

Universidade de Brasília

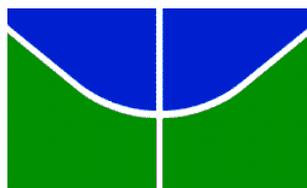
Instituto de Ciência Política

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E TECNOLOGIAS DE
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC): Um estudo
sobre a oferta de informação em *sites* institucionais de
municípios brasileiros em 2019.**

Larissa Lima de Souza

Brasília – DF

Dezembro/2020



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E TECNOLOGIAS DE
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC): Um estudo
sobre a oferta de informação em *sites* institucionais de
municípios brasileiros em 2019.**

Larissa Lima de Souza

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Carlos Marcos Batista.

Brasília – DF
Dezembro/2020

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à minha família, por todo suporte, amor e dedicação que me ofereceram por toda a vida, mesmo quando estive distante. Jamais teria sido possível conquistar meu espaço em Brasília e realizar os sonhos que me moveram para o Brasil e para o mundo sem todos ao meu lado. Ao meu querido pai devo a minha dedicação e ambição, à minha mãe devo a minha coragem e persistência. Aos meus amados irmãos, Lívia e César, agradeço por sempre me acompanharem em meu coração, se busco ser uma pessoa melhor a cada dia é na expectativa de merecer a admiração de ambos um dia.

Aos meus queridos amigos que deram apoio aos meus projetos e contribuíram das formas mais variadas às diversas realizações que obtive ao lado deles. Incluo amizades construídas e consolidadas na minha amada cidade natal Guarapari, no Espírito Santo, no meu novo lar em Brasília e no enriquecedor intercâmbio em Lisboa, em Portugal.

Aos meus mentores Jaqueline Buckstegge e Max Stabile serei eternamente grata por instigarem em mim a curiosidade e respeito pela pesquisa e análise de dados. Pretendo cultivar em minha vida profissional, acadêmica e pessoal os incomensuráveis aconselhamentos e ensinamentos. Também sou grata ao meu professor Dr. Carlos Batista pela excepcional orientação na condução deste projeto, além de ser paciente e atencioso.

À Universidade de Brasília guardarei para sempre grande afeição, pois se o mundo me parece hoje uma realidade alcançável e não mais uma fantasia distante é graças a todas as oportunidades que ela pode proporcionar. Espero poder um dia retribuir para a comunidade acadêmica e brasiliense por toda a sorte de benfeitorias que obtive e pelos braços abertos que me acolheram.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar como os diferentes tipos de informação e mecanismos de interação são disponibilizados por governos municipais brasileiros e como eles podem colaborar na promoção da participação cidadã e controle do poder público. O estudo se propõe a compreender os desafios e a importância da inserção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para ampliação e consolidação da relação entre cidadãos e agentes públicos. Para medir os avanços do poder informacional no decorrer da última década, foi utilizado o método histórico-descritivo que consistiu na coleta de dados sobre a oferta de informações processuais e de *accountability* e ferramentas de interação com os cidadãos nos anos de 2010, 2013, 2016 e 2019 em sites institucionais de Prefeituras e Câmaras Municipais para posterior análise quantitativa dos resultados.

Palavras-chaves: Democracia Digital, e-governo, participação cidadã, TIC, governo e representantes, municípios brasileiros;

ABSTRACT

This work aspires to analyze how the different types of information and interaction mechanisms are made available by Brazilian municipal governments and how they can collaborate in the promotion of citizen participation and control of public power. The study aims to understand the challenges and the importance of the insertion of Information and Communication Technologies (ICT) to expand and consolidate the relationship between citizens and public agents. To measure advances in informational power over the past decade, the historical-descriptive method was used, which consisted of collecting data on the provision of procedural and accountability information and tools for interaction with citizens in the years 2010, 2013, 2016 and 2019 on institutional websites of City Halls and Municipal Councils for further quantitative analysis of the results.

