSUPOSTOS.....	61
3.3	PROCEDIMENTOS, TÉCNICAS E DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA.....	63
4	O CASO DO PORTAL TRANSPARÊNCIA BAHIA	68
4.1	HISTÓRICO	68
4.2	ELEMENTOS DESCRITIVOS, FUNCIONALIDADES E USO DO PORTAL	71
4.3	DETALHAMENTO ANALÍTICO.....	81
4.3.1	Dados do portal.....	82

4.3.2	Informações disponíveis aos cidadãos	83
4.3.3	Possibilidade de participação popular via internet na gestão.....	85
4.3.4	Existência de interação com outros órgãos e entes	86
4.4	ANÁLISE CRÍTICA.....	86
5	CONCLUSÃO.....	90
	REFERÊNCIAS.....	97

1 INTRODUÇÃO

1.1 AVANÇOS E OPORTUNIDADES PARA UM AMBIENTE TRANSPARENTE E DEMOCRÁTICO

Na última década, a tecnologia digital tornou-se onipresente no contexto das instituições públicas e privadas. As novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)¹ têm alterado consideravelmente o cotidiano dos sujeitos sociais, empresas, governos e outras organizações. Esses avanços contribuíram e contribuem, sem dúvida, para o aumento da transparência nas ações. Nas esferas governamentais, para além do incremento na prestação de serviços aos cidadãos, o avanço tecnológico e a transparência direcionam o trabalho dos agentes públicos no sentido de melhorar a prestação de contas, estimular o engajamento da população nas políticas adotadas e promover o reconhecimento das ações realizadas pelo Estado. Nesse sentido, essa nova realidade permite agregar legitimidade a um Governo, na medida em que presta contas e leva ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse da sociedade, assim como viabiliza sua participação.

Diante dessa nova dinâmica tecnológica, os sujeitos sociais passaram a ter contato com informações variadas. Oportunidades de trabalho são ampliadas, grupos aumentam suas interações e surgem novas realidades, a exemplo de formas inovadoras de lazer. Os cidadãos são inundados de possibilidades de obter informações a partir de ferramentas tecnológicas modernas: redes sociais, portais, sites, bancos de dados, conferências on-line, educação a distância, conexões de banda larga, geoprocessamento, sensoriamento remoto, universalização do acesso à telefonia móvel – tudo indica uma autêntica explosão de capacidades técnicas de levantamento, organização e distribuição da informação.

¹ Tecnologias da comunicação e informação: dizem respeito aos recursos tecnológicos que permitem o trânsito de informações, que podem ser os diferentes meios de comunicação (jornalismo impresso, rádio e televisão), os livros, os computadores etc. Apenas uma parte representa os meios eletrônicos, que surgiram no final do século XIX e que se tornaram publicamente reconhecidos no início do século XX, com as primeiras transmissões radiofônicas e de televisão, na década de 1920. Os meios eletrônicos incluem as tecnologias mais tradicionais, como rádio, televisão, gravação de áudio e vídeo, além de sistemas multimídias, redes telemáticas, robótica e outros (BRASIL, 1998, p.135).

Sem dúvida, as repercussões positivas das Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs) são amplas. Nas empresas, adicionam possibilidades intermináveis, potencializando a capacidade que elas têm em se gerir, competir, resolver problemas, inovar, serem mais eficientes e produtivas, enfrentar desafios e atingir objetivos. Para os governos, as TICs também representam mais eficiência em gestão e grande instrumento para melhoria na prestação de serviços ao cidadão.

A Organização das Nações Unidas (ONU) destaca que o desenvolvimento e implantação de programas de governo eletrônico em vários países é uma das consequências mais visíveis da rápida e intensa adoção das TICs, com impacto significativo na forma como o governo gere o relacionamento entre órgãos governamentais prestadores de serviços públicos e o cidadão [...]. As TICs oportunizam serviços, antes prestados ao cidadão de forma presencial, por meio de canais digitais, como a internet, de maneira mais rápida, eficiente e customizada, a fim de permitirem uma relação próxima entre estado e sociedade. (BARBOSA, 2010, p. 29)

Nesse sentido, as TICs também viabilizam um processo de maior interatividade do Estado com a sociedade, com ênfase na informatização das atividades internas, dando vazão ao aumento da transparência e da participação, dentro do que se entende como algo desejável num ambiente democrático. Nas mudanças substanciais ocorridas na sociedade por meio das tecnologias, todas as organizações são influenciadas através de processos digitais, ampliando e reforçando as noções e possibilidades de democracia efetiva.

Ainda que atualmente não seja suficiente, o acesso à informação é fundamental e constitui-se como um dos principais pilares de sustentação para uma gestão efetivamente democrática. E este é um direito instituído na Constituição Federal e regulamentado através da recente Lei de Acesso à Informação – Lei nº.12.527/2011, a ser discutida *a posteriori* neste trabalho mais detalhadamente. Esta Lei implementa a criação de mecanismos de divulgação e de garantia à sociedade quanto à disponibilização de dados e informações da gestão governamental, além do fomento à transparência e à promoção da *accountability*.

Com todas essas características, o avanço das tecnologias de informação e comunicação vem provocando mudanças em todos os segmentos, inclusive no governo eletrônico. A Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2010, desenvolvida pelo Comitê Gestor da Internet (CGI) (BARBOSA, 2010) ajuda a qualificar e quantificar

diversos aspectos da rápida evolução desse processo, apontando, também, anseios da população que mostram grande potencialidade. De acordo com essa pesquisa,

O potencial de crescimento efetivo do e-Gov no Brasil é promissor: mais da metade da população (56% dos entrevistados) escolheria a Internet para acessar serviços de governo na próxima vez que tiver necessidade.

[...] de um lado, [percebe-se] o desconhecimento das ferramentas de e-Gov, que atinge pouco menos da metade da população, 43%; do outro, os altos índices de satisfação e propensão ao uso. (BARBOSA, 2010, p. 31)

De qualquer forma, a visão de serviços ainda exerce forte predomínio quando o assunto é Governo Eletrônico (e-Gov), como pode ser inferido da mesma pesquisa, que afirma: “Uma premissa fundamental do governo eletrônico é as necessidades e os desejos do cidadão estarem refletidos na formulação da oferta de serviços por meio dessa importante iniciativa” (BARBOSA, 2010, p. 43). Ainda que à primeira vista aparente ser uma visão exclusiva de serviços, a pesquisa avança em suas conclusões no sentido de apontar para o uso do e-Gov como plataforma para uma nova participação democrática.

É visível que essa nova dinâmica trazida pelas TICs quebra paradigmas² em todos os setores da atividade humana, provocando a busca de uma nova face de portais, ampliada ao disponibilizar informações aos cidadãos, tanto no nível de serviços quanto no de propaganda política e institucional, necessários para o incremento da *accountability*.

Na direção da participação cidadã, faz-se necessário analisar e qualificar o papel da comunicação e da troca de informações *online*. É preciso compreender que o aparato comunicacional não cria automaticamente uma internet pró-democrática. O uso da internet é uma atividade e uma possibilidade que depende da forma como será configurada socialmente. Dessa maneira, os portais dos governos eletrônicos podem ser:

[...] responsivos, transparentes e até mesmo participativos, porém, isso pode ocorrer através de formas qualitativamente distintas. Tratando-se de sites de Estados democráticos, os parâmetros de qualidade precisam incorporar elementos políticos baseados naquilo que é normativamente

² Um paradigma pode ser identificado como uma estrutura que envolve vários conhecimentos e que gera novas teorias que gravitam em torno de questões, levando ao processo de construção do conhecimento. Na concepção de Mercado (1999, p. 51), “um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade científica partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma”.

buscado pela democracia moderna. Isto é, para além dos requisitos de boa operacionalidade ou de instrumentalidade desses sítios há uma outra dimensão política que precisa ser levada em conta e que precisa ser devidamente percebida, quantificada e qualificada. (DA SILVA, 2009, p. 5-6)

Para que o modelo de governo possa se inserir de maneira significativa, sob a perspectiva que contempla as premissas de uma gestão pautada na transparência, no interesse da participação popular, que estimule a formação de uma cidadania participativa, fiscalizadora da administração pública, seria desejável que este fosse assim ainda antes e fora da rede. Tal perfil de governo eletrônico deve ser considerado como reflexo e continuação de comportamento adotado em todos os segmentos da gestão fora no ciberespaço. É certo que todo esse “admirável mundo novo” também impacta a própria noção de real, que se opõe ao virtual.

Assim, há que se pensar que dois caminhos diferentes se encontram nessa discussão. Um utilizaria as TICs como instrumento para criar melhores condições e estimular a participação política, enquanto o outro partiria de uma consciência política mais madura que vê nas TICs a possibilidade de se realizar mais plenamente.

Considerando a existência de um razoável grau de imaturidade política, pode-se afirmar, então, que a partir do momento em que a internet viabiliza a comunicação de maneira livre e direta para todos os computadores conectados à rede, esta propicia algumas bases concretas para o desenvolvimento de um novo modelo de sociedade baseado na informação e no acesso democrático a ela. Porém, em consonância com o pensamento de Pierre Lévy, Pinho (2008, p. 475) indica que “[...] a internet não tem o potencial em mudar instantaneamente a sociedade da informação e o governo eletrônico no que concerne aos problemas culturais, sociais e políticos do planeta”.

É importante retomar a discussão travada por Pinho (2008) que, ao discorrer teoricamente sobre Castells e Lévy, aponta-os como entusiastas que percebem na internet e na sociedade da informação instrumentos ideais à promoção da democracia, interconexão e integração social e política, quando, na verdade, existem restrições à participação da sociedade em sites de governo eletrônico, visto que nem todos os cidadãos têm acesso a ela.

Identificando como dar passos para a abertura social e política que a internet propicia, sem falar nas restrições impostas pela exclusão digital, pode-se explicitar, de acordo com a teorização proposta por Amaral (2007, p. 14), que:

[...] uma das mudanças que a internet pode promover em relação à democracia é a possibilidade que têm os governos de tornarem mais transparentes seus atos e de criarem canais para a participação e fiscalização de suas gestões, utilizando esta nova estrutura tecnológica de comunicação e interação.

Por esse prisma, quando se propõe uma abertura à participação e democratização, as novas Tecnologias da Informação e Comunicação na gestão pública são vistas como um meio de se efetivar a eficiência e eficácia, durante a prestação de serviços públicos e incremento participativo da *accountability*.

Ou seja, toda a atual discussão do uso da tecnologia reforça, por outro lado, a necessidade de se estabelecerem ações que estejam relacionadas diretamente à *accountability*. Do contrário, ao invés da transparência e engajamento dos governantes com a prestação de contas e responsabilização pelos seus atos, não haverá democratização, impedindo assim que os governos saiam de uma relação obscura e conflituosa para uma relação significativa, que possibilite aos cidadãos conhecerem seus direitos e cobrar ações.

A preocupação com a real democratização da internet apresenta um diferencial nas visões formuladas acerca da promoção da *accountability* dos governos, visto que propicia a abertura de canais para a publicação de informações e interação, permitindo que a democracia seja promovida e preservada. Democracia é entendida aqui como a extensão do princípio da participação popular e viabilização da motivação, de maneira que as políticas públicas sejam orientadas pela imparcialidade, eficiência e moralidade³.

Um dos desafios para se chegar à democratização de governos eletrônicos e *accountables* é o de refletir sobre o incremento de espaço político de discussão na

³ Umberto Allegretti (*apud* MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 42) destaca que a publicidade dos procedimentos e dos atos administrativos, ou melhor, o direito de acesso – pertinente ao público em geral, e não só aos interessados em relação também ao desenvolvimento do procedimento e ao ato final produzido, como extensão do princípio da participação – nasce da democracia aplicada às estruturas administrativas e ao seu funcionamento, aos quais impõe a transparência, desenvolvendo efeitos para imparcialidade e a luta contra a corrupção em vantagem do bom funcionamento (eficácia e eficiência) da função administrativa.

internet. De fato, em consonância com essa descrição, Amaral (2007, p. 15), chamando atenção para os estudos de Pinho, Iglesias e Souza (2005), pontua que existe a necessidade de “compreender um papel mais ativo da sociedade na proposição de serviços públicos, na definição de políticas públicas e na construção do espaço político de discussão”.

Devido aos processos culturais e políticos que o Brasil atravessou ao longo dos anos, o país se encontra em uma situação de fraca *accountability*, como apontam Akutsu e Pinho (2002, p. 479):

[...] somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*.

A *Accountability* deve ser reconhecida como uma necessidade da sociedade brasileira, que, de acordo com Pinho (2008, p. 479), precisa romper “com as formas mais tradicionais de dominação para afirmar formas mais democráticas”⁴; não obstante, esta normatização no âmago da sociedade brasileira “não acontecerá da noite para o dia, pois urge por mudanças nos processos e na cultura política”.

Em outras palavras, as mudanças são necessárias à divulgação de gestões abertas e interativas com o cidadão, motivando-os a uma conscientização política, que lhes garantam questionar, reclamar e sugerir a quebra do tónus autoritário e conservador de governar, agindo a favor de transparência, legalidade, moralidade e probidade na gestão da coisa pública.

Em relação à “transparência ativa”, o Brasil promulgou a Lei nº. 9.755/98, que obriga estados, União e municípios à publicação de suas contas na internet, através do portal <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. Ela permite maior transparência das

⁴ Num modelo de Estado em que a intervenção estatal é crescente, a opacidade administrativa compromete a eficiência e a moralidade de suas decisões. O crescimento da atuação estatal recebeu, em contrapartida, maior demanda social de transparência para que, além dos níveis formais de representação e controle do poder, a população pudesse conhecer a atividade administrativa e seu processo, as razões por esta ou aquela opção e, a final, partilhasse o processo decisório para diminuição do espaço entre a Administração Pública e os administrados, aumentando proporcionalmente o nível de efetiva satisfação dos interesses dos últimos (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 42).

contas públicas, por meio de relatórios financeiros, que visam a ampliar a interação entre o governo e a sociedade.

Isso significa abertura da transparência aos sujeitos sociais, que ao serem informados sobre seus entes governamentais, podem,

[...] além de formar opinião política, participar do processo de tomada de decisões, ser informado e debater as questões públicas, contribuir, denunciar ou sugerir, dentro do processo deliberativo a fiscalização nos projetos governamentais em andamento (AMARAL, 2007, p. 16).

Para que haja transparência, os sujeitos sociais não devem tão somente conhecer as informações relevantes às gestões governamentais, mas também participar da tomada de decisões, além de outras iniciativas que impulsionem a participação dos cidadãos. Nesse sentido, Porto (2006, p. 68) salienta que “participar não é apenas emitir opiniões, implica vontade de intervir, de se envolver, um sentimento de pertencimento e coletividade que age a partir de uma finalidade e resulta em maior transparência política”.

Em outras palavras, a transparência é um pressuposto fundamental da participação. Ser transparente é uma atitude, “é publicar espontaneamente as informações relevantes e confiáveis, não por uma obrigação legal, mas como um exemplo de *accountability*” (AMARAL, 2007, p. 80).

Logo, entendendo que existe necessidade de os sujeitos sociais participarem das decisões na administração pública, é relevante pontuar que as informações necessárias sobre as gestões governamentais devem ser transmitidas pela internet, ou outro meio qualquer que oportunize a interação social entre governo e cidadão, como apontado pela Lei Federal nº. 9.784/99⁵. A participação da comunidade na condução dos negócios públicos é fator de sua legitimidade, orientada pelo princípio democrático e de transparência. Assim, o Estado e seus Poderes se constituem plenamente democráticos quando visíveis e abertas forem as ações e o processo de tomada de decisões.

⁵ De acordo com o instituído pela Lei Federal nº. 9.784/99, nos arts. 31 a 35, por exemplo, é facultativa a convocação de audiências e consultas públicas em matéria administrativa de interesse geral dos administrados, garantindo a publicidade no percurso de produção do ato administrativo e, concomitantemente, a participação popular no processo, sendo que ainda se permitem outros meios de participação (art. 33), e seus resultados devem ser considerados na motivação da decisão (art. 34) (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 21).

Ganha mais nitidez o combate à corrupção e a ideia de participação cidadã quando os sujeitos sociais conhecem as leis, têm contato com as novas tecnologias e desenvolvem consciência política. Trata-se de compreender um papel mais ativo da sociedade na proposição de serviços públicos. Assim, a publicação de informações relevantes e confiáveis relacionadas à condução da gestão pública cria melhores condições para ações transparentes e éticas que, de modo geral, não comprometem a democracia e resgatam a confiança popular em suas relações com o poder público.

1.2 MOVIMENTOS E O CONTEXTO DO PORTAL *TRANSPARÊNCIA BAHIA*

Toda a temática exposta demonstra a existência de dinâmicas que apontam para um ambiente futuro mais democrático, ainda que os desafios de cultura e educação política sejam expressivos.

No plano da tecnologia e dos instrumentos, os avanços têm sido rápidos e talvez sejam os mais fáceis de serem viabilizados. Observa-se que as Tecnologias de Informação e Comunicação avançaram de forma acelerada, ampliando tanto a capacidade de processamento quanto de comunicação e integração.

Esse movimento viabilizou ações e projetos de governo eletrônico que iniciaram mais com a ideia de transmitir informações ao público, através de site com interesse, por vezes, na mera publicidade política eleitoral. Posteriormente, foram incorporados serviços à população, o que acabou ganhando grande dimensão dentro do e-Gov. A disponibilização de informações também foi ganhando corpo, inclusive como consequência de novas imposições legais, e caminha em direção ao e-Gov *accountability*, ainda que haja muito a percorrer.

Assim, do ponto de vista de tecnologias e instrumentos, a tendência é esta disponibilização tornar-se facilitadora de um processo mais participativo dos cidadãos, com um e-Gov interativo que contribuiria para alcançar um ambiente democrático.

No plano institucional, a dinâmica caminha em processos históricos mais lentos, mas seguem em direção da também afirmação deste ambiente. A formação

do Estado Democrático de Direito, os instrumentos de combate à corrupção, bem como os avanços legislativos, criam condições para se afirmar uma visão direcionada à transparência e à *accountability*, que tem em seus conceitos, conforme explorado neste trabalho, a participação cidadã como elemento fundamental. Há muito a se caminhar, mas a direção é também a de um ambiente mais democrático.

Outra dinâmica fundamental, e que também tem uma inércia forte, que a torna muito lenta, é a da cultura política. Há incrementos em aspectos como educação formal, mas a educação política ainda parece precária e a noção de uma cidadania ativa e participativa é rarefeita. Há muito o que avançar em aspectos culturais para que se possa promover uma verdadeira noção de cidadania ativa, legítima e representativa de uma sociedade atuante. De qualquer forma, é possível dizer que a sociedade também avança nesta direção, mesmo com uma lentidão evidente.

Este é o mundo em movimento que a Figura 1 a seguir busca refletir, e no qual se insere toda a discussão sobre o objeto deste estudo, ou seja, o Portal *Transparência Bahia*.

Figura 1 – Dinâmicas em prol de um ambiente democrático



Fonte: Elaborado pela autora.

Para o propósito a ser discutido neste estudo, interessa entender este contexto em que vêm surgindo movimentos em prol da transparência, em especial no âmbito do governo eletrônico no estado da Bahia.

A disponibilização desse portal na internet pode ser considerada uma iniciativa do governo, que convergiu com os mais recentes avanços legislativos nesse sentido de colocar à disposição da sociedade um bem intangível e comum: a informação. A partir desta mudança e influenciada por ela, os cidadãos baianos, fornecedores e empresas interessadas em obras públicas, Academia, Imprensa e outros setores de governo e da sociedade poderiam participar das modificações que se supõem acelerar os processos de democratização. Para isso, a participação desses grupos sociais precisa ganhar densidade a partir “de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia” (PINHO, 2008, p. 473).

Assim, os movimentos que surgiram em prol da transparência evidenciam que a relação entre Estado e sociedade transcorre de modo dinâmico e promissor. Nesse contexto de avanço nas relações sociais, econômicas e políticas apresentadas pela Era da Informação e do Conhecimento, a transparência discutida neste trabalho visa a compreender e avaliar o portal *Transparência Bahia* como um divisor de águas de uma sociedade com tradições em sigilos administrativos, ao tempo em que é preciso entender o quanto de fato ele contribui para uma mudança de cultura e se, por si só, é suficiente para se falar em grandes avanços.

Para efeito do que está sendo proposto neste trabalho, ele será analisado com o intento de mostrar o papel do referido portal como um marco histórico-político no que concerne à promoção da informação da sociedade como instrumento da democracia. Ao permitir o acompanhamento e a fiscalização da administração das verbas públicas, na medida em que apresenta para toda a sociedade os números das contas públicas, despesas, gastos com saúde e educação, dentre outros, o portal possibilitaria maior participação popular na gestão pública. Porém, um desafio é avaliar o quanto isso é efetivo e como poderia ser mais. Percorreu-se toda a trilha ou foi apenas dado um passo?

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para esclarecer melhor sobre a temática em questão, o estudo encontra-se dividido em cinco capítulos, segundo uma ordem que se inicia pelos movimentos em prol da transparência e suas principais motivações. Neste primeiro capítulo introdutório, foram apresentados os elementos que contextualizam todo o processo, bem como exposta a questão que norteia a pesquisa, o objeto de estudo, a relevância e a atualidade do tema, mediante situações vivenciadas na contemporaneidade, buscando sempre garantir a consistência da pesquisa.

No segundo capítulo são aprofundados os Elementos Ordenadores da Transparência no Setor Público. Aí se enfocam as bases conceituais de Transparência e *Accountability*, a corrupção como elemento impulsionador e a participação cidadã, além de explorar os aspectos ligados à tecnologia. Na retomada desses temas, constata-se o potencial das Tecnologias da Informação e Comunicação como um mecanismo favorável aos governos eletrônicos, a partir do momento em que oportuniza os sujeitos sociais à participação política, através da internet ou por qualquer outro canal de interação social. Enfatiza-se ainda que as tecnologias não são os únicos meios de interação social entre cidadãos e governos, mas se postula que, independente das interações comunicativas, os gestores públicos devem assegurar o compromisso político de perseguir a *accountability*. Avaliam-se ainda aspectos legislativos que vêm contribuindo de forma determinante para forçar o processo. Porém, na perspectiva aqui defendida, espera-se que a transparência na gestão pública aconteça não apenas por imposição da lei.

O terceiro capítulo trata das questões metodológicas, descrevendo o problema, as hipóteses, os objetivos, os pressupostos e o contexto do estudo. Em seguida, são apresentados os procedimentos, as técnicas utilizadas e a delimitação do universo da pesquisa. Postos os dados elementares do trabalho, o modelo teórico é apresentado com o propósito de aprimorar os conceitos tratados em relação à pesquisa, e, por fim, apresentam-se os instrumentos utilizados para a análise de informações deste estudo.

Segue, no quarto capítulo, uma imersão no objeto da pesquisa: o portal *Transparência Bahia*, envolvendo seu histórico, descrição e funcionalidades. Toma-

se por base a análise do portal, a partir do *Senha Aberta*, por meio do qual o cidadão tem acesso livre à consulta dos pagamentos realizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado da Bahia. Avalia-se diante do modelo analítico escolhido, o quanto o Portal realmente avança na direção da desejada transparência e participação. Por fim, consolida-se uma análise crítica a partir do modelo adotado.

Por último, no quinto capítulo, propõe-se pensar aqui sobre a interação desses temas e ferramentas como base para uma efetiva participação popular, usando o *Transparência Bahia* como caso. Observando as limitações e dificuldades do contexto atual, busca-se identificar as oportunidades de se utilizar a ferramenta para avançar na fiscalização das contas públicas. Ao fazer a conclusão com base nas análises apresentadas neste estudo, são apresentadas as linhas para a melhoria do site e políticas públicas relacionadas, de forma que a participação cidadã tenha cada vez menos barreira para se concretizar, entendendo-se, contudo, que a vontade política e a transformação cultural serão os fatores determinantes para os avanços.

2 ELEMENTOS ORDENADORES DA TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

2.1 ELEMENTOS CONCEITUAIS

Ao analisar a ordem a ser seguida em relação à transparência no setor público, é necessária uma revisão teórica que apresente os movimentos em prol da transparência e os conceitos relacionados a sua disseminação, à *accountability*, à corrupção como elemento ordenador, à democratização no setor público, através das Tecnologias de Informação e Comunicação, e à Legislação, os quais colaboram com um papel mais ativo da sociedade em relação à Administração Pública. Neste capítulo, a revisão é realizada a partir de estudos anteriores que abordaram as temáticas relacionadas ao objeto desta pesquisa, ou seja, à transparência no Portal do Governo da Bahia.

2.1.1 Transparência

O termo transparência, de modo geral, se refere à propriedade de ser transparente, ou seja, de ser claro. Essa palavra é oposta à opacidade e à obscuridade, haja vista que a transparência proporciona clareza para com algo ou alguma coisa, sendo sua função básica deixar-se estar visível, mesmo que esse conceito não esteja diretamente ligado à abertura de dados em si, como já foi discutido. Transparência vai além da mera disponibilização da informação; necessita das possibilidades de interação entre o ente divulgador dos dados e o sujeito social interessado em tal informação. Não se configurando como um fim em si mesmo, ela é o elemento chave para um processo de aceitação da abertura à influência.

A procura por confiança baseada na transparência vem aumentando no contexto de transformações globais. O acesso à informação está criando uma sociedade democrática com cidadãos participativos e capazes de compreender e utilizar a informação que lhes está acessível (HOLZNER; HOLZNER, 2006). Não só a transparência de números (resultados das ações) é importante, como também é

fundamental que o processo de construção de resultados seja transparente. Isso significa saber que se um projeto foi executado e ali estão seus valores, muito importante foi saber que o seu processo de contratação e execução possui elementos que coíbem práticas indesejáveis e proporcionam “certa tranquilidade” aos cidadãos. Ou seja, é desejável a transparência sobre como funciona o processo e que segurança ele transmite.

Democracia vem da palavra grega *demos*, que significa *povo*. Nas democracias, é o povo que detém o poder soberano. Neste tipo de governo, é claramente perceptível um conjunto de princípios e práticas para proteger a liberdade humana e os direitos básicos dos cidadãos, para além do fornecimento de mecanismos de proteção destes direitos. Em geral, a democracia é estabelecida através das leis contidas no Código Civil do país. No Brasil, além do Código Civil, existe também o Código de Defesa do Consumidor, estabelecido através da Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990), que define normas de proteção e defesa do consumidor, estabelecendo seus direitos fundamentais, entre eles o de ter informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, bem como a eficiente prestação dos serviços públicos em geral. Essas normas buscam fazer com que organizações de cunho governamental ou privado tenham que demonstrar aos seus clientes como os seus produtos e serviços são gerados e de que forma funcionam, trazendo para essas organizações a obrigação de apresentar com extrema clareza – ou, dito de outra maneira, com “transparência” – seus processos, a fim de garantir lisura na produção de seus produtos e serviços.

Nos últimos anos, certos fatos no mundo corporativo trouxeram exemplos da necessidade de transparência. A crise financeira encabeçada por grandes empresas americanas fez com que os EUA promulgassem uma lei conhecida como SOX (*Sarbanes-Oxley Act*), em 2002, a fim de estabelecer controles e registros muito mais rígidos nos processos contábeis das empresas. Regras de negócio têm agora inúmeros controles a serem seguidos a fim de demonstrar a todas as partes interessadas nas operações da organização clareza sobre o que está sendo realizado.

Outra iniciativa surgiu a partir da necessidade de se solidificarem os sistemas financeiros para fortalecer a estabilidade monetária em todo o mundo. Várias organizações bancárias oficiais estabeleceram o Comitê de Supervisão Bancária de

Basileia (BCBS, sigla de *Basel Committee on Banking Supervision*, em inglês), no ano de 1974, um conjunto de princípios essenciais criado para o sistema bancário. Pode-se ainda citar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OECD, em inglês), estabelecida em 1961, agência internacional e intergovernamental que congrega a maior parte dos países industrializados. Essa agência estabelece, entre outras coisas, que o governo e as empresas devem garantir a disseminação de informação oportuna, regular, confiável e de excelência sobre suas atividades, estrutura, situação financeira e desempenho, além de propiciar a auditoria.

Mais recentemente, no ano de 2002, nasceu também a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas (EITI), que tem por objetivo reforçar a governança e melhorar a transparência e responsabilidade no setor de Extração Mineral. A EITI estabelece um padrão global para que as empresas extrativistas publiquem o que pagam para os governos, revelando, dessa forma, o que estes efetivamente recebem. Observando os exemplos acima, é notório o crescimento desses movimentos, fazendo com que mais e mais organizações necessitem demonstrar transparência, uma vez que a sociedade, apoiada por leis e acordos, dia após dia vem avançando na exigência por tal demanda. Trata-se de uma realidade que impõe às organizações o estabelecimento de mecanismos nos seus processos de negócio que demonstrem esta transparência. Porém, para que sejam estabelecidos esses mecanismos, é necessário um real entendimento do que é o conceito de transparência do processo organizacional, portanto, faz-se necessária a sistematização adequada de um conceito de transparência organizacional.

A transparência só emerge na sociedade se for além da publicidade e com ampla participação dos cidadãos no governo. Deste modo, vale dizer que não existe transparência pública e administrativa se não houver abertura à participação.

A transparência é apropriada para conduzir a criação de condições de confiança entre governantes e governados, pois ela torna as relações entre o estado e a sociedade civil mais democráticas. Isso é notório quando Bobbio (2002, p. 41) observa que, em todos os velhos e novos discursos sobre a democracia, a afirmação de que esta é o governo do “poder visível” tem sido um dos mais conhecidos lugares-comuns, e a sua natureza pertence ao fato de que nada pode permanecer confinado no espaço do mistério. O direito à informação “é um

importante suporte da disputa entre o poder visível e o invisível, necessário para oferecer as ferramentas legais para se preservar a visibilidade do poder e, conseqüentemente, a vigilância pública” (VALENTE, 2004, apud LOPES, 2007, p. 15).

Desde que foi instituído pela Constituição brasileira de 1988, sétima na história do país e a primeira após o regime militar, o parágrafo único no qual se lê que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988) é que surge de fato no país um Estado Democrático de Direito, que deve tornar efetivo o princípio da transparência. Essa Carta Magna também consagrou a constitucionalização dos preceitos básicos do Direito Administrativo quando presumiu que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade⁶, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros regulamentos.

De acordo com o apresentado por Lei Federal, ser transparente proporciona clareza para com algo ou alguma coisa, pois a sua função básica é deixar-se estar visível. Concomitantemente, Amaral (2007, p. 80) afirma que ser transparente “é publicar espontaneamente informações relevantes e confiáveis relacionadas à condução da gestão pública”, enquanto Pinho (2008, p. 475) indica que a transparência exige “diálogo aberto com o público”. A falta de interatividade governocidadão não viabiliza uma verdadeira revolução cultural, política nem econômica. Daí a importância do diálogo apontado por Freire (*apud* HOFFMAN, 2005, p. 21) como sendo:

[...] uma postura necessária na medida em que os seres humanos se encontram para refletir sobre sua realidade tal como fazem e refazem [...] Através do diálogo, refletindo junto sobre o que sabemos e sobre o que não sabemos, podemos atuar criticamente para transformar a realidade.

Hoffman (2005) admite que através do diálogo pode-se romper com situações que têm desajustado o equilíbrio social, político e econômico entre as organizações.

⁶ Em relação ao princípio da Legalidade, Moraes (1997) explica que o art. 5º, II, da Constituição Federal preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, ou seja, o objetivo é combater o poder arbitrário do Estado, cessando o primado soberano da lei e, conseqüentemente, o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei. Assim, o princípio da Legalidade declara que não pode existir delito fora da definição da norma escrita na lei e nem se pode impor uma pena que nessa mesma lei não esteja já definida.

Dialogando, governo e cidadão poderão romper com a falta de transparência e impermeabilidade existente na sociedade civil, vista como necessária à manutenção da ordem nas organizações. Mas, na prática, o diálogo entre os membros de uma organização pública está sendo banido, pois nem sempre impera o bom senso nessas relações.

No entanto, espera-se por um diálogo aberto entre os membros de uma organização, mas com um posicionamento político, de modo que se evidencie a vontade política do gestor em manter ou não o espírito da democratização para encaminhar informações transparentes para o cidadão através do e-Gov. Até porque, conforme Lopes (2007, p. 7), citando Valente (2004), “transparência e acesso à informação pública, por si sós, não garantem o correto funcionamento da máquina pública”, apesar de estes configurarem elementos fundamentais, no qual, sem eles, “é impossível garantir que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável”.

Para tratar desta problematização, vale dizer que, ao conceituar transparência, percebe-se um distanciamento dentro de um contexto real. O ideal seria que a sociedade civil pudesse realmente, através do diálogo, não apenas manter comunicação com os governantes, mas também participar ativamente das atividades governamentais. Daí advém a crítica de Pinho (2008, p. 475), quando assinala que “o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder”. Na base dessas críticas, há um confronto com a mera apresentação das receitas, despesas, gastos com educação e saúde, no portal *Transparência Bahia*, em função da obrigatoriedade da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Retomando o conceito inicial dos autores a respeito da transparência das ações governamentais, pode-se explicitar que um governo do povo que subsista sem informações confiáveis para este mesmo povo ou que seja desprovido dos meios para que possa obtê-las não é nada mais do que uma farsa democrática. Deste modo, para que exista a verdadeira democracia, o estado não pode colocar as ações governamentais no espaço do mistério, do sigilo total.

Nesses termos, ser transparente não se restringe apenas à publicidade, mas abrange também a visibilidade da atuação e da gestão que interessa ao público, de modo que se concretize o Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente,

viabilize-se o relacionamento entre a Administração Pública e os seus administrados, sedimentando-se o princípio da Legalidade na execução da atividade administrativa. Neste caso, é possível diferenciar abertura de transparência:

Segundo Birkinshaw, abertura significa concentrar-se em processos que nos permitem ver operações e atividades do governo em matéria de trabalho [...]. Larson (1998: 40-2) adianta uma distinção semelhante: transparência se estende para além da abertura, abrangendo simplicidade e compreensão. Por exemplo, é possível para uma organização estar aberta em relação a seus documentos e procedimentos e ainda não ser transparente para o público relevante, se a informação for percebida como incoerente. (DA SILVA, 2009, p.26)

A transparência aponta para uma divulgação das informações que permite manter “o argumento técnico, contábil, estatístico, econômico, mas com a preocupação de inteligibilidade desses dados”. Pensando desta maneira, o nível de transparência está vinculado a “aspectos que vão desde o quantitativo de informação até a sua acessibilidade e inteligibilidade”. Destarte, transparência pressupõe “(1) robustez de informação, (2) acessibilidade assíncrona e (3) inexistência de barreiras cognitivas ao cidadão comum” (DA SILVA, 2009, p. 8-9). A ausência deste último critério caracteriza a abertura, a publicidade apenas, como se o portal configurasse uma espécie de vitrine em que os dados são expostos para mera observação passiva, sem a possibilidade de elaboração de argumentação, análise e questionamentos, pois não há a devida decodificação das informações e os discursos ali dispostos estão de maneira ininteligível para o cidadão.

A discussão referente à transparência nas organizações públicas e privadas vislumbra elementos que se fazem necessários ao próprio princípio da transparência. A união da publicidade, motivação e participação são balizadores da Administração Pública, sendo que sua principal característica é a facilitação do exame da observância desses princípios. Trata-se, assim, de um artifício que advém da legitimidade do uso do poder, restaurando o entendimento das normas e dos institutos do Direito Administrativo.

Paralelamente, os princípios da transparência em conjunto com as novas tecnologias levam os cidadãos a acompanhar os processos decisórios do administrador, ou responsável, tendo uma visão do valor financeiro de determinado projeto, dos recursos de que disporá efetivamente, sem falar da flexibilidade no uso final de tais recursos.

Os princípios consagrados na transparência são importantes, pois alcançam uma clara definição de interesse público, assegurando que a busca por uma Administração eficiente não é mais privilégio exclusivo da própria Administração, mas um direito do cidadão que, ao escolher os seus governantes, quer, e tem o direito, de participar de forma ativa nas decisões, não apenas como espectador distanciado do poder, mas como destinatário da atuação das entidades e órgãos administrativos. Mesmo com a definição clara do que venha a ser transparência, ainda se disponibilizam informações de maneira superficial ou parcial, e, principalmente, na maioria ou até na totalidade dos casos, inexistem ferramentas de capacitação política da sociedade.

Deste modo, a fim de entender o real conceito de transparência, vale rememorar Bennis *et al.* (2008, p. viii), que afirmam ser esta “uma palavra abrangente e fascinante, que inclui franqueza, integridade, honestidade, ética, clareza, exposição completa, conformidade legal e uma série de outras coisas que nos permitem tratar uns aos outros corretamente”.

Embora o princípio da transparência já existisse desde a Constituição de 1988, o seu avanço é proveniente das mudanças da sociedade que reflete uma conjuntura internacional mais exigente e da globalização capitalista, como foi reconhecido por Tavares, em discurso na abertura do Fórum pela Transparência, no ano de 2001:

[...] isso é um fenômeno contemporâneo, não é um fenômeno apenas brasileiro. Isto decorre contemporaneamente em todos os países, a busca por uma maior transparência, a prestação de contas das ações governamentais à sociedade, como é o caso da ONU, da OEA e outras instituições multilaterais, que tem procurado estimular, promover, fazer com que diversos governos nacionais se envolvam, cada vez mais, nesse processo de transparência e responsabilidade. (TAVARES, 2001 – informação oral)

Assim, a referência feita pelo autor em relação à transparência mostra que a insatisfação com a gestão pública veio crescendo nas últimas décadas, levando os governos a atuarem cercados por grandes fontes geradoras de pressão, respondendo a cada uma delas tipicamente.

A transparência coloca como pressuposto fundamental a efetiva participação, não sendo essa apenas no sentido de informar ao público. Ela precisa garantir ao público acesso às decisões tomadas para que esse possa participar. Para

esclarecer que a participação é uma das principais dimensões da *accountability*, Martins Júnior (2004, p. 22) pontua:

[...] o art. 37, § 3º, I a III da Constituição Federal – disciplina a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, para regular o direito de representação quanto à qualidade do serviço e a negligência e o abuso no exercício de função pública, bem como o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo – reúne diretrizes para atribuição de um papel mais ativo do administrado em relação à Administração Pública, com a interligação do princípio da transparência.

Em síntese, acorda-se com isso um novo perfil para o administrado, no qual sua posição nas relações com a Administração Pública seja caracterizada pelo uso de um conceito de cidadania capaz de agir a partir de grande carga de transparência administrativa e de espaço de participação. Tudo leva a crer que a transparência administrativa, independente do seu grau, é considerada um dos fundamentos básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública através do acesso à informação e da participação na gestão da coisa pública administrada.

2.1.2 Accountability

Para desenvolver o conceito de *accountability* neste estudo serão utilizados fundamentos teóricos de Amaral (2007) e Pinho (2008), dentre outros. Através dessas construções teóricas serão apontadas as concepções dos autores referentes aos princípios reguladores e norteadores da verdadeira *accountability*. Ao tratar da concepção do termo em estudo, em alguns momentos serão feitas referências aos conceitos de transparência enquanto uma das principais dimensões da *accountability*, por estar ligada ao oferecimento de informações e à participação, tendo como consequência o acesso dos governados ao conhecimento sobre os atos dos governantes.

A discussão referente à *accountability* aponta as ações para a promoção da inclusão digital e sua efetividade como sendo a abertura à democratização via internet através da divulgação de dados governamentais, da facilitação do acesso aos serviços públicos e da veiculação de canais para a participação efetiva dos cidadãos no processo deliberativo. Em contrapartida, a sedimentação da

accountability depende da vontade política em ser transparente e promover a participação.

O termo envolve, portanto, responsabilidade política; necessidade de prestação de contas; mecanismos de controle e responsabilização; e transparência administrativa. De fato, há três características essenciais para que a *accountability* esteja efetivamente presente em uma sociedade: competição do sistema político; existência de mecanismos de pesos e contrapesos em diferentes níveis de governo; e o foco principal deste trabalho: transparência em todo o sistema (LEDERMAN; LOAYZA; SOARES, 2005, *apud* LOPES, 2007, p. 10).

Com base nessa perspectiva, Amaral (2007, p. 38), em análise a outros autores, também defende que o conceito de *accountability* está interligado “a três dimensões principais: a Transparência, Participação e Prestação de Contas”. Ao chegar a esta conclusão, o autor pontua ainda que essas três dimensões são interdependentes. Para ele, “prestar contas é uma forma de ser transparente e promover a participação é uma forma de incrementar a prestação de contas”. Em Amaral (2007), este conceito, portanto, é ampliado e apresentado de maneira mais detalhada e específica.