Keywords: Digital Democracy, e-government, citizen participation, ICT, government and representatives, Brazilian municipalities;

SUMÁRIO

ÍNDICE DE TABELAS	7
ÍNDICE DE GRÁFICOS	8
1. INTRODUÇÃO	9
2. REVISÃO DE LITERATURA	11
2.1. Sociedade e Governo sob as Tecnologias de Informação e Comunicação	11
2.2. Avaliação de Câmaras Municipais e Prefeituras	16
3. COLETA DE DADOS	18
4. METODOLOGIA.....	19
4.1 Estudo das Variáveis.....	19
4.2 Categorias das Variáveis Agrupadas e Classificação	21
5. ANÁLISE DOS DADOS.....	23
5.1 Comportamento da oferta de canais de informação e interação nos <i>sites</i>	25
5.2 Análise das variáveis agrupadas.....	30
5.2.1. Informação Institucional	30
5.2.2. Informação Processual	32
5.2.3. Informação Interativa.....	34
5.2.4. Prestação de Contas.....	36
6. CORRELAÇÕES E ANÁLISE FATORIAL DAS VARIÁVEIS AGRUPADAS	39
7. CONCLUSÃO	43
8. BIBLIOGRAFIA.....	45
8.1. Fundamentação Teórica.....	45
8.2. Referências Eletrônicas	46

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Número de municípios selecionados para análise	18
Tabela 2: Classificação da Disponibilidade de Informação	22
Tabela 3. Proporção de ocorrências das variáveis nos <i>sites</i>	23
Tabela 4. Distribuição da presença das variáveis coletadas em quartil.....	28
Tabela 5: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento informação institucional nos <i>sites</i> brasileiros (%)	31
Tabela 6: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento informação institucional nos <i>sites</i> brasileiros (%).....	31
Tabela 7: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento informação processual nos <i>sites</i> brasileiros (%)	32
Tabela 8: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento informação processual nos <i>sites</i> brasileiros (%).....	33
Tabela 9: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento informação interativa nos <i>sites</i> brasileiros (%)	34
Tabela 10: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento informação interativa nos <i>sites</i> brasileiros (%)	35
Tabela 11: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento informação interativa nos <i>sites</i> brasileiros sem a variável	36
Tabela 12: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento prestação de contas nos <i>sites</i> brasileiros (%)	37
Tabela 13: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento prestação de contas nos <i>sites</i> brasileiros (%).....	37
Tabela 14: Quadro Geral de Variáveis Agrupadas (%).....	39

ÍNICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proporção da ocorrência das variáveis nos <i>sites</i> institucionais.....	24
Gráfico 2: Diagrama de caixa de informação ofertada nos sites no ano de 2010.....	26
Gráfico 3: Diagrama de caixa de informação ofertada nos <i>sites</i> no ano de 2019.....	27
Gráfico 4: Diagrama de caixa de informação ofertada nos <i>sites</i> por ano.....	29
Gráfico 5: Disponibilidade de informação institucional nos <i>sites</i> brasileiros (%).....	31
Gráfico 6: Disponibilidade de informação processual nos <i>sites</i> brasileiros (%).....	33
Gráfico 7: Disponibilidade de informação interativa nos <i>sites</i> brasileiros (%).....	35
Gráfico 8: Disponibilidade de prestação de contas nos <i>sites</i> brasileiros (%).....	38
Gráfico 9: Círculo de Correlações – informações categorizadas por volume.....	40
Gráfico 10: Eixos Fatoriais dos Indivíduos, projeção das informações agrupadas por ano.....	41
Gráfico 11: Eixos Fatoriais dos Indivíduos agrupadas por ano com Correlação de Variáveis.....	42

1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste estudo é examinar a oferta de informações, dados e mecanismos de interação entre o cidadão e o poder público em portais eletrônicos institucionais de municípios brasileiros. Dessa forma espera-se compreender o nível de acessibilidade e transparência proporcionado pela inserção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) em *sites* do executivo e legislativo das autarquias no âmbito local. Assim será possível verificar se houve progresso das novas possibilidades de alcance a esses benefícios e o potencial da participação cidadã em nível local.

Um dos fundamentos primordiais da democracia é a perspectiva de que a população poderá ser capaz de participar ativamente ou indiretamente da política por meio do contato direto com os representantes, no caso da democracia representativa. À vista disso, espera-se que os indivíduos de uma sociedade regida por esse princípio sejam capazes de pleitear demandas, organizar e compor grupos de pressão, discutir e agir em torno de temáticas de interesse e exercer outros aspectos necessários dentro do escopo de ação cívica. Com o advento da tecnologia em diversos aspectos da vida humana, era de se esperar que esses recursos fossem adaptados para melhor servir ao debate democrático e à gestão pública.

Geralmente, a comunicação direta entre atores do poder municipal e a população tinha um caráter mais provinciano, com o acesso assimétrico a arenas decisórias e participação em audiências e eventos públicos, reuniões com representantes e inserção em outros ambientes físicos. Com a propagação da incorporação das TIC nas autarquias, pode-se ampliar as possibilidades de participação cidadã de forma eletrônica à medida que os serviços de telefonia e provedoras de internet barateiam e amplificam o fornecimento desses serviços pelo país, um processo que vem ocorrendo desde a década de 90.