Ao se discutirem as definições com base em variados autores, fica evidente que a prática da *accountability* ainda é uma realidade distante em relação ao *Transparência Bahia*. Embora seus objetivos desponhem para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, o estado da Bahia, na verdade, ainda apresenta uma sociedade hierarquizada, na qual nem todos os cidadãos têm acesso ao portal, devido à exclusão digital que impera em seu território. Ou seja, sobre o aspecto da universalização do acesso à informação, sem entrar em minúcias sobre a qualificação para a crítica, o *gap* tecnológico também seria um obstáculo real. Além disso, há que se observar que, mesmo quando não há tal *gap*, ainda existe pouco interesse de participação.

Distante de ser totalmente pessimista, Pinho (2008, p. 478) descreve teoricamente que a *accountability* só será real quando “a sociedade estiver organizada por cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos”. De acordo com a teoria transposta por este autor, no contexto atual prima-se por uma sociedade que pressione o Estado no sentido de obter maior transparência, e essa atitude por parte da população não acontecerá da noite para o dia, pois todos são vitimados por forças tradicionais de dominação, o que têm dificultado a reconstrução democrática.

Adicionalmente às considerações do autor, pode-se observar que o próprio processo formal de educação pouco direciona para uma formação política, capaz de despertar maior interesse dos próprios cidadãos.

O primeiro conceito ligado diretamente às dimensões iniciais da *accountability* foi transmitido pela OCDE como sendo um empenho obrigatório em “demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que os resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ao longo dos mandatos” (PRADO, 2006, p. 634). Isso reforça a perspectiva de que a transparência dos processos, para além dos números, ajuda a criar bases para a *accountability*. Essa visão aponta que existe o dever de prestação de contas e transparência consequente deste dever. Na verdade, a *accountability* está sendo colocada como uma obrigatoriedade do governo em expor aos cidadãos de que maneira estão sendo aplicados os recursos do Estado. A verdadeira transparência deve acontecer de maneira espontânea e não por obrigação legal.

Do ponto de vista de Amaral (2008), uma das formas de sedimentar a *accountability* se dá a partir de mecanismos de fiscalização, que podem ocorrer através dos governos eletrônicos intrinsecamente ligados às tecnologias da informação e às possibilidades que elas oferecem às gestões públicas, como afirma Ruediger (2003, p. 1.279): “[...] um provimento melhor e mais democrático de informações seria assim possível, potencialmente diminuindo a influência de escolhas políticas e aumentando a eficiência da burocracia estatal”. Desse modo, abre-se espaço à participação cidadã, nos processos e nas tomadas de decisões, mas nem sempre se efetiva a participação via internet, visto que parte da população precisa passar pela alfabetização digital.

Importante notar que a transparência e participação só podem se concretizar quando a sociedade civil está empenhada e exige dos gestores públicos democratização dos atos governamentais. Neste sentido, Amaral (2007, p. 37) assinala que a *accountability* “envolve não somente a transparência dos atos de governo e a prestação de contas destes atos, como também a promoção da participação da sociedade no processo de tomada de decisões”. Com base nesta perspectiva, poderia se perceber se há um esforço político verdadeiro em promover a participação, e se são disponibilizadas informações confiáveis aos cidadãos.

2.1.3 O combate à corrupção como elemento impulsionador

As práticas da gestão democrática possibilitam aos envolvidos encaminharem ações determinantes e eficazes, que em momentos passam a ser percebidas como fonte de renovação que precisam ser alavancadas para uma nova visão em gestão pública. Para isso, são necessárias políticas públicas de articulação mais facilitadoras do processo de participação e de modernização, que ampliem a transparência e auxiliem a prevenção e o combate à corrupção.

Mediante os paradigmas emergentes, a gestão pública perpassou por vários caminhos até centrar-se na proposta de uma gestão democrática e participativa, que atendesse e cumprisse com os ideais de uma coletividade e coibisse a força de interesses individuais e corporativistas. Ela foi ganhando significatividade, devido à incorporação de ações políticas sob um plano estratégico de participação que visa à democratização das decisões governamentais e a uma maior fiscalização cidadã.

A nova gestão pública deve possibilitar, ainda, a participação, o diálogo, a discussão coletiva e a autonomia como práticas indispensáveis da gestão democrática. No entanto, para que os governos eletrônicos venham a colocar em prática todos esses pré-requisitos, essa gestão deve ser bem coordenada e administrada.

As décadas finais do século XX marcaram o surgimento de uma revolução no pensamento administrativo, em vista do fato de que o mundo atual é caracterizado pela emergência de novas estruturas organizacionais que são significativamente mais democráticas, criativas e, potencialmente, mais produtivas do que foram em qualquer estágio anterior da história.

As estruturas precisam, contudo, dialogar com as reais condições de participação do cidadão, seja na definição de políticas públicas, seja no combate à corrupção. Se ainda é muito precário o próprio conhecimento de seus direitos, maior ainda é seu dever cívico ou sua importância no processo de fiscalização da atuação dos governos.

No entanto, pode se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania, no Brasil são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias. A precariedade do conhecimento dos direitos civis, e também dos políticos e sociais, é

demonstrada por pesquisas feita na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1997. A pesquisa mostrou que 57% dos pesquisados não sabiam mencionar um só direito e só 12% mencionaram algum direito civil. Quase a metade achava que era legal a prisão por simples suspeita. (CARVALHO, 2005, p. 210)

Marcados por movimentos que promoveram a participação e a transparência de suas gestões, os governos têm sentido o impacto das crises na esfera política e econômica geradas pela corrupção. Esse mal tem se instalado nas instituições públicas, pois os seus agentes são “motivados ao sentimento de impunidade que motiva-os a praticar corrupções, pois existe o sentimento de que o patrimônio público não pertence a ninguém e pode ser disposto por seus interesses” (AMARAL, 2007, p. 63). É essa coexistência que vem prevalecendo. As ações clientelistas e patrimonialistas contrapõem-se ao comportamento político transparente, ocultando seus atos e deixando os cidadãos alheios à prestação de contas.

No caso da Bahia, segundo Milani (2006, p. 205), “a política é fortemente marcada por uma concepção individual do poder institucional”. Na verdade, o patrimonialismo afirma-se no estado pela apropriação privada dos bens públicos e pela individualização do poder, dificultando a abertura de experiências favoráveis à gestão pública participativa. Não se trata, porém, de um caso isolado ou de um momento histórico, e sim de uma situação generalizada no tempo e no espaço, para a qual é necessário o devido reconhecimento a fim de que se possa compreender a importância da transparência.

Não há dúvida de que “corrupção”, “fraude”, “caixa dois”, “CPIs”, “Conselho de Ética” e “desvios de verbas públicas” são expressões largamente comentadas pelos meios de comunicação no Brasil e em outros países em relação à administração. Mais que as centenas de bilhões de reais que custam a ineficiência do Estado ou a forma como foi estruturado para atender a sociedade, a corrupção é a face mais visível para o público da ausência de transparência. Através dela, ou de sua divulgação, este tema ganha tangibilidade e torna-se muito perceptível enquanto um desejo da sociedade.

Os casos de corrupção se espalham, e apesar da certa – e talvez crescente – leniência, ainda há um determinado grau de contestação pública. Relaciona-se à corrupção um dos casos mais relevantes de ação democrática da população

brasileira, que tocou a própria autoestima dos cidadãos, conforme relata Carvalho (2005, p. 205) sobre o impedimento do ex-presidente Collor:

Descobriu-se, então, que fora montado pelo tesoureiro da campanha presidencial, amigo íntimo do presidente, o esquema mais ambicioso de corrupção jamais visto nos altos escalões do governo. Por meio de chantagens, da venda de favores governamentais.

[...] O impedimento foi sem dúvida uma vitória cívica importante. Na história do Brasil e da América Latina, a regra para afastar presidentes indesejados têm sido revoluções e golpes de Estados.

[...] O fato de ele ter sido completado dentro da lei foi um avanço na prática democrática. Deu aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes.

A corrupção é um dos grandes males que afeta a estrutura das instituições públicas nas mais diversas áreas de atuação: secretarias, tribunais, órgãos. Enfim, assume diversas formas e ajuda a reproduzir uma condição de ineficiência, degeneração institucional, calamidade e profundas desigualdades sociais. Ela compromete a qualidade dos serviços públicos, cria condições favoráveis para todo tipo de crime organizado e dificulta a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Nos casos problemáticos de corrupção vividos pelo setor público, medidas para se converter o desvio e impunidade são obtidas também mediante aplicação de legislação. Pode-se dispor atualmente de códigos, decretos e resoluções que ainda não foram completamente efetivados, mas que já estão regulamentados e, portanto, precisam de cobrança por parte da população e órgãos de controle quanto a sua aplicação. A recente aprovação da “Lei Anticorrupção” (Lei nº. 12.846/2013), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, tem sido vista como um grande avanço. Apesar dos questionamentos quanto às inseguranças jurídicas, este documento legal representa um desejo concreto da sociedade de inibir e punir os corruptores.

Para isso, a disponibilização de informações via governo eletrônico, de forma adequada, permite ao cidadão o papel de fiscal dos processos. Mas todo esse procedimento encontra barreiras culturais, inclusive de desconfiança em relação ao Estado, algo que aparece ilustrado nas informações a seguir:

Os resultados mostram que só 20% das pessoas que sofrem alguma violação de seus direitos – furto, roubo, agressão etc. – recorrem à polícia para dar queixa. Os outros 80% não o fazem por temor da polícia ou por não acreditarem nos resultados. (CARVALHO, 2005, p. 211)

[...] apenas 22% sentem-se seguros de colocar dados pessoais como RG e CPF na internet e 26% em sites do governo. [...] Para os usuários de e-Gov, a barreira para um uso efetivo mais citada é a menção “preocupo-me com a proteção e a segurança dos meus dados”, com 39% de concordância. (BARBOSA, 2010, p. 33, 37)

De fato, qualquer pesquisa na internet demonstra dificuldades para encontrar canais de denúncias anticorrupção que garantam anonimato e segurança. Essa insegurança por vezes se amplia pelo fato de que comumente os órgãos receptores de eventuais denúncias fazem parte da mesma estrutura de Estado sobre a qual pairam desconfianças ou incertezas, a exemplo da Controladoria Geral da União (CGU).

Sem dúvida, o processo democrático que se busca a partir da transparência é mais amplo de que o do combate à corrupção. Entretanto, foi com base nesta necessidade que os passos iniciais têm sido dados, colocando o tema como impulsionador essencial desse processo.

2.1.4 Participação cidadã

Para efetivação da participação cidadã, os sujeitos sociais necessitam de condições para exercer de fato sua cidadania. Posta na dinamização das práticas sociais, a cidadania é a possibilidade do exercício pleno dos direitos que um indivíduo possui, bem como os princípios éticos universais (igualdade, liberdade, solidariedade, participação e diversidade) que lhe possibilita interagir social e politicamente em uma sociedade.

Nesse trajeto de constituição da cidadania, passa-se então a fazer parte do Estado Moderno, que nasceu com o Absolutismo e, no século XVIII, quando valores fundamentais da pessoa humana tornaram-se exigência de organização e funcionamento do Estado, dando origem ao Estado Democrático.

Foram naturalmente as dinâmicas históricas que começaram a propagar a ideia de cidadania no Brasil. Nesse cenário, surgiram os movimentos e organizações

que passaram a conhecer e argumentar sobre valores, conceitos e demais situações do dia-a-dia através de mudanças democráticas ocorridas ao longo dos anos. Assim, percebe-se que a humanidade direciona as suas ações através de um processo político que garanta a liberdade e a participação em nome da igualdade.

O contexto da cidadania no Brasil tem um valor essencial, visto que esta se encontra sedimentada nos citados princípios éticos pautados nos direitos universais. Tais reflexões permitem apontar o surgimento do ideal supremo de Estado Democrático, demonstrando que:

[...] a preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade. (DALLARI, 1998, p. 151)

De acordo com a teorização, a ideia do Estado Democrático é observada como transformadora da realidade, possibilitando ao homem a concretização de uma vida mais digna. Em condições materiais de existência, o Estado Democrático efetivou alguns princípios da cidadania, propiciando mudanças significativas no cotidiano das pessoas, no que se refere às esferas social e cultural.

Existem várias formas de se exercer a cidadania. De um modo geral, o grau de relevância que ela possui em uma sociedade é visto como uma necessidade emergencial de cidadãos que se inserem em uma realidade complexa e às vezes confusa, porém democrática. Por serem considerados ilimitados, os seres humanos possuem valores básicos da cidadania que os impulsiona a perceber profundas mudanças em uma sociedade cerceada de paradoxos que desafiam a história da humanidade.

Uma das mudanças democráticas é apresentada pelo conceito de Estado Democrático, segundo Dallari (1998), e está embutida na noção de governo do povo, proveniente da palavra *democracia*. Três movimentos políticos sociais foram responsáveis pelo encaminhamento ao Estado Democrático, a saber: a Revolução Inglesa, influenciada pelas ideias de Locke; a Revolução Americana, com seus princípios expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas em 1776; e a Revolução Francesa, com os ideais de Rousseau, dando

universalidade aos seus princípios, expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Esses eventos contribuíram para moldar aparelhos de Estado com aspectos, princípios e processos democráticos. Foram criadas e permanentemente melhoradas as estruturas institucionais que buscam realizar os objetivos desse Estado. Porém, em conformidade com tudo que foi visto, o desafio ainda é grande, pois transparência e participação popular efetiva são ideais em permanente construção.

A participação política tem como objetivo-fim a criação de uma governança mais saudável, capaz de formar uma sociedade mais desenvolvida e com mais qualidade de vida e, ao tempo, mais justa e igualitária. Contudo, Carvalho (2005) enriquece a discussão ao mostrar que uma das formas que os governos – e o Estado em última instância – encontram para manter o *status quo* é conceder “benefícios” que reduzam as tensões pró-participação.

A obra de Carvalho (2005) indica que, no Brasil, foram conquistados direitos antes mesmo de se criar a própria noção de democracia, o que terminou gerando distorções institucionais e algum grau de leniência política. O autor faz uma rica análise ao mostrar que, historicamente, o Estado brasileiro concedeu direitos civis e avançou pelos direitos sociais, reforçados pela Constituição Federal de 1988, antes que um clamor popular assim os exigisse.

Ainda que tenham sido realizadas aberturas eleitorais entre as iniciativas antitensões, a dimensão de direitos políticos e cidadania participativa sempre foi muito relativa, sendo crescente nas últimas décadas a visão do cidadão como um consumidor de serviços.

A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peças decorativas do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. Na sequência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e Legislativos.

[...] Só mais tarde esses direitos passaram a ser considerados compatíveis com os outros direitos, e o cidadão pleno passou a ser aquele que gozava de todos os direitos, civis, políticos e sociais. (CARVALHO, 2005, p. 220)

Ou seja, enquanto em outros países os direitos sociais derivam de conquistas políticas, com bases cidadãs, no Brasil eles advêm das concessões para evitar tensionamento. O desafio que se apresenta, portanto, é saber se as TICs serão úteis ao processo emancipatório ou se agirão como elemento anestesiador de demandas políticas da população. Assim, para Carvalho (2005), a nação brasileira fez um caminho inverso em relação a países de democracias mais sólidas, o que reforçou a existência de um Estado forte e um cidadão consumidor de serviços. Esse Estado forte, por sua vez, capturou e foi capturado por movimentos de base corporativistas, reforçando o patrimonialismo e reduzindo o espaço para atuação de uma massa de cidadãos que se pretendam ativos. O autor fundamenta seu argumento da seguinte forma:

Uma consequência importante é a excessiva valorização do Poder Executivo. Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. A fascinação com um Executivo forte está sempre presente.

[...] Essa orientação para o Executivo reforça a longa tradição portuguesa, ou ibérica, o patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação de representação.

[...] Além da cultura política estatistas, ou governistas, a inversão favoreceu também uma visão corporativista dos interesses coletivos. Não se pode dizer que a culpa foi toda do Estado Novo. O grande êxito de Vargas indica que sua política atingiu um ponto sensível da cultura nacional.

[...] A força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios.

[...] A prática política posterior a redemocratização tem revelado a força das grandes corporações de banqueiros, comerciantes, industriais, das centrais operárias, dos empregados públicos, todos lutando pela preservação de privilégios ou em busca de novos favores. Na área que nos interessa mais de perto, o corporativismo é particularmente forte na luta de juízes e promotores por melhores salários e contra o controle externo. (CARVALHO, 2005, p. 223)

Apesar da força desse patrimonialismo, no contexto atual, mesmo que de maneira limitada, existem ações para se promover a participação popular em gestões públicas. Através de mecanismos de participação têm-se ampliado as

possibilidades do envolvimento conjunto do governo e do cidadão na busca de soluções para as ações governamentais. Mas, sem dúvida, os freios são reais, inclusive pela forma de atuação das estruturas políticas e sua base em trocas e favores pessoais.

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer.

[...] O deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mais continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais. (CARVALHO, 2005, p. 224)

Para fazer frente a esta situação, entende-se que a tomada de decisões de forma mais coletiva melhora o conhecimento dos objetivos e das metas da organização pública, viabilizando melhor encaminhamento das intervenções e ações governamentais a serem executadas. Nesse sentido, há uma linha direcionadora a ser observada:

Se há algo importante a fazer em termo de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado. (CARVALHO, 2005, p. 227)

A própria relação crescente entre cidadãos e governos possibilita conhecer e avaliar os serviços oferecidos pelo governo eletrônico, e é um caminho a ser explorado.

O avanço intensivo das TICs no setor público, com o objetivo de aumentar o desempenho e a eficiência da administração pública, bem como de ofertar serviços melhores e mais convenientes ao cidadão, tem um papel fundamental nos processos de inclusão digital e social dos cidadãos e nos atendimentos das demandas das sociedades. (BARBOSA, 2010, p. 36)

Conforme o manual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no que se refere à informação, acompanhamento e participação na formulação de políticas públicas, os sujeitos sociais devem ser considerados parceiros que “assumam um papel na formulação de políticas” (OCDE, 2002, p. 22). Destarte, substitui-se uma relação meramente unidirecional, na qual o governo provê o cidadão com as informações que julga pertinentes, apresentando, selecionando e editando aquilo que entende como sendo adequado, por uma relação bidirecional,

baseada no princípio da parceria, que conta com o envolvimento e participação dos cidadãos nas políticas públicas. “Tal prática, aliada à melhora da transparência governamental, tende a reduzir de maneira considerável a assimetria de informação e, conseqüentemente, os abusos cometidos por autoridades governamentais” (OCDE, 2002, p. 24), reforçando, portanto, o compromisso com a *accountability*.

Nesse contexto, a gestão participativa é normalmente entendida como uma forma regular e significativa de envolvimento dos membros de uma organização no seu processo decisório. O gestor tem o papel de direcionar decisões para posteriormente gerir democraticamente a organização e mobilizar os cidadãos para se envolverem na construção de objetivos, na solução de problemas, na tomada de decisões, no estabelecimento e manutenção de padrões de desempenho e na garantia de melhorias organizacionais, de modo a atender adequadamente às necessidades dos sujeitos sociais a quem os serviços da organização se destinam.

Esse processo de participação apresenta algumas contradições. Ao mesmo tempo em que a população quer ter seus desejos atendidos, não se vê como agente e pouco acredita na possibilidade de influenciar, conforme demonstrou a pesquisa do CGI (BARBOSA, 2010, p. 45-6):

Na etapa qualitativa, a maioria dos participantes dos grupos focais mencionou a necessidade de haver governos que ofereçam serviços necessários à sociedade que representam, ancorados nos desejos e anseios da população. Porém chama a atenção que essa relação governo-cidadão transforma-se em uma via de mão única, ou seja, a maioria dos participantes não demonstram pró-atividade, não se percebe como agente do processo, o que pode acarretar em uma postura passiva, de abstinência de exercício pleno de sua cidadania. A participação, conforme formula Cabeda (2004), em referência a Vieira (2001), constitui um dos elementos da cidadania. O cidadão não participante do processo social espera que o governo forneça as soluções, não se informa a respeito da esfera pública e não acredita que possa influenciar o processo de maneira significativa.

[...] Mencionaram que já se engajaram para resolver problemas nas suas comunidades apenas 18% dos cidadãos [...]. Apenas 22% dos respondentes acreditam que as pessoas podem ter muita influência nas decisões feitas pelos governos municipais; para 25% essa influência pode ser moderada, para 32% as pessoas podem ter pouca influência; e para 17%, as pessoas não têm nenhuma influência.

Sem negar a importância da internet, Pinho (2008, p. 477) aponta-a como um mecanismo “facilitador da participação da sociedade no governo e do exercício do controle social”. O autor argumenta ainda que a concretização da participação social, não se dá tão somente através da tecnologia, visto que transformações

sociais, econômicas e políticas efetivas, por meios também não técnicos como projetos sociais, utopias, dentre outros, podem acontecer. Trata-se, assim, de uma abordagem não ingênua, mas consciente das possibilidades e impossibilidades que a internet tem a oferecer ao governo eletrônico, para que sejam potencializadas boas práticas de governança.

Esse ponto de atenção levantado por Pinho (2008) não se contrapõe com a visão de que a Internet é uma trilha que pode ser útil para essa dinâmica. Observa-se que 80% dos usuários diários de internet utilizam o e-Gov, segundo a pesquisa do CGI (BARBOSA, 2010). Além disso, fica demonstrado grande interesse de participação, o que reforça o uso da Internet como uma estratégia com grande potencialidade.

O usuário da rede mais assíduo apresenta maior probabilidade de ter utilizado serviços de governo pela internet, fato que reforça a importância de o governo desenvolver políticas públicas que contribuam para a apropriação efetiva dessa ferramenta, além daquelas já existentes, voltadas para a inclusão digital. (BARBOSA, 2010, p. 30)

[...] o grau de concordância com questões relacionadas ao papel do governo em consultar os cidadãos sobre a oferta de serviços eletrônicos e ensinar a população a usar os serviços de e-Gov foi bastante alto (80 e 85%, respectivamente; entre usuários de e-Gov alcançou 91 e 92%), o que indica interesse da parte do cidadão tanto em participar efetivamente da elaboração dessa política pública, quanto em melhorar seu conhecimento sobre a ferramenta. (BARBOSA, 2010, p. 34)

Vale ressaltar que a fim de instrumentalizar a sociedade nesse objetivo, para além de todas as facilidades criadas pelas TICs, é preciso que haja o desenvolvimento de uma ação consciente que derive do processo educacional e político e colabore para um fortalecimento institucional crescente. A etapa qualitativa da pesquisa do CGI (BARBOSA, 2010) afirma que os cidadãos ainda enxergam a relação no e-Gov como uma via de mão única, não aparentando uma pró-atividade transformadora, embora indiquem que eles deveriam ser consultados e capacitados para participar dos processos decisórios.

Em uma sociedade dividida em classes e hierarquizada, a institucionalização da democracia, associada ao aprimoramento da eficiência e da qualidade dos atos da Administração Pública, tem sido uma força poderosa a estimular o processo de mudanças como forma de gerir as demandas sociais e políticas públicas no Brasil. A participação dos sujeitos sociais, incluindo governos e cidadãos é parte desse

esforço que promove o afastamento das tradições corporativas e clientelistas, prejudiciais à melhoria da transparência administrativa.

Para o que se entende como objetivo maior do processo de aperfeiçoamento democrático, é preciso lembrar novamente que um dos principais gargalos está na ausência de elementos emancipatórios no próprio processo educacional. Não se trata aqui de emprenhar visões partidárias de mundo, mas de criar no cidadão em formação uma consciência crítica crescente, capaz de realmente potencializar sua participação num ambiente em que ferramentas tecnológicas e canais institucionais são melhorados de forma permanente.

2.2 INFORMAÇÃO, PROCESSAMENTO E COMUNICAÇÃO NUMA NOVA DIMENSÃO

As transformações provocadas pelas TICs estão propiciando novas configurações de relacionamento entre as pessoas, desde a forma de comunicação, como também, a maneira de assimilar e produzir conhecimentos. Essas alterações têm influenciado os diversos segmentos e instituições sociais. Para Lévy (1999), as tecnologias têm sua existência materializada no contexto social e cultural e, como tais, emergem de uma rede sociotécnica na qual estão inseridas diversas instâncias sociais.

A partir das ideias de Daniel Bell (1977) sobre o surgimento de uma nova sociedade baseada na produção de informação, muitos debates foram surgindo em relação aos possíveis e reais efeitos das transformações tecnológicas impulsionadas a partir do advento do computador digital moderno. As tecnologias enquanto conjunto de conhecimentos, aprimorados por meio das relações humanas, passaram a ser revisitadas e aplicadas para auxiliar a ação humana em determinados ramos de suas atividades.

[...] a tecnologia é sinônimo de mudanças significativas nos governos eletrônicos, mas enquanto um meio que utiliza-se de recursos sofisticados, aptos a potencializar a capacidade comunicacional inerente ao ser humano, não prepara a todos de modo igual para o exercício efetivo de uma cidadania construtiva. (PENTEADO, 1998, p. 13)

As novas tecnologias, enquanto disponibilizadoras de recursos como aparelho de som, televisão e computador, dentre outros, têm como resultado a maior produção e difusão da informação no meio social, promovendo a interatividade dos processos das ações do governo e fornecendo referenciais necessários à análise da produção cultural para efeito de uma adequada formação. Isso ocorre e deve permitir a renovação na sociedade, a partir do momento em que objetiva formar indivíduos criativos e atentos ao uso democrático dos recursos da informação em benefício da coletividade.

Dentre as diferentes peculiaridades, a tecnologia como instrumento facilitador na execução de atividades cotidianas torna eficaz a comunicação e o intercâmbio de informações que auxiliam o processo de desenvolvimento de uma nova estrutura de cidadania e democracia nas quais nunca havia se pensado anteriormente. Desse modo, as interações sociais, políticas e econômicas em uma era do conhecimento e informação devem estar pautadas nas capacidades humanas de criar, inovar, imaginar, questionar, encontrar soluções e tomar decisões com autonomia.

As tecnologias têm alterado vários setores da vida moderna, como os hábitos de consumo, a comunicação, a interação social, as relações de trabalho e também a política. Estes fatos encontram-se estritamente interligados a uma nova realidade social intitulada de 'Aldeia Global', pois não existem mais fronteiras em relação ao conhecimento e a informação.

Com base nessa perspectiva é que Frigotto (*apud* SAMPAIO, 2004) define a tecnologia como sendo "o resultado e a expressão das relações sociais", tendo em vista que esses recursos tecnológicos servem de suporte às relações políticas modernas, à democratização das informações e conseguem oportunizar aos cidadãos a participação das gestões de seus governos, fiscalizando e interagindo com eles.

Numa perspectiva genérica, as novas tecnologias vêm tornando o fluxo de conhecimento mais rápido e acessível a todos os membros de uma sociedade que visa a se aproximar das tecnologias, controlar sua eficiência e seu uso, criando novos saberes e novos usos, para poder estar de fato no controle dessas mesmas tecnologias. Vistas como métodos sofisticados capazes de possibilitar às pessoas a comunicação aberta, as novas tecnologias surgiram pautadas no contexto da Revolução Informacional, "Revolução Telemática" ou Terceira Revolução Industrial,

desenvolvidas gradativamente desde a segunda metade da década de 1970 e, principalmente, a partir dos anos 1990.

A imensa maioria das novas tecnologias se caracteriza por agilizar e tornar menos palpável, fisicamente manipulável, o conteúdo da comunicação, por meio da digitalização e da comunicação em redes, mediada ou não por computadores, para a captação, transmissão e distribuição das informações, texto, imagem estática, vídeo e som. Considera-se que o advento dessas novas tecnologias e a forma como foram utilizadas por governos, empresas, indivíduos e setores sociais possibilitaram o surgimento da “sociedade da informação”. Como bem assinala Lévy (1997, p. 24):

[...] os lugares e tempos se misturam; as fronteiras nítidas dão lugar a uma fractalização das instituições e explode uma nova possibilidade de percepção do mundo, projeções, reviravoltas culturais, hiper corpo, intensificações com altíssimo impacto sobre a aventura da autocriação, enfim resplandecência do ser humano.

O desenvolvimento rápido das tecnologias digitais tem provocado alterações, cada vez mais rápidas e significativas, dos meios de comunicação nas organizações. A convergência das tecnologias no processamento de dados e de texto, da comunicação de dados e de voz, redes, correio eletrônico, internet, intranet, videoconferência, entre outros, tem contribuído para tornar mais eficazes as comunicações nas organizações e, em particular, as comunicações a distância.

Mediante as explicitações demarcadas no decurso deste estudo, as novas tecnologias compreendem os avanços técnicos e científicos motivados pelo capitalismo industrial e pelas duas grandes guerras mundiais do século XX. A grande expressão do conhecimento tecnológico atual é representada por dois elementos igualmente importantes: a tecnologia de comunicações, a eletrônica, a comunicação por satélite, a telefonia, o desenvolvimento da informática, o processo de tratamento de dados e informações por computadores, máquinas processadoras de dados eletrônicas e de incrível rapidez. Assim, a nova sociedade capitalista de consumo e de bens tecnológicos tem impactado nas relações sociais, econômicas e políticas dessas sociedades.

A nova tecnologia, que alia computadores, informática e telefonia, atua conjuntamente em todos os aspectos da vida moderna, seja na indústria, no comércio ou nos serviços de governo. Frente às novas tecnologias, o conhecimento

deve ser colocado como sendo uma busca permanente, e deve-se admitir que ele é prático, pois se dá graças à experiência efetiva do sujeito que através dela se relaciona permanentemente com o objeto. Por outro lado, por se estar em plena era da globalização e da informação:

[...] o conhecimento é visto como social: a inter-relação dialética sujeito-objeto só é possível, no que se refere à construção de conhecimento, na complexa e variada trama das relações dos homens com os outros homens. Por fim, entendemos que o conhecimento é histórico, construído pelos homens através dos tempos, em uma luta incessante pela apreensão do objeto, em um “longo e difícil caminho da ignorância ao conhecimento”, em um processo que, como a própria prática social, vai do pensamento complexo ao pensamento mais complexo. (ALVES, 2001, p. 75)

A tecnologia se converte numa ferramenta essencial à comunicação/interação entre os sujeitos, devido a sua plasticidade e dinamicidade. Mas não se deve compreendê-la como produção de uma consciência isolada, tampouco entender a comunicação atribuída pela tecnologia aos sujeitos sociais como mera transferência de dados, que não admitem informações precisas e transparentes.

Essas possibilidades de comunicação são contempladas pelas inúmeras características oferecidas pelas TICs: interconexão, interatividade, instantaneidade, invocação, transversalidade em todos os setores sociais, seja cultural, econômico, político, industrial ou educacional, criação de novas linguagens, ruptura com a linearidade, diversidade, entre outras.

Configurados como uma forma de inclusão social, mesmo que restrita, os recursos tecnológicos têm servido aos governos eletrônicos enquanto um elemento de ação. Vale ressaltar, porém, que “a expansão de uma tecnologia de alto potencial includente, adotada de forma crescente pelo Estado, [...] pode se tornar excludente, ao reproduzir na apropriação de seus benefícios, desigualdades sociais” (VAZ, 2003, p. 175). Essa configuração social da Internet está refletida na pesquisa do CGI (BARBOSA, 2010, p. 31), a qual aponta que “[...] a propensão ao uso da internet cresce conforme a renda, a escolaridade e a classe social: entre os que têm ensino superior atinge 87%, enquanto os que têm até educação infantil atinge 7%”.

Ainda assim, as TICs surgem como viabilizadora de um processo de disseminação, se contrapondo a essa exclusão e oportunizando aos governos avançarem na construção e aperfeiçoamento da democracia.

As discussões trazidas aqui, em relação às tecnologias, provocam, mobilizam e instigam as possibilidades de os setores de governo e da sociedade utilizarem as ferramentas, dispositivos e recursos da internet com fins na democratização e melhoria da vida dos cidadãos. Espera-se, por essa perspectiva, que a relação entre tecnologia-governo-cidadãos esteja transpassada por uma aura transparente de informações ampliadas. Assim, o grande advento tecnológico do final do século XX, a internet, servirá à sociedade como uma ferramenta que dá suporte à troca contínua e relativamente livre de informações e de conexão, mas comprometida com a transparência por parte dos governos. “Quando o Estado usa a internet para mediar práticas dialógicas com os seus cidadãos, tais limites e horizontes devem estar contemplados enquanto premissas” (DA SILVA, 2009, p.6).

Assim, as TICs também contribuem para essa nova conjuntura político-social. Com o rápido crescimento de sua utilização, elas têm se instaurado como um novo paradigma de sociedade, baseado na produção, armazenagem e transmissão da informação. As novas TICs têm dado suporte material significativo às relações comerciais, sociais e políticas e encontram-se relacionadas “com as novas formas de interação social que poderiam estar modificando a dinâmica das forças políticas e sua relação com a sociedade civil” (CASTELLS, 1999). Além disso, outras consequências trazidas pela internet ainda não foram bem estudadas, visto que, por exemplo, esta possibilita ainda de forma fragmentada movimentos de influência que mostram anseios da sociedade, seja num manifesto eletrônico, seja viabilizando uma efetiva mobilização social.

Assim, mudanças nas implicações políticas vêm ocorrendo em função das novas formas de comunicação e interação, e mesmo que de maneira minimizada, os cidadãos têm acesso aos computadores e à rede mundial. Contata-se nas práticas da internet o aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais, ou pelo menos da abertura dos dados referentes à gestão pública na rede. Para o governo que faz uso do e-Gov, expressa-se um avanço significativo paralelo às mobilizações sociais, devido ao papel estratégico das TICs nos processos de reformas governamentais.

Com base no enfoque anterior, pode-se salientar que o momento atual exige uma mudança profunda no contexto social e no modo de atuação dentro de uma visão tecnológica ampliada, que conseqüentemente exige transformações na

formação individual, bem como para a busca de novas maneiras de agir coletivamente. O agente social precisa desenvolver a sua capacidade de análise crítica da sociedade e de competências técnicas que o ajudem a compreender e organizar a lógica construída pela tecnologia mediante sua vivência no meio social.

O potencial dos recursos tecnológicos pode representar na prática a ampliação das capacidades humanas. Assim como as máquinas, que nas indústrias têxteis eram o prolongamento dos braços humanos, os recursos tecnológicos têm possibilidades de amplificar as concepções e percepções do homem. Estes recursos podem ampliar o campo da comunicação entre os grupos sociais, abrindo-lhes horizontes, diversificando centrais de informações, disseminando centros de interesses e diversidade de pontos de vista e linguagens.

Acredita-se, assim, que a revolução de informações está latente no âmago do sistema produtivo e social, mas autores como Kumar (1996) não reconhecem a revolução da sociedade da informação, pontuando que:

[...] a revolução de informação talvez esteja mudando de maneira complexa nossas atitudes em relação à política, ao trabalho, à vida familiar e à identidade pessoal, mas, até agora, isso não parece estar se somando em uma nova forma de sociedade. (KUMAR, 1996, p. 172)

O autor exemplifica o seu argumento explicitando que na sociedade considerada pós-industrial e pós-moderna a informação revolucionou de modo significativo as relações sociais, políticas e econômicas das sociedades.

Deste modo, a função dos recursos tecnológicos é tentar superar, na medida do possível, as distâncias referentes à comunicação, permitindo uma aproximação entre os extremos, tornando o processo de informação entre as inúmeras aldeias globais possível. Para além disso, devem reduzir as distâncias nas próprias aldeias.

Contudo, pode-se ressaltar que a inserção dos recursos tecnológicos, em específico a internet enquanto ferramenta auxiliar ao e-Gov para prestação de serviços, bem como a criação de possibilidades de participação cidadã e interação dos representantes nos processos de tomada de decisões visam a reestruturar e reorganizar os atores políticos, possibilitando uma nova forma de fazer política.

2.3 GOVERNO ELETRÔNICO

O potencial de crescimento do Governo Eletrônico está fortemente atrelado ao acesso às TICs e à educação. Como pano de fundo, há o grande interesse da população pelo uso da ferramenta, o que anima a aplicação de esforços nessa direção. De fato, segundo a pesquisa do CGI, “mais da metade da população, 56% dos entrevistados, disseram que escolheriam a internet como forma de acessar serviços de governo na próxima vez que tivessem necessidade” (BARBOSA, 2010, p. 31).

Para concretização da comunicação e transparência com o público, os governos eletrônicos têm promovido a criação de portais web para divulgação mais eficiente e mais abrangente de serviços e de informação pública. Trata-se de um espaço que pode contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade mais participativa. Pretende-se aqui descrever as possibilidades que as novas TICs têm no sentido de contribuir para a abertura política e para aproximar o governo dos cidadãos, mas, para isso, segundo Carvalho (2005, p. 226), é preciso superar a visão ofertista de serviços do Estado, na qual “o cidadão se torna cada vez mais um consumidor, afastado de preocupações com a política e como os problemas coletivos”.

Como se pode constatar, as novas tecnologias de informação e comunicação vêm sendo propaladas como um instrumento utilizado pelos governos estaduais no sentido de promover a prestação de serviços e também a participação popular em suas gestões, a transparência das informações públicas e a prestação de contas de maneira mais democrática por esses governos. Para que isso de fato venha a se confirmar, Ruediger (2002, p. 30) afirma que o governo eletrônico deve ser visto como “mais do que um provedor de serviços on-line, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade”.

A visão aqui é que ser democrático no sentido amplo do termo, é dar a todos o mesmo ponto de partida e, quanto ao ponto de chegada, depende de cada um que utiliza-se dos recursos tecnológicos centrando o seu foco ou na diversão, ou como um excelente meio para educar o povo, ou ainda como uma forma de comunicação que visa à efetivação da cidadania.

Partindo deste princípio, pode-se explicitar que a democracia visivelmente exposta pelos serviços providos pelos setores públicos via Internet precisa, para obter sucesso da efetividade das ações governamentais, despertar interesse e confiança, além de permitir que os cidadãos possam ter real acesso aos recursos disponibilizados no portal, os quais precisam ser concebidos de forma a viabilizar esse objetivo maior.

Parece claro que as tecnologias têm sido uma força estimuladora do processo de mudanças na forma de direcionamento das práticas das gestões públicas, como afirma Eisenberg (2006, p. 2): “[...] não há dúvidas que esta inovação tecnológica terá alguma influência sobre a dinâmica política destas sociedades”. Devido à renovação em gestões públicas no contexto atual, está ocorrendo uma ressignificação do homem, do mundo e da sociedade da informação e comunicação influenciada pela internet, um veículo moderno e de fácil acesso às gestões estaduais para a promoção da *accountability*.

Oportuno destacar que, na ótica da prestação de serviços, o uso do e-Gov já se dissemina como importante fonte de informação para o usuário, superando o uso transacional de serviços, segundo a pesquisa do CGI:

Apesar do cenário positivo constatado, ao se averiguar os serviços de fato utilizados, constatou-se que o governo eletrônico ainda está pautado na busca de informações: há uma maior utilização de buscas de informações pelos cidadãos usuários de e-Gov do que transações. (BARBOSA, 2010, p. 35)

Mas isso ainda significa estar num passo inicial do processo. Nesse sentido, é importante retomar a discussão travada por Eisenberg (2006) e pontuar que a internet é um meio de comunicação que tende a divulgar informações importantes referentes à gestão pública.

Abrindo o olhar para um enfoque sistêmico, é possível criar usos múltiplos e diferenciadas apreciações para as tecnologias. A elas se associa encantamento, poder de disponibilização de informações e promoção da *accountability*. Em uma sociedade tecnológica que exige das pessoas a busca de formas de inserção e participação na nova realidade, cabe aos governantes e governados utilizarem-se de instrumentos favoráveis à possibilidade de interação e participação que os portais podem promover. Neste contexto, as tecnologias colocam-se como instrumentos de

abertura política, mas elas por si só têm limitações para exercer uma ação democrática.

Enquanto transmissoras de informação e comunicação, as tecnologias acabam caminhando na direção de serem consideradas favoráveis aos governos eletrônicos estaduais. Sendo assim, toda ação remontada pelas tecnologias, para ter um resultado eficaz, necessitaria de ser acompanhada por um olhar externo, para que a socialização das informações seja efetivada e a democracia não se limite às próprias escolhas das gestões.