Apesar dos avanços, ainda não é possível contar com esses instrumentos para garantir a inclusão política generalizada da população. Por isso, este estudo também tem o objetivo de identificar onde estão as principais lacunas de disponibilização de dados, informações e mecanismos de interação do cidadão com o poder público.

As ferramentas eletrônicas podem diversificar e democratizar as oportunidades para engajamento popular e ampliar o poder de influência da sociedade civil nos agentes públicos e representantes eleitos, cujo impacto na formulação de políticas públicas e a condução da administração pública aproximam o esforço desses grupos dos resultados esperados pela população. Além disso, a transparência cada vez maior dos dados e a facilidade de acessá-los permite o desenvolvimento de ferramentas para monitoramento e acompanhamento do poder

público local no sentido de fiscalizar e compreender as ações deles. Um bom exemplo disso é o surgimento de *RegTechs* (*Regulatory Technology*) ou Tecnologias Regulatórias, das quais se desenvolvem programas e algoritmos que coletam, tratam e analisam as informações fornecidas para fins de transparência ou para alimentar estratégias de relações institucionais e governamentais de entidades externas aos governos, sejam elas da iniciativa privada ou do terceiro setor.

Além disso, há a expectativa de que as TIC's podem reduzir o custo-benefício para que os indivíduos participem da política. De certo modo, no Brasil, a principal forma de participação popular é por meio do voto, o qual alcança um volume elevado de participantes já que se trata de um dever civil obrigatório. Entretanto, com exceção do esforço durante o período eleitoral, a participação popular é reduzida no cotidiano devido aos gastos de tempo e energia em atividades valorizadas individualmente como trabalho, lazer e descanso. Por mais que existam outros mecanismos de participação popular fora do período eleitoral como ação direta, plebiscitos e referendos, orçamento participativo, comitês de bairro e demais atividades, esses tipos de engajamento ainda não são amplamente difundidos, nem muito menos recorrentes.

Com o progresso das tecnologias e seu barateamento, é de se esperar uma mudança brusca na condição da participação popular sem precedentes. Um outro fator tão relevante quanto o fator custo-recompensa é o aspecto do anonimato que incentiva as pessoas a apresentarem sugestões, realizarem reclamações e denúncias sem o risco de retaliação e exposição pública. Isto posto, os ambientes digitais fornecem mais dinamismo e segurança, o que leva a redução do ônus da interação pessoal e acarreta o aumento da presença da sociedade civil no ambiente virtual.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Sociedade e Governo sob as Tecnologias de Informação e Comunicação

O processo democrático não pode ser determinado como um mecanismo político definitivo, já que passou por diversas transformações conceituais e de práxis desde sua origem participativa e segregatória na Grécia por volta de 500 a.C. até a amplamente difundida atualmente, que se caracteriza de forma geral por ser representativa e de sufrágio universal. As transições no decorrer dos últimos séculos ajustaram-se as dinâmicas sociais e econômicas de cada época, modernizando-se, passando por reformas e a impactar esses mesmos aspectos em reciprocidade.

Como apontado por Manuel Castells (1999), sociedades e por consequência a democracia são formadas por processos estruturados que são impactados pela relação entre pessoas e matéria. A forma como essa relação se concretiza e aperfeiçoa é a tecnologia, a qual se baseia em energia, conhecimento e informação. Da mesma forma, torna-se evidente que mudanças tecnológicas afetam estruturas sociais e econômicas como um todo e, portanto, seu sistema político é conduzido a renovação. Importante salientar que a inserção de novas tecnologias não representa que a democracia muda em seu fundamento essencial. O que há, na verdade, é o surgimento de novos mecanismos democráticos, novas arenas decisórias e novas possibilidades de interação entre agentes políticos e sociedade civil.

Desde o fim do século 19 as sociedades tomaram outra configuração, desta vez sob uma fundação digital e mediada por Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Atualmente, tem se tornado cada vez menos provável encontrar algum aspecto da vida humana em civilização onde as TIC não se façam presente.

Essa nova estruturação das sociedades contemporâneas é remodelada e redirecionada a uma dimensão inédita do desenvolvimento econômico, social, cultural. Para Castells (1999) essa seria a Sociedade da Informação. De acordo com o autor, essas TIC dependem de uma série de condições para existir e continuar evoluindo, como avanços nas tecnologias computacionais (hardware e software), microeletrônica, telecomunicações e radiodifusão, dentre outras.