Lévy (1999, p. 186) aponta a existência de portais que promovem a democracia por meio digital, mas em suas gestões acabam por “[...] difundir as propagandas governamentais sobre a rede, o anúncio dos endereços eletrônicos dos líderes políticos, ou a organização de referendos pela Internet nada mais são do que caricaturas de democracia eletrônica”.

Nesses termos, a explicação mostra que os portais da web seriam recursos tecnológicos relativamente simples e acessíveis para as administrações promoverem a democracia, devido à facilidade com a qual as informações podem ser acessadas, de modo a possibilitar a interação e a participação dos cidadãos e gestores. Contudo, o processo é embrionário e tende a ser distorcido, como ressaltado por Lévy (1999).

Ao comentar que os recursos tecnológicos são favoráveis à promoção da participação cidadã, Cerqueira (2006) explicita que os meios tecnológicos são viáveis à promoção da *accountability*, porém, conferências e outras práticas interativas podem ser adotadas pelas administrações públicas, para que a participação e a transparência sejam apresentadas como condição necessária ao aumento da *accountability*.

Examinando essa questão, Cerqueira (2006) pondera ainda que “a promoção da participação via os veículos de comunicação de massa acaba passando uma prestação de contas muito fria e a que talvez as pessoas não se atentem tanto”. Daí também a necessidade de se reconhecerem outras práticas de interação entre governo e cidadão. Importa dizer isso, mas sem excluir as possibilidades de abertura que os portais têm permitido às gestões públicas, bem como o papel dos veículos de

comunicação de massa, particularmente quando independentes da tutela governamental.

As possibilidades democráticas da Internet podem ser em boa parte concretizadas simplesmente com a utilização de tecnologias, as quais podem ajudar na regeneração dos espaços públicos, na prestação de serviços públicos de melhor qualidade, na divulgação de informações públicas, e conseqüentemente, na transparência da gestão pública. De um modo geral, qualquer espaço institucional para acompanhamento dos planos e ações governamentais não deve transmitir informações superficiais, incompletas e genéricas, e sim aproximar-se de uma transparência efetiva.

[...] a transparência desempenha importante papel de revalorização da Administração Pública e da própria condição do destinatário de suas atividades, baseada no pressuposto da visibilidade (diafanidade) do poder, influenciando alterações significativas no domínio da publicidade, da motivação e da participação popular na Administração Pública. (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 3)

Observa-se que a transparência deve firmar seus alicerces na ética e na moralidade administrativa e eficiência. Para isso, cada vez mais o governo precisa fazer uso dos meios de comunicação, sobretudo os eletrônicos, que tendem a facilitar a divulgação oficial dos gastos e recursos obtidos durante a gestão e a viabilizar a efetiva participação democrática

2.4 LEGISLAÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 determinou que a Administração Pública, direta e indiretamente, obedecesse aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros regulamentos.

O Direito brasileiro contemporâneo primou em enaltecer os princípios jurídicos, por esse expressar a aproximação do Estado com a sociedade e a contribuição para a conquista da legitimidade.

De acordo com a doutrina,

[...] o princípio é mandamento nuclear de um sistema, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, definindo a lógica e a racionalidade do sistema normativo que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 1995, p. 476-477)

Os princípios representam o estabelecimento de fins a serem perseguidos, sem, no entanto, a determinação dos meios para atingi-los. Assim, o estabelecimento de fins através de prescrições normativas constitui um princípio.

O efeito da explicação é, na verdade, mostrar que a Constituição é regida por princípios estruturantes, subprincípios e regras, que mantêm diferentes graus de concretização. É essa diferença que determina a distinção entre os princípios fundamentais estruturantes, os constitucionais gerais, os constitucionais especiais e as regras.

Com base nisto é que a legislação é aplicada. O próprio Ministério Público (MP) foi consolidado pela Constituição de 1988 para fazer investigações e apresentar ações penais nessa direção, buscando a aplicação desses princípios e normas legais. Além disso, a instituição de concursos para admissão de servidores contribui para a estabilidade e para alguma redução de manipulação política junto aos cargos, sejam dos órgãos executores das políticas públicas, sejam dos fiscalizadores.

Sem perder sua consistência enquanto um elemento de poder, as leis refletem as necessidades da sociedade num determinado período da história da humanidade. A lei, entretanto, não é simplesmente um documento a ser promulgado e ocultado à sociedade. Regra de direito ditada pelo Estado, devendo ser obrigatória para a manutenção da ordem e progresso em uma comunidade, torna-se relevante à cidadania na medida em que efetiva o que os sujeitos sociais devem fazer para aproximar-se de uma dimensão que compreenda e exija a *accountability*.

Partindo do pressuposto de que as leis fizeram com que os sujeitos sociais vencessem as tradições do segredo e do isolamento, e mais, “potencializou o combate da improbidade administrativa e dos atos lesivos ou imorais ao patrimônio público, elas aumentaram a vigilância e o controle social e institucional sobre as ações estatais” (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. xvi). Assim, através do que é instituído por lei, aumenta-se a possibilidade de se avaliar a transparência de um governo.

A partir das leis, são emanadas importantes qualificações para a transparência, que poderiam ser Ativa, com o Estado disponibilizando informações, ou Passiva, com o Estado atendendo à demanda da sociedade por informações.

Ao regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação estabelece as bases para que a transparência passe a realizar-se por duas formas possíveis e desejáveis: a transparência ativa ou espontânea (representada pelas informações que o estado deve disponibilizar espontaneamente a todos, independentemente de pedido), e a transparência passiva (entendida como a que resulta do atendimento às demandas individuais de acesso a determinada informação específica). (CGU, 2013, p. 5)

Neste quadro, a legislação coíbe as práticas de corrupção destinando penalidades e sanções administrativas ao servidor e demais indivíduos da sociedade quando da prática de tal ato.

Seguindo a cronologia da criação das leis, destaca-se a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), elaborada para atender às expectativas da sociedade, na busca pela responsabilidade e pelo bom uso dos recursos públicos. No que tange às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ela estabelece no § 1º do art. 1º, que esta responsabilidade

[...] pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A referida LRF, além de criar mecanismos de controle de receitas, despesas e endividamento, ressalta a necessidade da transparência da gestão fiscal responsável, que deve se pautar por algumas regras básicas: aumentar a arrecadação; controlar o gasto; usar os recursos adequadamente e prestar contas de forma clara, transparente, de maneira que qualquer cidadão possa compreender o que foi feito com o dinheiro público.

Em síntese, a LRF representa um instrumento para auxiliar gestores na utilização dos recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores no âmbito governamental em quaisquer das esferas

de governo, relativas à gestão das receitas e despesas públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

Além disso, a Lei consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social, através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização de recursos que ele coloca à disposição dos governantes.

No entanto, a LRF não se restringe apenas a punir, uma vez que existem leis específicas para o caso. O seu maior objetivo é corrigir o rumo das questões financeiras, impondo uma espécie de freio à gestão das contas e dos gastos públicos, dando novo direcionamento à Administração Pública em todas as esferas do Governo, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; compreendendo todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como fundações, autarquias, fundos e empresas estatais dependentes. Os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público são instituições determinantes para a efetividade desse processo.

A LRF consolida a transparência administrativa⁷, pois estabelece os meios pelos quais se pode assegurar a transparência da gestão fiscal, assim como o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único).

Assim, tanto a sociedade adquire capacidade de controle, como o responsável tem instrumentos adequados de gestão físico-financeira. A premissa é a de que a participação popular reduz o espaço das influências ocultas, da falta de planejamento, do clientelismo e demais vícios do poder, aumentando os graus de eficiência e efetividade dos atos da Administração na partilha do poder com a população. É um espaço claro para a transparência a serviço da democratização.

⁷ A instituição do processo administrativo é iluminada não só pela transparência, mas serve também como meio de juridicização da conduta administrativa e de operacionalização dos demais princípios dirigentes da Administração Pública, como antídoto à degeneração moral da ação pública. Trata-se de uma adequada renovação das estruturas administrativas tradicionais, que prima pelo funcionamento da organização administrativa segundo modelos de atos e de procedimentos apropriados aos princípios de democracia, imparcialidade e bom funcionamento, que são os fundamentos do sistema constitucional-administrativo italiano (ALLEGRETTI, 1988, p. 3-4, *apud* MARTINS JÚNIOR, 2004).

A LRF incorpora alguns princípios e normas cuja validade tem sido demonstrada na prática e que objetivaram a correção de problemas semelhantes aos que afetam o setor público brasileiro, em todas as esferas de governo, e hoje apresentam resultados em decorrência desse esforço.

A Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o acesso a informações, avançando no conceito de transparência, não somente como forma de inibir práticas inidôneas ou como prevenção à corrupção, mas também e principalmente como uma ferramenta potencialmente importante no aprimoramento da gestão pública e na melhoria dos serviços prestados à população, afinal, esta promove o acesso e, conseqüentemente, participação, acompanhamento e envolvimento dos sujeitos sociais na gestão pública.

Reconhece-se aqui que a LAI estabelece um novo paradigma para a gestão pública brasileira, ao instituir que “o acesso é a regra e o sigilo é a exceção”, sendo de obrigação do Estado responder às demandas da sociedade.

Para garantir o exercício de direito constitucional de acesso a informações públicas pela sociedade, previsto na Constituição Federal de 1988, esta lei define os mecanismos, procedimentos e prazos para a divulgação das informações solicitadas pelos cidadãos à administração pública. Determina, ainda, que os entes governamentais deverão divulgar um rol mínimo de informações por meio da internet.

Esta prática de fomento à transparência se configura agora como um desafio à gestão pública, que cabe assegurar a implementação efetiva da Lei, o que significa inclusive o enfrentamento de questões de natureza cultural, técnica e de caráter administrativo para a operacionalização do sistema de acesso às informações públicas.

Dessa maneira, para este trabalho, os principais documentos legais que se relacionam com o objeto da pesquisa são apresentados no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Leis relacionadas à transparência no setor público

Documento Legal	Conteúdo
Lei nº. 9.755/98 – Lei da publicação de contas	Obriga estados, união e municípios a publicação de suas contas na internet, através do portal

públicas	< http://www.contaspublicas.gov.br >.
Lei Complementar nº.101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Consolida a transparência administrativa, estabelece os meios pelos quais se pode assegurá-la, assim como o incentivo à participação popular.
Lei nº. 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação	Estabelece as bases para a transparência ativa ou espontânea (informações que o estado deve disponibilizar), e a transparência passiva (resulta do atendimento às demandas individuais de informação específica).
Lei nº. 12.846/13 – Lei Anticorrupção	Estabelece a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, no âmbito administrativo e civil, pela prática de atos de corrupção e ilícitos em licitações e em contratos do poder público federal, estadual ou municipal.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nessas leis, serão discutidas, portanto, as necessidades concernentes à transparência no setor público e sua relação com o uso do e-Gov como fonte de informações necessárias à sociedade.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 O ESTUDO DE CASO PARA DISSERTAÇÃO-PROPOSTA

Este capítulo trata da metodologia da pesquisa, da questão enfrentada e das hipóteses, dos seus objetivos e pressupostos e de seu objeto e contexto. Descreve as dimensões do portal *Transparência Bahia* a serem observadas e o modelo teórico utilizado nas análises, bem como o instrumento de coleta de dados escolhido.

Como base metodológica de pesquisa foi adotado o estudo de caso, estratégia extensivamente utilizada em ciências sociais, embora haja controvérsias quanto a aspectos de sua cientificidade, ou, conforme Goode e Hatt (1969, *apud* BRESSAN, 2000), “[...] esta não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado”. De acordo com Yin (2001), o estudo de caso refere-se a uma investigação empírica, método que abrange desde planejamento e técnicas de coletas de dados até a análise dessas informações.

Isto posto, entende-se que o método se baseia em dados empíricos e no levantamento bibliográfico do referencial teórico utilizado no estudo, tendo a abordagem quantitativa como complemento quando possível e necessário, para tratar dados de natureza objetiva. A análise qualitativa refere-se aos estudos nos quais os dados são apresentados de maneira impressa, verbal ou em forma de discurso. São dados de natureza descritiva, pois se procura adquirir conhecimentos sobre um objeto de pesquisa através da observação e levantamento de dados.

Nesta pesquisa, propõe-se analisar o caso do portal eletrônico *Transparência Bahia*, nos aspectos ligados à facilidade no acesso, à inteligibilidade dos dados, à interatividade com o cidadão e às possibilidades reais de fiscalização, acompanhamento e participação cidadã na gestão pública, tendo como limite temporal o seu período de implantação e consolidação, que vai de 2007 a 2011.

Assim, entende-se o estudo de caso como um método em conformidade com o que aqui é proposto, considerando que este sugere que é importante conhecer o que se pretende aprender ao estudar o caso, necessitando de análise da

particularidade e da complexidade de um caso singular, o que permite compreender suas atividades dentro de importantes e diferentes circunstâncias. Ou seja, os estudos de casos encontram-se focados sobre o entendimento da dinâmica presente dentro de um contexto ou cenário singular. O estudo de caso é coerente com uma indicação de pesquisa que se pretende propositiva (dissertação-proposta), em linha com o que determina o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia.

Durante o período de realização do estudo, implantação e consolidação do Portal, que compreendeu os anos de 2007 a 2011, a pesquisadora ocupava as seguintes posições na Secretaria da Fazenda: Assessora Especial do Secretário, Coordenadora de Comunicação e Marketing e Ouvidora Titular. Diante disso e do envolvimento com o objeto de estudo, não há de se esperar total neutralidade no posicionamento. Apesar de ser um trabalho envolvendo um projeto de interesse do órgão, não houve qualquer interferência superior e foi possível um distanciamento de aspectos político-partidários, em especial por ter sido nomeada para o cargo com base em critérios profissionais. Isso permitiu uma visão crítica e, ao mesmo tempo, construtiva ao longo do estudo. Vale ressaltar que mudanças e avanços posteriores eventualmente realizados não foram considerados para fins da análise desse estudo.

Nesta pesquisa, foi adotado um modelo de análise baseado em experiências anteriores de autores que já desenvolvem pesquisas voltadas para aspectos de avaliação da transparência do governo eletrônico, considerando que esta é ainda uma área pouco explorada no que se refere a análises de *websites*, como pretende esta pesquisa. Destarte, serviram de base para escolha do modelo de análise os estudos de Akutsu e Pinho (2002) e Prado (2004).

3.2 PROBLEMA, HIPÓTESES, OBJETIVOS E PRESSUPOSTOS

A **questão** que norteia toda a pesquisa é: em que medida o *Transparência Bahia* avança no sentido de promover uma efetiva transparência na gestão pública e que aperfeiçoamentos precisam ser realizados na perspectiva de viabilizar uma maior participação cidadã da gestão pública?

Diante disso, é possível levantar algumas **hipóteses** acerca dos objetivos do governo eletrônico, tais como:

- O *Transparência Bahia* representa um importante **passo simbólico** de avanço na cultura de transparência na gestão pública, ao se observar o seu período de implantação;
- O projeto **limita o conceito** ao considerar transparência a mera disponibilização de informações de atos administrativos, a exemplo de realização de pagamentos, tratando-se pois de uma abertura sem que haja o compromisso com a inteligibilidade dos dados;
- A disponibilização de novos elementos-informações, a articulação de atores institucionais e a criação de projetos de estímulo à participação cidadã são os **eixos que poderão determinar avanços** na consecução dos objetivos.

Enquanto dissertação-projeto, o **objetivo geral** deste trabalho é: Analisar aspectos relacionados à transparência na gestão pública, no caso do portal *Transparência Bahia*, e apresentar propostas de linhas de ação que contribuam para uma efetiva ampliação da transparência no Governo da Bahia.

Seguem ainda, como **objetivos específicos**:

- ✓ Estudar em que contexto mais amplo este fenômeno pró-transparência se desenvolve e avaliar os principais conceitos relacionados ao tema;
- ✓ Levantar elementos do contexto histórico-político do surgimento e desenvolvimento do portal *Transparência Bahia*;
- ✓ Analisar as potencialidades e limitações do portal a partir de aspectos ligados à facilidade no acesso, à inteligibilidade dos dados, à interatividade com o cidadão e às possibilidades reais de fiscalização, acompanhamento e participação cidadã na gestão pública, tendo como limite temporal o seu período de implantação.
- ✓ Indicar propostas de eixos de atuação que contribuam para um salto de qualidade em direção a um projeto efetivamente democrático, com a transparência como um de seus elementos ordenadores.

Tendo em vista a inexistência de limitações tecnológicas e orçamentárias, acredita-se que o avanço quanto à disponibilidade de acesso aos dados da gestão pública depende essencialmente de vontade política. A transparência nas contas

públicas é importante passo de um processo mais amplo de democracia plena. Neste sentido, têm-se como pressupostos norteadores: a transparência das políticas públicas permite aos governos eletrônicos avanços na democratização graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelas TICs; os portais eletrônicos revelam aspectos importantes das intenções democráticas; os movimentos em prol da transparência no setor público influenciaram na gestão pública e diretamente na decisão de implantar o *Transparência Bahia*; mesmo que de maneira limitada, as ações de *accountability* contribuem para incrementar o que se poderia chamar de democracia na era eletrônica.

3.3 PROCEDIMENTOS, TÉCNICAS E DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

Trata-se de um estudo de caso específico, de caráter exploratório e analítico, tomando o caso do portal *Transparência Bahia*. A seleção deste caso deriva da orientação do Mestrado CIAGS no sentido de produção de uma dissertação-proposta. O *Transparência Bahia* insere-se no contexto de comunicação social da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, da qual a autora desta dissertação era Assessora Especial durante o seu período de implantação, à época da coleta de dados, como responsável pela área de comunicação e ouvidoria. Espera-se que as avaliações e conclusões aqui elencadas contribuam para melhorias em direção à construção de modelos que avancem na direção da democracia digital. O objetivo é identificar as direções sobre as quais poderão ser construídas estratégias neste sentido.

O modelo de análise contempla a questão política e a questão da ferramenta e suas limitações para uma real transparência. São investigados os aspectos históricos da criação e o contexto atual, dados estes importantes para se compreender a real convergência para uma democracia digital. São vistos ainda aspectos de funcionalidades do portal *Transparência Bahia*, suas evoluções e suas limitações, necessárias para se compreender as efetivas possibilidades de *accountability*.

Visando à proposta de pesquisa deste trabalho e seus objetivos e pressupostos, considera-se adequado seguir o modelo de análise proposto por Akutsu e Pinho (2002), cujo interesse primordial é a interação entre governos e cidadãos e a avaliação dos serviços e informações oferecidos. Além disso, apresenta como objetivo principal empreender uma estratégia de avaliação da prestação de contas de serviços via internet (PRADO, 2004).

Em termos metodológicos, o modelo desenvolvido por Akutsu e Pinho (2002) propõe a realização de uma avaliação do portal através de um roteiro semiestruturado de observação, o qual foi dividido em seções de análises que contemplam quatro aspectos, com critérios bem definidos: seção 1 – dados do portal; seção 2 – informações disponíveis aos cidadãos; seção 3 – possibilidades de participação popular via internet na gestão do ente; e seção 4 – existência de interação com outros órgãos e entes.

É importante salientar que este modelo sugerido por Akutsu e Pinho (2002) foi adotado parcialmente nesta pesquisa, pois os autores ainda propõem um segundo instrumento de coleta de dados, com um questionário composto de seis perguntas destinadas aos atores envolvidos no processo de gestão do governo eletrônico, e que não corresponde à metodologia aqui adotada. Assim, o levantamento empírico de dados foi realizado com base na observação do portal, a partir do roteiro estabelecido pelos autores.

Seguindo, portanto, o modelo de análise sugerido, foi possível considerar: 1) configuração do portal – facilidade de acesso, navegação e entendimento das informações; 2) informações e serviços disponíveis aos cidadãos – grau de informação e atualização do usuário, bem como de atendimento a suas demandas; e transparência do portal – quanto o governo é transparente através desse instrumento (compromisso com a *accountability*); 3) participação/interação – a existência de instrumentos voltados à efetiva participação popular (apresentação de sugestões, avaliação e acompanhamento de políticas públicas); e 4) links de interação também com outros entes e órgãos de diferentes esferas do governo, e/ou ainda, com organizações não governamentais. Enfim, foi necessário verificar “se funcionam as relações digitais entre governo e sociedade e, antes disso, se existe efetiva predisposição pelo governo de abrir canais de participação nos portais e, ainda, se há reciprocidade (interesse) por parte da sociedade” (PINHO, 2008).