Vale pontuar que como o progresso das TIC está em desenvolvimento constante, da mesma forma, gradualmente a população vai sendo inserida em novos hábitos sociais, econômicos e culturais, o que impacta inevitavelmente a participação social e política. Assim, em complementação, para Gouveia e Gaio (2004), a Sociedade da Informação caracteriza-se

por não apenas incorporar como também apresentar predominantemente a utilização de recursos tecnológicos de caráter informacional e comunicacional para o intercâmbio de informação e interação entre indivíduos em ambientes virtuais com base em um formato digital. Porém não são apenas a utilização das TIC que caracterizam uma Sociedade da Informação, pois ela também pressupõe outros fatores como a geração de conhecimento, o processamento de dados e informação e a transmissão destes em rede.

Ao que tudo indica, a informação pode ser utilizada como um recurso estratégico e, não à toa, é apontado de forma generalizada como o “novo ouro”, em referência a analogia feita a exploração de petróleo (“ouro negro”) e o impacto que ele tem mantido nos últimos dois séculos.

Com os novos arranjos sociais e econômicos, é de se esperar que essas transformações reverberem na administração pública. Porém esse processo tende a ocorrer de forma lenta, Castells (1999) afirma que a aplicação das inovações tecnológicas impacta primeiramente os ramos de atividade econômica da qual se originam e apenas depois se espalha para os demais. No caso da internet, as primeiras aplicações foram na indústria de defesa e desenvolveu-se no setor militar, o que Silveira (2002) vai chamar de núcleo duro estatal, sendo absorvido pela iniciativa privada posteriormente. Como pontuado também por ele, o Estado por vezes atua como indutor e receptor desses avanços técnico-científicos.

Porém, ao contrário do setor militar, o setor público voltado a interação com a sociedade civil e prestação de serviços aos cidadãos inseriram esses mecanismos a passos mais lentos. Na década de 90 foi o início da incorporação das TIC nas demais esferas governamentais, com foco em ampliar a eficiência, estabelecer relações em rede entre órgãos com necessidades crescentes de armazenamento e níveis cada vez mais elevados de informatização.

De acordo com Fábio Zugman (2008), no início do século XXI o governo federal começou os esforços de inserir aspectos de um governo eletrônico no Brasil. Segundo o autor, primeiramente houve a elaboração dos Modelos de Gestão de TI no Setor Público e o Grupo de Trabalho em TI que tiveram como objetivo estudar possibilidades de modernização de algumas estruturas governamentais de comunicação e prestação de serviços à população.

Zugman (2008) também pontua que os primeiros setores impactados foram no meio jurídico, para acompanhamento de processo, e tributário, para facilitar a arrecadação do Imposto de Renda (IR). Com o tempo, novas estruturas, processos e mecanismos surgiram e continuam a demonstrar sucessivos avanços na relação entre cidadãos, sociedade civil

organizada e os governos, assim como o aprimoramento da gestão e boa governança.

Apesar da lentidão, um aspecto positivo desse processo de inserção das TIC nos governos, segundo Abu-Shanab (2015), é que a partir do momento em que o governo abre canais de comunicação e transparência com o público, ele reafirma e é compelido a fornecer todas as informações necessárias, desenvolver mecanismos que permitem aos cidadãos darem retorno sobre as ações dos agentes e entidades públicas, além de ampliar a capacidade de envolvimento da população no processo político.

Em consequência dessa assimilação das TIC pela administração pública, Abu-Shanab (2015) conclui que governos eletrônicos estão fortemente relacionados à democracia e a inclusão social. Porém ele adverte que essa movimentação pode ser em direção a dar suporte a um desenvolvimento democrático bom ou ruim. O processo de inovação dos sistemas políticos é amoral, sujeito a refletir ou até intensificar condições pré-existentes da cultura política do país onde está inserido.

Embora as possibilidades do que as TIC podem proporcionar à democracia sejam vastas, Pipa Norris (2001) alerta para as clivagens sociais de acesso a esses mecanismos de interação e dispersão de informações. Ela pontua, principalmente, que os avanços das Tecnologias de Informação e Comunicação podem ampliar a desigualdade entre países pobres e ricos.