A pesquisa considera o período histórico entre março de 2002 a maio de 2011, contemplando, assim, desde o lançamento do embrião do *Transparência Bahia* até sua implantação em 2007 e seu desenvolvimento (o objeto em si é avaliado no período pós-implantação). Tal período traz a riqueza de um momento de ruptura ocorrido no final de 2006, na qual um modelo considerado autocrático e fechado, conhecido como a era do Carlismo na Bahia, associado a forças conservadoras, é sobrepujado por uma nova força, iniciando a experiência de um governo dito de esquerda. Tal ruptura, alinhada cronologicamente ao avanço das TICs, faz com que muitas expectativas relacionadas à transparência e à participação tornem-se inerentes a este momento.

Assim, busca-se capturar os elementos históricos relevantes do processo, além de avaliar o funcionamento e necessidades de avanços do portal. Ou seja, pretende-se entender o processo histórico e suas tendências imediatas.

Para analisar o fenômeno da transparência em seu contexto, subjaz entender que os métodos, enquanto parâmetros necessários ao encaminhamento das estratégias deste estudo, visam a descrever os elementos orientadores e organizadores da pesquisa. Por outro lado, a metodologia, ao pretender uma explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de toda a ação desenvolvida no método do trabalho de pesquisa, ocupa um lugar central no interior das teorias, está sempre referida a elas e, de fato, este é o caminho percorrido para se chegar ao pensamento e à abordagem da realidade.

Considerando que se trata de um estudo de caso, e, portanto, de uma tentativa de centrar em um cenário singular os elementos da pesquisa, um dos problemas iniciais relacionados à delimitação do universo estudado diz respeito ao entendimento dos elementos ordenadores do *Transparência Bahia*. É válido lembrar que a análise dos portais do governo eletrônico da Bahia dará sustentação a este estudo, visto que

[...] a estrutura [teórica] precisa expor as condições sob as quais é provável que se encontre um fenômeno em particular (uma replicação literal), assim como as condições em que não é provável que se encontre (uma replicação teórica). (YIN, 2001, p. 53)

A fim de que tanto a replicação teórica quanto a literal sejam possíveis neste trabalho, a descrição dos elementos apresentados na pesquisa partiu de premissas

presentes na teoria desenvolvida em trabalhos anteriores. Conforme Lakatos (2001, p. 185), “a pesquisa bibliográfica não é uma mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre o assunto, mas propicia o exame de um tema sob o novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. Assim, vale dizer que o olhar de cada pesquisador é diferenciado, logo, ampliam-se as bases da pesquisa científica a partir de estudos teóricos.

Destarte, a prática de pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador conhecer situações talvez nunca antes explicitadas com a devida clareza sob o foco de outro estudioso, ao permitir a obtenção de conhecimentos já catalogados em bibliotecas, editoras, internet, videotecas, livros, artigos científicos etc. Além disso, Lakatos (2001), ao descrever o que é e para que serve a pesquisa bibliográfica, explicita que outras pesquisas como a de campo e de laboratório não podem ser efetivadas sem o auxílio de teorias que permitam levantar questões e analisar o problema proposto no estudo. Com base, então, em investigações anteriores que serviram de base para esta, seria possível supor, por exemplo, que os governos eletrônicos têm possibilidades de promover *accountability* via internet, dependendo das escolhas políticas de seus gestores e da cultura política na qual estão envolvidos, se de promoção e respeito à democracia e à transparência ou não.

A existência do portal *Transparência Bahia* na web é um marco histórico-político que tem contribuído para reforçar princípios e valores associados a noções e ideias de democracia. Além disso, coloca à disposição dos cidadãos recursos tecnológicos que avançam em direção à Sociedade da Informação e Comunicação, e conseqüentemente atribui a esta mesma sociedade melhores condições de construir instrumentos de sua *accountability*. As conclusões sobre transparência, *accountability*, a corrupção como elemento impulsionador e a participação cidadã observadas no portal são discutidas no referencial teórico selecionado para concretização deste estudo. Os resultados dessas análises deverão apontar as limitações da ferramenta que suporta o *Transparência Bahia*, ao tempo em que se permitirá indicar sugestões a fim de atenuar possíveis lacunas observadas ao longo da pesquisa.

As análises concernentes ao portal foram feitas a partir da observação do *Transparência Bahia* na internet. Ao examinar os fatos a serem estudados, ficou claro que os governos eletrônicos, por meio das Tecnologias da Informação e

Comunicação, tendem à abertura da transparência, corroborando para o entendimento da promoção da participação cidadã, garantindo informação e prestação de contas. As conclusões desta pesquisa estão baseadas no resultado da análise de um instantâneo do portal *web* do Governo do Estado da Bahia, retirado em um dado momento ao final do aqui chamado período de implantação. A observação é relevante ao pesquisador que registra de forma descritiva, separando detalhes relevantes e anotações de forma organizada.

4 O CASO DO PORTAL TRANSPARÊNCIA BAHIA

4.1 HISTÓRICO

O portal *Transparência Bahia* é uma página na internet do governo da Bahia, que passou a ser explorado em sua totalidade somente em período mais recente. A primeira tentativa do governo baiano de disponibilizar de forma mais clara para a população os números do estado aconteceu em 2003, no primeiro ano do segundo mandato de Paulo Ganem Souto, eleito pelo PFL⁸ para suceder o então governador Otto Roberto Mendonça de Alencar, que pertencia à mesma legenda política. Nascia nesse período, mais precisamente no mês de setembro de 2003, o site *Prestando Contas ao Cidadão*, hospedado dentro do endereço eletrônico da Secretaria da Fazenda do Estado: <<http://www.sefaz.ba.gov.br>>.

[...] o *Prestando Contas ao Cidadão*, projeto inovador no país, irá divulgar de maneira acessível a qualquer pessoa, os números da receita, despesas, gastos com saúde, educação, além de gráficos que facilitam a compreensão dos dados. Este é um projeto exclusivo para o cidadão que tem o direito de saber o que é feito com o dinheiro proveniente dos impostos. As informações já estavam disponíveis no site da Sefaz, mas não de forma tão acessível. (MASCARENHAS, 2003, p. 01)

De acordo com material de divulgação da própria Fazenda Estadual, o *Prestando Contas ao Cidadão* era “uma versão simplificada das informações sobre a administração das finanças públicas do Estado, antes disponíveis no www.sefaz.ba.gov.br” (SEFAZ-BA, 2005, p. 11). Vale ressaltar que antes do *Prestando Contas*, as informações constantes no referido site, que serão mostradas posteriormente, ficavam no *Canal Finanças Públicas* do endereço eletrônico da Secretaria da Fazenda, espalhadas de acordo com a sua categoria. O lançamento desse site foi feito pelo governador, junto com o então secretário da Fazenda, Albérico Mascarenhas, em reunião trimestral de avaliação das metas fiscais do Estado, que contou com a participação dos gestores da Secretaria da Fazenda. Durante meses, o formato do site foi pensado e montado pela equipe técnica da Superintendência de Administração Financeira da Fazenda Estadual, comandada

⁸ PFL – Partido da Frente Liberal (atual DEM – Partido Democratas). Paulo Souto foi governador da Bahia de 2003 a 2006 e de 1995 a 1999.

pelo então superintendente Carlos Fernandes de Oliveira, que preparou todos os modelos de quadros, gráficos e tabelas.

Em outubro de 2006, o resultado das eleições para o Governo do Estado da Bahia representou uma ruptura de um ciclo de poder ligado ao chamado Carlismo. Jaques Wagner, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), representante da esquerda, venceu o pleito. A mudança indicou que um movimento mais ligado a bases populares estaria sendo alçado ao poder, o que criou naturalmente muitas expectativas sobre uma maior permeabilidade popular à participação.

Ao assumir o governo do quarto maior colégio eleitoral do Brasil, no qual está localizada a quarta capital brasileira em número de habitantes⁹, Jaques Wagner estabeleceu um Plano Estratégico para o estado (BAHIA, 2007). De acordo com este plano, os eixos de desenvolvimento prioritários para a Bahia deveriam ser:

- ✓ Desenvolvimento com inclusão social e equidade, com prioridade para saúde e educação;
- ✓ Crescimento econômico sustentável com geração de emprego e distribuição de renda, assistência social e combate à fome;
- ✓ Promover políticas de igualdade e de direitos humanos;
- ✓ Promover a diversidade cultural, trabalho e renda, esporte e lazer;
- ✓ Dinamizar as diferentes regiões do Estado;
- ✓ Integrar a Bahia com a economia global e nacional, dinamizar a agricultura familiar e a agroindústria; dinamizar a indústria, comércio e serviços;
- ✓ Recuperar e ampliar a infraestrutura econômica e a logística;
- ✓ Desenvolver a infraestrutura social, habitação, saneamento e energia, infraestrutura econômica, desenvolvimento urbano;
- ✓ Fortalecer a base científica, tecnológica e de inovação, tecnologia de informação e comunicação;
- ✓ Preservar e recuperar o meio ambiente e sua sustentabilidade; promover a gestão pública com democracia e participação;
- ✓ Instituir o conselho de desenvolvimento econômico e social, planejamento participativo, estabelecimento de relações republicanas;
- ✓ Justiça, cidadania, segurança e direitos humanos;

⁹ De acordo com os dados oficiais para o ano de 2007 (IBGE, 2008).

- ✓ Segurança pública;
- ✓ Gestão do estado;
- ✓ Transparência e eficiência da gestão pública;
- ✓ Prevenção e combate a corrupção;
- ✓ Mesa estadual de negociação permanente;
- ✓ Valorização dos servidores públicos; e
- ✓ Qualidade no atendimento ao público e modernização da gestão.

Em dois dos eixos definidos pelo Governo Wagner, é dada prioridade às ações de transparência: “transparência e eficiência da gestão pública; transparência e gestão”. Seguindo esse objetivo, em 1º de agosto de 2007, na reabertura dos trabalhos da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia em seu primeiro ano de mandato, o Governo apresentou à sociedade o portal *Transparência Bahia*, o qual, ao mesmo tempo em que incorporou todas as informações antes oferecidas no *Prestando Contas ao Cidadão*, inovou ao disponibilizar o Canal *Senha Aberta*, atendendo assim a uma antiga demanda dos deputados: colocar as contas do estado na rede mundial de computadores.

Criado como um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o portal *Transparência Bahia* tem entre seus principais objetivos dar publicidade aos atos da administração pública neste estado. O *Transparência* pode ser acessado através da página da Secretaria da Fazenda do Estado (<<http://www.sefaz.ba.gov.br>>) ou nos sites das demais secretarias, órgãos e entidades da administração pública estadual.

Levando em consideração que o portal está bem desenvolvido nos aspectos tecnológicos, a primeira contradição aparente é apresentar áreas restritas e que realmente não oportunizam aos cidadãos o acesso livre às informações. Para além disso, a renovação nos governos eletrônicos precisaria ampliar não apenas o número de informações e serviços em rede, mas também disponibilizar espaços para ideias e posicionamentos que reflitam uma postura pró-diálogo em busca de uma cidadania mais ativa.

Em outras palavras, ao abrir a senha para as contas públicas, o *Transparência Bahia* representou um avanço significativo, iniciando um processo que objetiva ser de crescente acesso da população às informações, mas ainda apresenta desafios para ser apontado como um efetivo canal de interação da população com a gestão pública.

4.2 ELEMENTOS DESCRITIVOS, FUNCIONALIDADES E USO DO PORTAL

Para o propósito discutido nesse estudo, interessa apontar o *Transparência Bahia* como um portal de acesso livre aos cidadãos a partir do *Senha Aberta*, como disposto na Figura 2. Este é um site que permite à população baiana consultar os pagamentos realizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Figura 2 – O canal *Senha Aberta* do *Transparência Bahia*



Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Também é relevante pontuar que para todos os itens de serviços disponibilizados nos portais web estão inclusos dados sobre os pagamentos realizados a partir do Sistema de Informações Contábeis e Financeiras (SICOF), sistema responsável pela execução orçamentária e financeira e pelo registro contábil do Governo do Estado da Bahia. Porém, não se incluem os pagamentos realizados por empresas estatais não dependentes e por empresas públicas, quando oriundos

de receitas próprias, pois tais pagamentos não são realizados via SICOF, mas por sistemas específicos destas unidades.

O portal está aberto, com acesso sem senha, e nele está disponível página para consultas das informações mais importantes, bastando indicar o ano, os meses inicial e final (apenas meses fechados no SICOF), como apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Procedimento de início de consulta no *Transparência Bahia*

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Apontando o segundo passo de acesso ao *Transparência Bahia*, percebe-se de imediato que as informações são puramente técnicas.

Para ter acesso aos serviços, o usuário precisa indicar se a pesquisa será por pagador ou por recebedor. Caso seja por pagador (órgãos e entidades do Governo da Bahia), a lista é exibida de acordo com a estrutura organizacional do ano selecionado, como mostra a Figura 4.

Figura 4 – Pesquisa por pagador de acordo com a estrutura organizacional

The image shows a search interface on the 'Portal Transparência Bahia' website. The main search area is titled 'Pesquisar por:' and includes a 'Período:' field. A dropdown menu for 'Pagador:' is open, displaying a list of government entities. The option 'ADAB - AGENCIA EST.DE DEFESA AGROPECUARIA DA BAHIA' is highlighted with a red box. Other options include SECT - SECRETARIA DA CULTURA E TURISMO, SEAGRI - SECRETARIA AGRICULTURA IRRIGACAO E REFORMA AGRARIA, SEC - SECRETARIA DA EDUCACAO, SECOMP - SECRETARIA DE COMBATE A POBREZA E AS DESIG SOCIAIS, SECTI - SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO, SEDUR - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, SEFAZ - SECRETARIA DA FAZENDA, SEGOV - SECRETARIA DE GOVERNO, SEI - SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOM.E SOCIAIS, SEINFRA - SECRETARIA DE INFRA, SEMARH - SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HIDRICOS, SEPLAN - SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, SESAB - SECRETARIA DA SAUDE, SETRAS - SECRETARIA DO TRABALHO, ASSIST.SOCIAL E ESPORTE, SICM - SECRETARIA DA INDUSTRIA COM. E MINERACAO, and SICH - SECRETARIA JUSTICA E DIREITOS HUMANOS. Below the dropdown is a 'Tipo:' field with a dropdown menu set to '--- Selecione um Tipo ---'. There is also a CAPTCHA labeled 'BD99' and a 'Consultar' button. The footer includes 'Fale Conosco' and '© Todos os Direitos Reservados SEFAZ-BA 2003'.

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

No caso da pesquisa por recebedor, o usuário poderá selecioná-lo a partir do CNPJ/CPF ou na busca fonética por nome, selecionando o recebedor desejado na lista apresentada, conforme Figura 5.

Figura 5 – Seleção do recebedor desejado na lista apresentada

Transparência BAHIA

GOVERNO DA Bahia
TERRA DE TODOS NÓS
Secretaria da Fazenda

Inicial

Senha Aberta | Receitas | Despesas | FUNPREU | PLANSEU | FUNDEB | Saúde | Educação | Limites da LRF | Programas

Senha Aberta

Informações

Período: Ano 2007 de JAN a JAN

Pesquisar por:

Pagador
 Recebedor

CNPJ | CPF do Recebedor [] ou []
Parte do nome do Recebedor []

Pesquisar

Recebedor:

RONDA SERVICOS DE SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA. - 16330409000106
CENTRO ESPIRITA UBANDISTA OGUM DE RONDA - 34434597000102
RONDA SERVICOS DE SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA. - 16330409000106

Tipo:

Digite no campo abaixo o código exibido ao lado

P3ah

Consultar

Fale Conosco

© Todos os Direitos Reservados SEFAZ BA 2003

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Conforme visto mais adiante na Figura 6, as informações contidas no portal permitem ao usuário indicar as espécies de pagamento que deseja pesquisar, que podem ser de três tipos: Compras, Serviços e Obras; Convênios Concedidos; e Outros (que inclui diárias, adiantamentos, recolhimento de impostos retidos etc.). O usuário também poderá optar por pesquisar todos os tipos.

Figura 6 – Indicação do tipo de pagamento para pesquisa

Transparência BAHIA

GOVERNO DA Bahia
TERRA DE TODOS NÓS
Secretaria da Fazenda

Inicial

Senha Aberta | Receitas | Despesas | FUNPREU | PLANSERU | FUNDEB | Saúde | Educação | Limites da LRF | Programas

Senha Aberta Informações

Período: Ano 2007 de JAN a JAN

Pesquisar por: Pagador Recebedor

CNPJ | CPF do Recebedor _____ ou _____
Parte do nome do Recebedor _____ **Pesquisar**

Recebedor: RONDA SERVICOS DE SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA. - 16330409000106

Tipo: **COMPRAS, SERVICOS E OBRAS**
--- Selecione um Tipo ---
COMPRAS, SERVICOS E OBRAS
CONVENIOS CONCEDIDOS
OUTROS

Consultar

Fale Conosco | © Todos os Direitos Reservados SEFAZ BA 2003

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Por fim, o usuário deverá repetir em campo específico os caracteres exibidos no selo randômico, conforme Figura 7, função que serve para dar segurança ao processo de consulta.

Figura 7 – Exibição de caracteres para dar segurança ao processo de consulta

Transparência BAHIA

GOVERNO DA Bahia
TERRA DE TODOS NÓS
Secretaria da Fazenda

Inicial

Senha Aberta | Receitas | Despesas | FUNPREU | PLANSEU | FUNDEB | Saúde | Educação | Limites da LRF | Programas

Senha Aberta Informações

Período: Ano de a

Pesquisar por:
 Pagador
 Receptor


CNPJ | CPF do Receptor ou

Parte do nome do Receptor

Receptor:

Tipo:

Digite no campo abaixo o código exibido ao lado



Fale Conosco | © Todos os Direitos Reservados SEFAZ-BA 2003

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

No resultado da consulta será exibida uma lista, conforme Figura 8, com os primeiros mil pagamentos que se enquadrem nos parâmetros indicados (pagador/recebido, período e tipo), que são exibidos no cabeçalho da lista.

Figura 8 – Resultado da consulta nos parâmetros indicados: pagador/recebedor, período e tipo

Senha Aberta				
Recebedor: EMPRESA BAIANA DE AGUAS E SANEAMENTO S/A -		Período: JAN/2006 a DEZ/2006		
Data: 30/07/2007 - 23:34		Tipo: COMPRAS, SERVICOS E OBRAS		
Pagador	Num pgto	Data pgto	Valor R\$	Pagamento referente a
306004	18/1	16/02/2006	3.000,00	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
COORDENACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO - CDA 310500	31/1	17/02/2006	50,00	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DEPARTAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANP DA BAHIA 324600	32/1	17/02/2006	38.632,02	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DEPARTAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANP DA BAHIA 324600	32/2	17/02/2006	6.668,75	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
SUPERINTENDENCIA DE CONSTRUCOES ADM DA BAHIA-SUCAB 326600	37/1	22/02/2006	25.385,87	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA JUSTICA 316004	50/1	10/02/2006	3.176,23	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA JUSTICA 316004	50/2	20/02/2006	18.089,74	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
SUPERINTENDENCIA DE ASSUNTOS PENAIIS - SAP 316500	59/1	22/02/2006	614.751,98	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Os pagamentos são exibidos com as informações do recebedor ou pagador (caso a pesquisa seja por pagador ou recebedor, respectivamente), o número, a data e o valor do pagamento, bem como uma descrição resumida de cada pagamento.

O usuário poderá ordenar os pagamentos pelas primeiras colunas, bastando clicar no título da coluna pela qual deseja o ordenamento, alternando entre crescente e decrescente. No caso de valor, o ordenamento será feito inicialmente por ordem decrescente (Figura 9).

Figura 9 – Ordenamento de pagamentos

Pagador	Num pgto	Data pgto	Valor R\$	Pagamento referente a
DIRETORIA GERAL DA - PGE 306004	18/1	16/02/2006	3.000,00	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
COORDENACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO - CDA 310500	31/1	17/02/2006	50,00	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DEPARTAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANP DA BAHIA 324600	32/1	17/02/2006	38.632,02	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DEPARTAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANP DA BAHIA 324600	32/2	17/02/2006	6.668,75	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
SUPERINTENDENCIA DE CONSTRUcoes ADM DA BAHIA-SUCAB 326600	37/1	22/02/2006	25.385,87	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA JUSTICA 316004	50/1	10/02/2006	3.176,23	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA JUSTICA 316004	50/2	20/02/2006	18.089,74	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
SUPERINTENDENCIA DE ASSUNTOS PENAIIS - SAP 316500	59/1	22/02/2006	614.751,98	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Cada tela exibe até 50 pagamentos, podendo o usuário navegar pelas páginas a partir dos números na parte inferior dela (Figura 10).