Não é difícil adaptar parte dessa percepção à realidade do Brasil onde, segundo a PNAD Contínua TIC com dados coletados de 2018, mais de 25% da população brasileira não tem acesso à internet. A divisão de acesso fica clara na comparação entre regiões, das quais a do Norte e do Nordeste apresentam percentual inferior às demais, a primeira com quase 65% e a segunda com 64%. As assimetrias também ocorrem de forma generalizada por todo território nacional quando se observa que 79% da população urbana tem acesso à internet em contraposição a apenas 46% da zona rural com o mesmo privilégio.

Para além das disparidades socioeconômicas, Pipa Norris (2001) também pontua que existem diferenças dentro da própria comunidade online, pois há uma parte dos usuários que utilizam o ambiente virtual para se engajar, mobilizar e participar, outros não o fazem. Segundo a autora, o aumento da acessibilidade digital não necessariamente indica mudanças no comportamento social que está enredado na cultura política daquela sociedade e, portanto, as possibilidades que o meio virtual oferece podem “engajar os engajados” e ter um efeito reduzido nos demais. Essa conclusão parte de uma perspectiva mais cética sobre os efeitos das TIC nas democracias. Norris também indica a existência de visões otimistas, que acreditam na

viabilidade da democracia participativa graças à internet e as visões pessimistas, as quais afirmam que a internet apenas ampliará a voz dos que já são poderosos.

De fato, as instituições públicas têm um papel central no fornecimento das informações e mecanismos necessários, porém ao contrário das expectativas otimistas da inserção das TIC na política, a velocidade do processo de incorporação delas foi menor do que o esperado.

Diversos motivos podem ser associados a essa vagarosidade. Uma delas pode ser pelo custo de implementação dessas medidas. Patrícia Pascual (2003) afirma que o gasto de incorporação dessas tecnologias precisa ser levado em conta, pois trata-se de projetos de longo prazo e que demandam aportes elevados de capital em hardware, softwares, infraestrutura e capacitação de capital humano. A autora também afirma que para garantir a sustentabilidade de projetos do gênero os avanços devem começar pequenos, com investimentos mais modestos até atingir níveis de complexidade maiores.

Ana Júlia Possamai (2011) alerta para outro montante de fatores que associa aos constrangimentos inerentes à organização do Estado:

“Ilhas burocráticas, formatos de coleta heterogêneos, processos e bases de dados próprios duplicados, a lógica competitiva de atuação em órgãos, entre outros, mostraram-se fatores inibidores da realização do ideal de governo holístico e integrado vislumbrado a partir da adoção das TIC” (POSSAMAI, 2011, p.6)

Porém, agora em contraponto às frustrações apresentadas, o custo-resultado à sociedade civil, e aos próprios governos, reduz à medida que a massificação de recursos tecnológicos e digitais é cada vez mais ampliada, barateando-os e expandindo sua cobertura, como pontua Pipa Norris (2001).

Com base em tudo o que foi apresentado, é possível que as TIC proporcionam melhor compreensão das demandas populares, garantem a apresentação de resultados à população, que passa a ter maior ciência das contribuições dos seus representantes. Como consequência há maior incentivo à melhoria do desempenho de servidores públicos, para que se tornem mais transparentes e responsáveis, além de apresentarem aumento da produtividade à medida que as TIC vão se incorporando a cultura e ao corpo técnico desses agentes, com capacitação e ensino visando suprir a demanda de atualização dos processos e instrumentos.

Quanto a participação cidadã, vale lembrar que se trata de uma dimensão da política com diversos estudos e investigações voltados à compreensão de fatores que possam ser

responsáveis por encorajar e estimulá-la, ou o contrário. Para Teixeira (1997) as atividades que constituem esse tipo de participação se sustentam na iniciativa da sociedade civil, porém sem buscar realizar funções próprias do Estado ou se limitar a utilizar mecanismos institucionais que o constitui. O autor então conclui que o conceito de participação cidadã engloba dois elementos fundamentais:

“a) o “fazer ou tomar parte”, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do particular, mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentido cívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar.” (TEIXEIRA, 1997, p.194)

Pode-se resumir que a participação cidadã é essencial para a consolidação, a manutenção e o aperfeiçoamento de políticas públicas e a fiscalização do desempenho e gastos da administração pública. Como apresentado até o momento, de fato, as TIC podem expandir as possibilidades de transparência, influência e controle popular, porém um aproveitamento pleno dessas não pode ser dado por garantido, já que depende da cultura política da sociedade onde estão inseridas. É necessário a progressão de uma perspectiva focada em questões de representação, sendo que a democracia liberal também valoriza princípios como a participação cívica, fiscalização e responsabilização de agentes públicos e políticos.