Figura 10 – Exibição de pagamentos realizados por órgãos públicos

DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS 321003	162/1	17/02/2006	18.727,64	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS 321003	162/2	17/02/2006	40.247,62	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS 321003	162/3	17/02/2006	33.120,93	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS 321003	162/4	17/04/2006	551,43	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA - PGE 306004	164/1	16/02/2006	161,62	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA - PGE 306004	164/2	08/03/2006	138,38	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SEAGRI 310003	175/0	15/02/2006	7.466,80	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA SICM 315004	179/1	09/02/2006	341,94	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA SICM 315004	179/2	08/02/2006	158,06	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
SUPERINTENDENCIA DE ASSUNTOS PENAIIS - SAP 316500	186/1	22/02/2006	286.084,90	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA

Página: [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#) [15](#) [16](#) [17](#) [18](#) [19](#) [20](#)

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Os detalhes de cada pagamento também podem ser consultados. Para isso, o número do pagamento, quando acionado, serve de acesso ao detalhe do pagamento, no qual constam dados relativos ao empenho (número e data, unidade gestora, natureza e subelemento da despesa, modalidade do empenho, tipo do processo licitatório, histórico do empenho e valor) e ao próprio pagamento (número e data, valor principal, estorno – quando houver, valor pago, banco e agência pagadora e número da nota fiscal). Esses detalhes estão ilustrados nas Figuras 11, 12 e 13.

Figura 11 – Localização do índice de acesso a detalhamento de pagamentos

The screenshot shows the 'Transparência BAHIA' website interface. At the top, there is a navigation menu with options like 'Senha Aberta', 'Receitas', 'Despesas', 'FUNPREV', 'PLANSEU', 'FUNDEB', 'Saúde', 'Educação', 'Limites da LRF', and 'Programas'. Below the menu, there is a section for 'Senha Aberta' with search filters for 'Recebedor' (EMPRESA BAIANA DE AGUAS E SANEAMENTO S/A - 13504675000110) and 'Data' (30/07/2007 - 23:34). The 'Período' is set to 'JAN/2006 a DEZ/2006' and the 'Tipo' is 'COMPRAS, SERVIÇOS E OBRAS'. The main table lists various payments with columns for 'Pagador', 'Num pgto', 'Data pgto', 'Valor R\$', and 'Pagamento referente a'. The entry for 'COORDENACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO - CDA' with payment number '31/1' is highlighted with a red box.

Pagador	Num pgto	Data pgto	Valor R\$	Pagamento referente a
DIRETORIA GERAL DA - PGE 306004	18/1	16/02/2006	3.000,00	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
COORDENACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO - CDA 310500	31/1	17/02/2006	50,00	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DEPARTAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANP DA BAHIA 324600	32/1	17/02/2006	38.632,02	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DEPARTAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANP DA BAHIA 324600	32/2	17/02/2006	6.668,75	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
SUPERINTENDENCIA DE CONSTRUCOES ADM DA BAHIA-SUCAB 326600	37/1	22/02/2006	25.385,87	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA JUSTICA 316004	50/1	10/02/2006	3.176,23	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
DIRETORIA GERAL DA JUSTICA 316004	50/2	20/02/2006	18.089,74	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA
SUPERINTENDENCIA DE ASSUNTOS PENAIIS - SAP 316500	59/1	22/02/2006	614.751,98	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Ao clicar no pagamento, abre-se a tela específica e detalhada.

Figura 12 – Detalhamento de empenhos

The screenshot displays the 'Transparência BAHIA' interface. At the top, it features the logo of the Government of Bahia and the text 'Secretaria da Fazenda'. Below this, there is a navigation menu with options like 'Senha Aberta', 'Receitas', 'Despesas', etc. The main content area is titled 'Senha Aberta' and shows the following information:

Pagador: DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS - 321003
Recebedor: EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO S/A - 13504675000110
Data: 31/07/2007 - 0:17

The 'Dados do Empenho' section is highlighted with a red box and contains the following data:

NUMERO	162	DATA	03/02/2006
UNIDADE GESTORA	321003 - DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS		
NATUREZA DA DESPESA	339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA		
SUBELEMENTO DE DESPESA	39012 - AGUA E ESGOTO		
MODALIDADE	ESTIMATIVA		
TIPO PROCESSO LICITATÓRIO	NAO SE APLICA		
HISTÓRICO	REF. DESPESA COM CONSUMODE AGUA		
VALOR	94.851,26		

The 'Dados do Pagamento' section below it shows:

NUMERO	162 / 4		
PAGAMENTO	551,43	DATA	17/04/2006
ESTORNO	0,00	DATA	
VALOR PAGO	551,43		
BANCO / AGÊNCIA PAGADORA	237/3567		
Nº NOTA FISCAL	26506661		

At the bottom of the page, there are navigation links: 'Fale Conosco', 'Pesquisar', 'Inicial', and a copyright notice: '© Todos os Direitos Reservados SEFAZ-BA 2003'.

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Além dos dados de empenho, são apresentados os respectivos dados dos pagamentos, como destacado na Figura 13.

Figura 13 – Detalhamento de pagamentos

The screenshot shows the 'Transparência BAHIA' portal interface. At the top, there is a navigation menu with options like 'Inicial', 'Senha Aberta', 'Receitas', 'Despesas', 'FUNPREV', 'PLANSERU', 'FUNDEF', 'Saúde', 'Educação', 'Limites da LRF', and 'Programas'. Below this, the 'Senha Aberta' section displays the following information:

Pagador: DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS - 321003
Recebedor: EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO S/A - 13504675000110
Data: 31/07/2007 - 0:17

The 'Dados do Empenho' section includes:

NUMERO	162	DATA	03/02/2006
UNIDADE GESTORA	321003 - DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA SETRAS		
NATUREZA DA DESPESA	339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA		
SUBELEMENTO DE DESPESA	39012 - AGUA E ESGOTO		
MODALIDADE	ESTIMATIVA		
TIPO PROCESSO LICITATÓRIO	NAO SE APLICA		
HISTÓRICO	REF. DESPESA COM CONSUMODE AGUA		
VALOR	94.851,26		

The 'Dados do Pagamento' section, highlighted with a red box, includes:

NUMERO	162 / 4		
PAGAMENTO	551,43	DATA	17/04/2006
ESTORNO	0,00	DATA	
VALOR PAGO	551,43		
BANCO / AGÊNCIA PAGADORA	237/3567		
Nº NOTA FISCAL	26506661		

At the bottom of the page, there are navigation links: 'Fale Conosco', 'Pesquisar', 'Inicial', and a copyright notice: '© Todos os Direitos Reservados SEFAZ-BA 2003'.

Fonte: Portal Transparência Bahia (BAHIA, 2013).

Nesse espaço estão disponíveis também os dados sobre o Fundo da Previdência (FUNPREV), a Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (PLANSERV), Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Magistério (FUNDEF), além das informações e dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Quanto às informações dos pagamentos, encontram-se essas dentro do módulo *Senha Aberta*, já apresentado, para o qual o cidadão tem acesso livre. Como o *Senha Aberta* disponibiliza as informações mais importantes do *Transparência Bahia*, coube neste caso explicação mais detalhada de todos os dados nele dispostos.

4.3 DETALHAMENTO ANALÍTICO

O portal foi avaliado segundo seu conteúdo e com base nos critérios estabelecidos por Akutsu e Pinho (2002) no modelo de análise aqui adotado. Ao final de cada subseção, são feitas considerações gerais, na forma de um resumo, sobre as informações levantadas no portal *Transparência Bahia*.

4.3.1 Dados do portal

Esta seção visa a analisar os dados gerais do portal, como o endereço disponível na internet, bem como aspectos voltados a sua configuração, no que se refere à facilidade no acesso e navegação nele, bem como o entendimento das informações básicas e iniciais, de modo geral.

O portal está disponível no endereço eletrônico <<http://www.senhaaberta.ba.gov.br>> (fazendo parte dos sistemas *on line* da Sefaz-BA). Dispõe de links na página principal, os quais dividem por “categoria” as informações, separando os setores da administração pública, como, por exemplo, Saúde, Educação, Programas, Receitas, Despesas etc., permitindo certa facilidade de navegação na página, bem como no acesso às informações; porém, é necessário algum grau de conhecimento técnico ou de familiaridade com o tema para que o usuário possa chegar ao resultado de sua busca. A partir do *Senha Aberta* passa a ser possível incentivar o usuário do portal a acessar as informações sobre compras, serviços e obras.

O *Transparência Bahia* possui quase todas as fases da execução orçamentária, desde a aprovação do orçamento até o pagamento efetuado. Contudo, faltam as informações dos valores pagos (fase em que a administração pública quita o débito contraído no exercício vigente) e o total desembolsado (valor global desembolsado, incluindo os valores pagos com o orçamento do exercício, acrescidos dos restos a pagar já saldados), que se somariam às informações que apresenta sobre a dotação inicial (orçamento aprovado, sem remanejamentos), dotação autorizada (orçamento atualizado, incluindo créditos adicionais), valores empenhados (reservados em orçamento), valores liquidados (reconhecimento do serviço prestado ou da entrega do bem), restos a pagar saldados (pagamentos referentes a despesas contraídas em anos anteriores) e restos a pagar a serem saldados (dívidas de anos anteriores e ainda não quitadas).

O mapa, o layout das informações e os links encontrados são itens comuns em portais, e essas facilidades devem estar presentes em sites governamentais que procuram desenvolver *accountability* através da Internet. Desse modo, o portal está

bem desenvolvido quanto aos aspectos estruturais, no entanto, as informações não estão direcionadas com base em uma aplicação mais político-participativa.

São muitas informações técnicas que o usuário deve possuir para se chegar ao resultado de sua busca. Este é um dos desafios do site, visto que grande parte da população baiana tem pouca facilidade de uso de ferramentas digitais, e muito menos conhecimento de questões contábeis básicas que permita uma análise crítica. Em tais situações, o que se constata é que as informações não são obtidas de forma fácil e inteligível para o público em geral. Além disso, não se possibilita *download* completo de partes do banco de dados, ou mesmo dele todo, o que facilitaria o cruzamento de informações pelos interessados.

Contudo, há que se observar que a configuração do portal já fornece elementos para uma exploração por atores sociais e políticos mais capacitados para uma análise crítica. Assim, a oposição política, os meios de comunicação, a Academia e as organizações sociais, por exemplo, possuem com o *Transparência Bahia* condição de uso em prol da sociedade.

As tecnologias são um instrumento favorável à interação governo-cidadão, mas o conteúdo político, em geral e nesse caso específico, não é satisfatório à democratização das informações aos cidadãos baianos.

4.3.2 Informações disponíveis aos cidadãos

Esta seção objetiva analisar “as principais informações e serviços disponíveis aos cidadãos, que [representem] evidências de avanço na *accountability* e [demonstrem] o efetivo interesse dos gestores públicos em disponibilizar informações para a sociedade na internet” (AKUTSU; PINHO, 2002). Nesse sentido, faz-se necessário averiguar se o ente público está de acordo com a Lei nº. 9.755/1998, que “dispõe sobre a criação de ‘homepage’ na ‘Internet’, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica” (BRASIL, 1998); e ainda verificar as possíveis tentativas de inovação no que concerne aos serviços disponibilizados no portal para os cidadãos.

As informações gerais disponibilizadas no *Transparência Bahia* referem-se a compras, serviços e obras.

De um modo geral, o *Transparência Bahia* disponibiliza informações a partir de 2006 de acordo com a Lei, e sua atualização é diária. Há também gráficos comparativos das receitas totais e despesas totais, das despesas com pessoal e encargos sociais, das transferências constitucionais a municípios, entre outros itens. Possui quase todas as informações exigidas em Receita, à exceção do órgão ou unidade orçamentária arrecadadora, o que não compromete significativamente os objetivos, pois o foco tende ao bom uso dos recursos. Assim, na parte de Despesas, apresenta dados como a categoria econômica, a natureza e o elemento.

O portal não oferece, porém, a “ação” (conjunto de operações do qual resulta um produto – bem ou serviço – ofertado à sociedade), o “subtítulo” (localizador do gasto), a “modalidade de aplicação” (aplicação direta, entidade privada sem fins lucrativos, órgão público municipal etc.) e o “subelemento” (combustível, alimentos e bebidas, etc.). Outro aspecto observado é a inexistência no *Transparência Bahia* de informações sobre as compras e processos licitatórios do estado, bem como os extratos dos convênios e receitas por fonte e unidade.

Desse modo, por ser um portal que pretende representar um avanço na área de transparência na gestão pública baiana, e se apresenta, neste quesito, em conformidade com a lei supracitada (tem, por exemplo, o nível máximo de detalhamento do gasto, com as informações básicas exigidas para as Notas de Empenho), é natural que se cobre dele mais e mais avanços, já que a ampliação do acesso à informação dá origem a um fenômeno de autoalimentação, representando um lado positivo sobre outros processos de transformação do Estado. Quanto mais informação é disponibilizada para a sociedade, mais cresce a demanda por informação adicional, mais competentes são as contribuições vindas de fora do Estado e mais informação e de melhor qualidade o governante tem à disposição para decidir. Como o nível de informações sinaliza nesse caso um grau de compromisso com a *accountability*, melhorias tenderão a ocorrer.

Observa-se portanto, que há ainda a necessidade de avanços importantes. Eles relacionam-se tanto à disponibilização de informações de forma mais fácil para utilização pelo interessado quanto à ampliação de informações disponíveis. Não se verifica que haja inovação concreta no sentido de uma maior *accountability*. No

portal observado, percebe-se que existe a predisposição do governo em expor suas contas na rede, mas há a necessidade de instrumentos para o aprofundamento das relações políticas entre governo e sociedade.

4.3.3 Possibilidade de participação popular via internet na gestão

Esta seção está voltada para avaliação da participação e interação popular, em que se questiona a existência de instrumentos voltados para esta proposta. Busca-se observar a possibilidade de apresentação de sugestões, avaliação e acompanhamento de políticas públicas por parte do público geral, bem como se e como é realizado o diálogo direto com os sujeitos sociais através de ouvidoria ou fórum.

A participação do cidadão para dar sugestões, fazer críticas e contribuir com a construção do portal é feita através do *Fale Conosco*, no qual é possível deixar uma mensagem sem limite de caracteres. É possível acessar o *Fale Conosco* em qualquer página do *Transparência Bahia*, sendo solicitado identificação do cidadão quanto ao nome, à cidade de origem e endereço eletrônico pessoal. Entretanto, esse processo não passa ao cidadão uma percepção de que se tem um canal isento e destinado à melhoria da sua participação. Não há qualquer clareza (ou transparência) sobre se e como será tratada essa informação, o que muitas vezes pode passar a impressão da necessidade de uma central de atendimento para tirar dúvidas ou fornecer alguma informação adicional. Logo, constata-se uma real limitação do portal para propósitos de participação.

Ainda no que tange aos aspectos de interatividade, o *Transparência Bahia* possui parte dos itens exigidos para a interação com o internauta, como o *Manual de Navegação* e *Glossário*, assim como o já citado *Fale Conosco*, por e-mail. Pode-se constatar a inexistência do *Perguntas Frequentes* (que facilitaria o esclarecimento de possíveis dificuldades, já que este é um espaço que compila as dúvidas mais frequentes de quem acessa o portal) e de possibilidades de contato por telefone.

O conteúdo não se encontra em um único portal e não existe um link imediato na página principal para algumas informações disponibilizadas em outros portais, como o de Licitações, por exemplo. Seria interessante inclusive que o site tivesse

um link indicativo na página principal do *Transparência Bahia* para o portal de compras do estado, o *ComprasNet*.

O portal trata de pagamentos, mas não traz qualquer conexão com a execução das políticas públicas que correspondam a tais despesas. Isso distancia muito as possibilidades de uma participação mais real e qualificada. Apenas colocar pagamentos e não conectá-los às políticas nem criar espaços de interação faz com que o *Transparência Bahia* seja bastante limitado, quer no sentido da *accountability*, quer em sinalizar para a democratização das decisões. Portanto, há muito espaço para aperfeiçoar nesse item.

4.3.4 Existência de interação com outros órgãos e entes

O que interessa nesta seção é verificar se há links no portal que direcionem para diferentes órgãos da esfera do governo, ou ainda, de organizações não governamentais. Apresenta-se, com isto, a necessidade de registrar se há avanços na “*accountability* horizontal (entre agências estatais)” (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 738) através da internet, visto que isso representaria uma prática inovadora no que se refere à possibilidade de interação e diálogo. Acredita-se que esta interação também configura um passo em prol da transparência.

Não há no portal nenhuma ligação com outras entidades administrativas, sejam elas ligadas diretamente ao governo, aos outros Poderes ou às organizações da sociedade civil como no caso de associações, sindicatos ou organizações não governamentais. Percebe-se, portanto, que o portal *Transparência Bahia* não responde a contento a este aspecto.

4.4 ANÁLISE CRÍTICA

O portal *Transparência Bahia* é um espaço virtual do governo estadual aberto à sociedade enquanto um importante canal de comunicação com a população baiana. A boa configuração do portal demonstra o investimento realizado para sua instalação e manutenção, e as informações publicadas fornecem ao cidadão uma

visão das ações e políticas desenvolvidas pelo governo. O portal eletrônico disponibiliza os números das receitas, despesas, gastos com educação, saúde e outros serviços. Contudo, não contém espaços para manifestação de discussão do cidadão com os gestores.

É válido lembrar que, mesmo com essa atitude política de ampliar os governos eletrônicos com o auxílio da internet, existem “evidências que indicam que ainda não vinga no Brasil uma cultura de avaliação do serviço público, estando este praticamente impermeável à ação da sociedade” (PINHO, 2008, p. 490). Apesar de existirem implementações de instrumentos de comunicação *online* que facilitam a busca de informações pelo cidadão, ainda não é perceptível a efetividade do processo de interação e influência sobre as ações governamentais.

Não é difícil constatar o fato de que o *Transparência Bahia* é um avanço significativo ao usar a tecnologia para abrir informações entendidas como sensíveis, para conhecimento da sociedade, porém, “não bastam os avanços significativos na tecnologia se a estrutura política permanece intocável” (PINHO, 2008, p.490). Com base nesta perspectiva, percebe-se a necessidade de se efetivarem políticas públicas mais amplas, que instiguem o compartilhamento entre sociedade e governos. De fato, a inexistência dessas políticas públicas efetivas reflete uma despreocupação ou até uma postura contrária à transparência e participação, necessárias à revisitação da *accountability*.

Para o enfrentamento da questão, aqui trazida pela necessidade de entender os reais objetivos da abertura do canal de comunicação através do Portal *Transparência Bahia* pelo governo do estado, Pinho (2008) pontua que os portais dos governos eletrônicos apresentam algumas falhas em função de cumprirem determinações emanadas pelo modelo político tradicional vigente no Brasil. Dizendo de outro modo, atingir a transparência, seja por meios digitais, seja por métodos convencionais, depende de mudanças fundamentais na própria cultura política nacional.

Assim, o *Transparência Bahia* pode ser visto como um avanço simbólico em direção a um Estado mais transparente e a uma sociedade mais participativa. Ainda assim, para que se efetive enquanto um canal de ligação com os cidadãos e espaço de construção do processo participativo, faz-se necessária uma plena

conscientização da sociedade civil quanto ao seu poder de decisão e à necessidade de atuação frente às ações do governo.

Embora exista a intenção de abertura à transparência, Pinho (2008, p. 427) assinala que um governo ampliado, não deve

[...] contemplar apenas produtos ou serviços, mas também ideias. Ainda que a disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando amplia no sentido da manifestação de maior transparência.

No entanto, sem querer generalizar a partir de um caso, a análise do portal *Transparência Bahia* dá pistas de que os governos eletrônicos provavelmente necessitam serem ampliados, partindo de mecanismos de participação digital genuína¹⁰ baseados em maior interação do governo com a sociedade e pelo compromisso de transparência por parte desses entes estatais.

Na página inicial do portal é apontado que ele “funcionará como mais um canal de ligação com os cidadãos e espaço de construção de uma sociedade mais justa e igualitária” (BAHIA, 2013). A estrutura apresentada pelo portal permite vislumbrar algum apoio a graus de transparência. Embora não seja suficiente esta prática por si só, deve-se aproveitar as TICs para o acesso mais avançado da população às ações do governo.

Considerando que as formas de promover a participação ainda não estão bem definidas, os portais governamentais tendem a ser uma forma dos governos mostrarem sua identidade, seus propósitos, suas realizações, muitas vezes com um viés mais publicitário que participativo. A inexistência de um portal de qualidade impede que se atenda às necessidades dos cidadãos em relação a serviços, informações e participação.

As descrições feitas em relação ao portal do governo do Estado da Bahia, o *Transparência Bahia*, visam a apontar os critérios favoráveis à transparência,

¹⁰ A participação do cidadão pode ser definida como uma participação voluntária (ou forçada) nas tomadas de decisão sobre questões públicas. Até certo ponto, a teoria que lida com redes e criação de conhecimento pode ser aplicada à sua análise. As instituições destinadas às consultas e tomadas de decisão política são estruturadas como redes. As TIs [Tecnologias da Informação] permitem aumentar a sua eficácia, oferecendo a possibilidade de trabalho em rede (a comunicação de muitos com muitos), bem como ultrapassar e acelerar capacidades. A consulta política pode ser descrita como uma criação de conhecimento (tácito) politicamente vantajoso. As TIs podem facilitar vários estágios deste processo, por exemplo estabelecendo espaços virtuais compartilhados, girando em torno de informações velhas e novas (conhecimento explícito) (SZEREMETA, 2005, p. 103).

implicando em se buscar identificar suas dimensões. Sabe-se que a prestação de contas também é uma forma de transparência, mas este não deve ser o único objetivo do governo eletrônico, como apontado por Pinho, Iglesias e Souza (2005, *apud* AMARAL, 2007), pois o e-Gov deve ser ampliado para a promoção de cidadania participante e bem informada.

Em síntese, o *Transparência Bahia* disponibiliza dados sobre compras, serviços e obras e demonstra interesse da gestão pública em divulgar informações através da Internet. Além disso, o portal faz conexão com os projetos e políticas de governo e deveria disponibilizar atendimentos alternativos e canais para exposição de reclamações, sugestões, solicitações de outras informações ou para discussão de políticas públicas. A partir desta abertura política, o ente poderia promover o debate com a sociedade a respeito das decisões a serem tomadas pela gestão estadual.

5 CONCLUSÃO

A Bahia viveu na primeira década do século XXI um fértil período para avanços no processo de ampliação da transparência e da participação popular. Uma ruptura de poder, carregada de simbolismo com a saída das ditas forças “tradicionais” para a ascensão das “progressistas”. Concomitantemente, houve uma verdadeira inflexão na disponibilidade de recursos tecnológicos capazes de criar canais diretos entre governos e cidadãos, através do governo eletrônico.

Esse é o contexto de surgimento do portal *Transparência Bahia*, o qual fez com que a proposta deste trabalho viesse a ser analisar seu grau de efetividade no sentido de contribuir para um Estado mais transparente e uma sociedade mais participativa, durante seu período de implantação, além de propor melhorias nessa direção.

Trata-se de um caso que permite dialogar com toda uma base conceitual sobre tecnologia, transparência e participação, demonstrando o quanto o desafio ainda é grande e ajudando a indicar caminhos para melhorias, um dos objetivos deste trabalho.

Assim, o avanço das TICs é pano de fundo para discussão profunda sobre a relação entre o Estado, a sociedade e os reais papéis que essas tecnologias podem cumprir dentro de uma estratégia voltada para a efetiva participação cidadã.

Um modelo de Estado democrático pressupõe que as vontades e anseios dos cidadãos sejam de fato o elemento norteador de sua atuação. Seus objetivos se concretizariam a partir de uma maior capacidade de promover a qualidade de vida das pessoas em um ambiente de liberdade, justiça e igualdade.

Observa-se que na forma como os governos eletrônicos avançaram predominou a lógica de provimento de informações sobre serviços e de transações efetivas de serviços, e pouca ênfase tem sido dada a questões relacionadas à transparência e à participação.

Contudo, no Brasil, o Estado se configurou para enfatizar o resultado entregue a seu “cliente”, e pouco se interessa quanto às bases do processo para se atingir tais resultados. Pelo contrário, calcado no patrimonialismo que impera na

ação política e no corporativismo que a sustenta, a ideia é anestesiar e não acender a inquietação política. Ou seja, a visão se concentra mais na melhoria do provimento de serviços à população, ao invés de na existência ou não de processos democráticos e transparentes para direcionar a atuação do Estado.

De qualquer forma, as duas linhas não são e nem devem ser vistas como excludentes entre si, e sim complementares, mas é fato que a linha de serviços tem exercido amplo predomínio.

O desafio no sentido de promover um ambiente mais participativo e democrático, calcado na postura transparente, é muito grande, particularmente no caso brasileiro, aguçado por deficiências ainda mais particulares quando se trata do estado da Bahia. Diversas são as barreiras estruturais a serem superadas, entre as quais se pode citar:

- ✓ O funcionamento do Estado e sua captura por sistemas e lógicas corporativistas e por interesses econômicos;
- ✓ A lógica histórica de o Estado voluntariamente prover direitos e serviços, que termina por assegurar certa inércia dos cidadãos, pois estes se julgam bem atendidos, sendo tal ponto ainda reforçado pela visão do cidadão como um simples consumidor;
- ✓ A pouca transparência dos entes públicos e seu baixo interesse por uma maior fiscalização pela população;
- ✓ A percepção dos cidadãos de que pouco conseguem influir na atuação do Estado;
- ✓ A pouca tradição de envolvimento em questões coletivas;
- ✓ A sensação de insegurança e baixa confiança para se envolver em situações públicas;
- ✓ A exclusão digital, especialmente de acesso à internet, nos domicílios;
- ✓ A baixa escolaridade da população.

As TICs e o e-Gov despertam grandes expectativas no âmbito dessa discussão. Importa saber qual a real capacidade de ajudar a superar esse quadro e permitir atingir novos patamares de cidadania. Transparência, com acesso à informação e a canais de participação, torna-se ponto central da discussão. A internet é um caminho natural para um processo mais democrático.

Além disso, a presença dos cidadãos nas novas ferramentas de comunicação disponíveis na internet favorece a adoção de estratégias de comunicação que contemplem a sua participação e a construção conjunta de conhecimento. Essa estratégia pode contribuir inclusive para envolvê-lo em questões da esfera pública.

[...] Nesse sentido, é possível inferir que essa autonomia aproximaria o cidadão da esfera pública, de maneira que ele próprio pudesse compreender a dimensão de seus direitos e deveres, sendo ator relevante na construção de um processo mais democrático de condução da política pública pelo governo. Em suma, o que se vislumbra nesse raciocínio é a consolidação da cidadania. (BARBOSA, 2010, p. 50)

Sem dúvida, a questão da participação cidadã tem como premissa o acesso à informação, que deve ocorrer com transparência, e deveria, em última instância, funcionar também como inibidor da corrupção e da ineficiência. A discussão sobre o portal *Transparência Bahia* e a “abertura da senha” origina-se, portanto, nesse debate. De fato, a transparência surge como um requisito ou passo importante desse processo.

A transparência na administração pública não deve se restringir apenas à publicidade, antes, à visibilidade da atuação e da gestão que interessa ao público, viabilizando e concretizando, dessa maneira, o Estado Democrático de Direito.

A união da publicidade, motivação e participação, presentes no princípio da transparência, inclinaram para a existência deste balizador da Administração Pública, cuja principal característica é a facilitação do exame da observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da proporcionalidade. Trata-se, portanto, de um artifício que advém da legitimidade do uso do poder, restaurando o entendimento das normas do Direito Administrativo.

Os princípios consagrados na transparência são importantes, pois alcançam uma clara definição de interesse público assegurando que a busca por uma administração eficiente não é mais privilégio exclusivo da própria administração, mas uma prerrogativa do cidadão que, escolhendo seus governantes, quer e tem o direito de participar de forma ativa nas decisões, não apenas como espectador distanciado do poder, mas como destinatário da atuação das entidades e órgãos administrativos, numa relação de interação que promova participação efetiva por parte daqueles. No entanto, embora a ampliação e aprimoramento da comunicação política entre sujeitos sociais e entidades políticas sejam salutares para o sistema democrático, as tecnologias da informação e comunicação não são capazes de gerar participação

política de modo espontâneo. Outros elementos são apropriados e necessários para aproximar politicamente tais atores.

A comunicação política não ocorre mediante a mera existência de dois polos de agentes e um canal de comunicação: há outros fatores inerentes a este fenômeno, como disposição política do cidadão, a existência de uma cultura cívica ou ainda a existência de condições materiais e cognitivas mínimas para tanto. (DA SILVA, 2009, p. 3)

Os poucos resultados internacionais obtidos até o momento, na visão de Pinho (2008), fazem com que até analistas entusiastas da internet, como Castells, admitam que a tecnologia, por si só, não vai salvar a democracia. Apesar de a internet abrir a possibilidade de interação, é necessário tanto a consciência do Estado, quanto da própria sociedade civil, que no geral mostra-se pouco interessada em participar; ou seja, ela precisa desenvolver uma maior cultura de participação.

Diante desse quadro geral, e levando em consideração todos os aspectos já analisados, como o contexto de sua criação, as experiências com transparência antes implementadas na Bahia e a pressão por parte dos deputados e da população pela abertura das contas, é que, em primeiro lugar, deve-se reconhecer a importância da criação do portal *Transparência Bahia*, em especial do canal *Senha Aberta*.

Mesmo com todas as limitações em relação ao acesso, as dificuldades pela linguagem técnica e as ferramentas de pesquisa disponibilizadas (que exigem certo conhecimento no campo das finanças públicas por parte de quem está navegando), o fato de o Governo baiano disponibilizar na internet todos os pagamentos do estado com diversos detalhes é, sem dúvida, um importante passo simbólico.

Visto que este trabalho teve como propósito maior apresentar o Portal *Transparência Bahia*, avaliá-lo dentro de um contexto, discutir os elementos que contribuem para um processo de ampliação da transparência na Gestão Pública da Bahia, além de checar se o referido portal atende a todos os requisitos para que a população possa de fato se sentir conhecedora das contas públicas, diante dos resultados encontrados, pode-se afirmar que ainda é necessário um longo caminho a ser percorrido para que os objetivos dessa ferramenta possam ser amplamente alcançados.

Ou seja, o portal *Transparência Bahia* contempla os requisitos de abertura, que se constituem na mera exposição de dados em seu estado bruto, no entanto, não responde a contento no quesito transparência, que vai além da divulgação, fornecendo “publicidade a conteúdos discursivos de teor mais refinado, isto é, com uma linguagem mais acessível ao cidadão comum” (DA SILVA, 2009, p. 8).

Observa-se que a abertura tem um propósito claro de exposição da máquina do Estado em funcionamento. É uma ação com objetivo bem definido, que é dar condições de exploração por parte de especialistas, deixando o Estado em evidência no embate político. Além disso, trata-se de uma tentativa de subsidiar as relações de *accountability*. Mas ainda que seja “inegável a sua importância para compor a ação de grupos de pressão e outros agentes da sociedade civil que possuem *know-how* para decodificar tais informações em estado integral” (DA SILVA, 2009, p.9), a abertura real pressupõe a redução dessa barreira cognitiva ao cidadão.

Há que se reconhecer que, independentemente da base ideológica dos governos de todas as unidades federativas brasileiras, os portais atualmente em funcionamento ainda decepcionam. Embora estejam na direção de Estado menos turvo no que diz respeito pelo menos às contas públicas, estão muito longe de concretizar a prometida transparência.

Nessa linha, uma das questões deste projeto, de saber se o *Transparência Bahia* avança no sentido de promover maior transparência na gestão pública, pode ser respondida com um “muito pouco ainda”. Sem dúvida, trata-se de um passo importante, mas não determinante para uma transparência efetiva.

Mas, e agora? Quais aperfeiçoamentos precisam ser realizados na perspectiva de indução de uma fiscalização cidadã da gestão pública? O que pode ainda ser colocado no *Transparência Bahia* de modo que ele avance e passe a ser uma referência, em termos de transparência?

Há pontos em que se poderia avançar em governos eletrônicos, mesmo aceitando a existência de muitos limitadores reais. A seguir estão indicadas as propostas de algumas linhas de ação para o *Transparência Bahia*:

- ✓ Fomentar a criação de portais com informações mais facilmente acessíveis e com disponibilização completa das bases de dados;

- ✓ Relacionar as informações financeiras e de pagamentos às políticas públicas, facilitando o acompanhamento mais adequado destas últimas e ampliando o interesse pela participação;
- ✓ Disponibilizar elementos de qualificação da população, que permitam ao cidadão adquirir níveis cognitivos mais adequados e condições básicas de interação com a administração pública;
- ✓ Produzir instrumentos que possibilitem e estimulem uma efetiva participação, com canais interativos e confiáveis;
- ✓ Instituir campanhas e ferramentas adequadas para despertar a consciência no cidadão quanto ao seu papel de agente transformador e crítico;
- ✓ Disponibilizar links para outros órgãos públicos e não governamentais, tais como: ONG Transparência Brasil, Portal da Transparência do Governo Federal, Instituto Iris, Ministério Público Federal, dentre outros;
- ✓ Promover a valorização política desse canal de participação como subsídio para processos decisórios a partir da criação de instrumentos capazes de despertar efetiva e estimulante troca entre cidadão e governo.

Considerando a constatação de que uma das principais falhas do portal diz respeito à inteligibilidade do que ali é divulgado para os sujeitos sociais leigos, conclui-se que o aprimoramento do portal deve caminhar no sentido de criar possibilidades concretas de decodificação por partes destes dos discursos e argumentos ali dispostos, através de uso de linguagem mais acessível ao público comum, o que não impede de manter, através de um link, informações mais aprimoradas e específicas, destinadas aos peritos no assunto.

Além disso, é possível fomentar o interesse pela participação e envolvimento na gestão pública por meio da criação de um portal com elementos didáticos de forma capaz de despertar interesse, permitindo ao cidadão adquirir níveis cognitivos mais adequados e condições básicas de interação com a administração pública, tornando-o agente transformador, crítico e consciente da existência de um papel do cidadão numa gestão democrática.

No processo de indução a uma cultura mais participativa, necessário também disponibilizar de forma mais fácil e direta as bases de dados, criar links para outros órgãos públicos e não governamentais, e, principalmente, elaborar ferramentas no próprio portal para efetiva e estimulante troca entre cidadão e governo, valorizando

assim o canal enquanto espaço de interação e até apoio a decisões. Para isso, outro elemento imprescindível encontra-se na possibilidade de se correlacionarem as informações financeiras ao desenvolvimento das políticas públicas, o que cria a conexão necessária a uma interpretação mais rica e adequada das informações.

O *Transparência Bahia* pode ser visto como um divisor de águas de uma sociedade com tradições em sigilos administrativos, ao tempo em que mudanças em processos e cultura política, derivados de concreta vontade política, é que serão determinantes para os avanços.

Portanto, pela análise do portal *Transparência Bahia*, com base na metodologia proposta, visando a entender o quanto se avançou de fato, é possível pontuar que o governo eletrônico da Bahia deu um passo no sentido de melhorar o acesso a informações sobre suas ações, contribuindo assim para inibir a corrupção e as fraudes na esfera pública. Mesmo assim, sabe-se que ainda é muito pouco. Esse trabalho necessita ser ampliado, partindo de mecanismos de participação digital genuína baseados em maior interação do governo com a sociedade e pela ampliação do compromisso de transparência por parte do governo. As propostas apresentadas nesta dissertação-projeto buscam traçar linhas nesse sentido.

Contudo, fica claro que a opção por avançar nesse campo é basicamente política. Ou seja, a hipótese da tese que acredita no poder de algumas medidas determinarem avanços, é limitada. O trabalho é de longo prazo, de superação de uma lógica patrimonialista que tem se mostrado resistente, independentemente da base ideológica dos governos. Para isso, é imprescindível fomentar a criação de uma cultura e consciência política, a quais são o grande desafio da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461/5045>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ALVES, N. (Org.). **Formação de professores: pensar e fazer**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões da nossa época 1.)

AMARAL, M. S. **Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia**. 2007. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

BAHIA. Poder Executivo. **Plano Estratégico para a Bahia**. Salvador: Gabinete do Governador, 2007. Disponível em: http://www.governador.ba.gov.br/downloads/Planejamento_Estrategico_da_Bahia.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2008.

_____. Secretaria da Fazenda. **Transparência Bahia**. Salvador: Sefaz, 2013. Disponível em: <http://sistemas.sefaz.ba.gov.br/sistemas/tbweb/modulos/home/main.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BARBOSA, A. F. (Coord.). **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil: TIC Governo Eletrônico – 2010**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet, 2010. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic-governo-2010.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BELL, D. **O Advento da Sociedade Pós-Industrial: uma tentativa de previsão social**. Tradução de Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Cultrix, 1977.

BENNIS, W. G. *et al.* **Transparência: como criar uma cultura de valores essenciais nas organizações**. Tradução de Thereza Ferreira Fonseca. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

_____. Lei complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 maio 2000, Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1990, Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº. 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1998, Seção 1, p. 33.

_____. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 ago. 2013, Seção 1, p. 1.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/introducao.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRESSAN, F. O Método do Estudo de Caso. **Administração On Line**, São Paulo, v. 1, n. 1, jan.-mar. 2000. Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm>. Acesso em: 11 jan. 2013.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CERQUEIRA, P. C. L. **Entrevista**. Vitória da Conquista, BA, 24 jan. 2006. Gravada em meio digital.

DA SILVA, S. P. Democracia *online*: pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 3., 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: PUC-SP, 2009. Disponível em:

<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/13792_Cached.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

EISENBERG, J. Internet Popular e Democracia nas Cidades. **Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 7-24, jun. 1999. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO1_N1_PDF/ip0101eisenberg.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2013.

HAGE SOBRINHO, J. Palavra do Ministro. In: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Lei nº. 12.527: Lei de Acesso à Informação**. Poder Executivo Federal. 2011-2012. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/balanco1ano.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

HOFFMAN, J. M. L. **O jogo do contrário em avaliação**. Porto Alegre: Mediação, 2005.

HOLZNER, B.; HOLZNER, L. **Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contagem da População 2007**. População recenseada e estimada, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/abela1_1.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2008.

KUMAR, K. **Da Sociedade Pós-industrial à Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

LAKATOS, E. M. M. **Metodologia do trabalho científico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

_____. **O Que é o Virtual**. São Paulo: Editora 34, 1997.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n.8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/6975789/Acesso_Palavras-chave>. Acesso em: 20 jun. 2014.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MASCARENHAS, A. **Prestando Contas ao Cidadão**: material de divulgação. Salvador: SEFAZ, 2003.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MERCADO, L. P. L. (Org.). **Tendências na utilização das tecnologias da informação e comunicação na educação**. Maceió: EDUFAL, 1999.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 180-214, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5609/3221>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 1997.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **O cidadão como parceiro**: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas. Brasília: MP; SEGES, 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/control/420114ue.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

PENTEADO, H. D. (Org.). **Pedagogia da comunicação**: teorias e práticas. São Paulo: Cortez, 1998.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estado no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

PORTO, M. Construindo o público a partir da cultura – Gestão municipal e participação social. In: CALEBRE, L. (Org.). **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. p. 61-78.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n. 4, p. 631-646, jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31599.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Governo eletrônico e democracia**: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

RUEDIGER, M. A. Governança democrática na era da informação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 37, p. 1257-80, nov./dez. 2003. Disponível em:

<<http://dapp.fgv.br/sites/default/files/Governan%C3%A7a%20democr%C3%A1tica%20na%20era%20da%20informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Governo eletrônico e democracia — uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.

SAMPAIO, M. N. Sociedade e tecnologia. In: SAMPAIO, M. N.; LEITE, L. S. **Alfabetização tecnológica do professor**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. **Balanco Geral do Estado**. Exercício de 2004. Salvador: Sefaz-BA, 2005. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancofinal2004.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SZEREMETA, Jerzy. Participação Genuína na Era da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005. p. 99-134. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFlem8-VersaoCompleta.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.

VALENTE, A. P. M. A. **Transparência e opacidade**: o SIAFI no acesso à informação orçamentária. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

VAZ, J. C. **Limites e Possibilidades do Uso de Portais Municipais para Promoção da Cidadania**: a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003 387f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – FGV/EAESP, São Paulo, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.