2.2. Avaliação de Câmaras Municipais e Prefeituras

Na história do Brasil desde a Proclamação da República o país se envolveu em processos de unificação do poder na esfera federal, geralmente em governos mais autoritários como a Era Vargas (1930-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985), e de descentralização em entes subnacionais o período inicial da República Velha (1889-1930), o intervalo entre as ditaduras de Vargas e Militar e, com ressalvas, o período pós-redemocratização. Segundo Abrucio (2005), o federalismo moderno foi resultado de “forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais” que de aproveitaram do vácuo de poder deixado pelos militares e o enfraquecimento do poder federal para fortalecer seus projetos regionais e “democratizar o plano local”. Ainda de acordo com o autor, “preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com a coordenação federativa ficaram em segundo plano” (ABRUCIO, 2005, p. 46).

Foi com a Constituição de 1988 que os municípios receberam o mesmo status jurídico que os estados e passaram a ser considerados entes federativos. Abrucio (2005) também pontua que o processo de democratização dos municípios se deu de forma irregular pelo país e confrontou antigas estruturas oligárquicas. Ele pontua que os principais desafios ao bom desempenho da nova composição são a) as desigualdades econômicas e administrativas; b) o que o autor nomeio de municipalismo autárquico, quando prefeitos optam por agir de forma isolada e autônoma para resolver problemas locais; c) a rápida urbanização e; d) resquícios de uma cultura política que dificulta a prestação de contas e as relações intergovernamentais.

Apesar das adversidades, a escolha pela utilização do nível municipal como unidade de análise para estudo parte do pressuposto de que a democracia representativa significa tornar visível demandas, ideias e identidades para toda a sociedade, e que os governos locais reproduzem melhor este efeito por estar mais próximo do cidadão, não só para apresentação ao público, mas também em termos de organização e proximidade espacial (BOBBIO, 1986).

Segundo o Estudo sobre Governo Eletrônico da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2018, a análise de portais eletrônicos de organizações governamentais locais permite compreender o desenvolvimento de governos eletrônicos. Essa avaliação promove um melhor direcionamento de recursos em infraestrutura e capital humano, melhorias na comunicação governamental e aproximação com o cidadão. Além disso, segundo o relatório, estudos sobre governos eletrônicos também ajudam na transmissão de boas práticas regionais, nacionais e internacionais. Casos de implementação bem sucedida das TIC evidenciam de forma mais pragmática os efeitos positivos que essas ações poderiam trazer como o

aprimoramento de políticas públicas, melhor avaliação de autoridades públicas que passam a entregar resultados alinhados com informações coletadas da própria população e comparação de custos, investimentos e retorno para melhor orientação do orçamento. O estudo aponta:

“A avaliação e comparação de diversas práticas são instrumentos-chave para se definir o estado do governo eletrônico. Esse exercício permite verificar quais os objetivos que foram alcançados, assegurar a eficiência das políticas implementadas, identificar pontos fortes e fracos, sugerir novas medidas e procurar melhores padrões operacionais em grandes cidades a nível mundial.” (UNU-EGOV, 2018, p.159)

Dessa forma, as unidades de análise escolhidas correspondem às entidades locais que personificam os poderes Legislativo (Câmaras Municipais) e Executivo (Prefeituras). O Poder Judiciário não será abordado devido ao foco do estudo em órgãos governamentais cujas ações impactam toda a população de forma mais evidente em seu cotidiano e que pressupõe ou abarcam as possibilidades de interação e participação cívica como fator importante no processo decisório em formulação ou manutenção de políticas públicas ou prestação de serviços.

3. COLETA DE DADOS

Estudos deste gênero vêm sendo realizados desde 2005 e esta pesquisa tem como objetivo dar continuidade aos trabalhos de acompanhamento do progresso da disponibilidade de dados e instrumentos de participação cidadã. Portanto, para execução do presente estudo quantitativo foi necessário avaliar os critérios de seleção das unidades de análises (municípios brasileiros), para garantir que as bases de dados mantivessem um padrão próximo entre os anos já coletados que serão apresentados no decorrer da análise. Dessa forma, foram selecionados para este projeto os levantamentos de 2010, 2013 e 2016, cujos dados foram obtidos da gestão de conhecimento obtida do Grupo de Pesquisa TIC/Ipól com os mesmos critérios de coleta, escolha das variáveis de análise e volume de dados semelhante no decorrer da última década.

Os primeiros levantamentos de dados brasileiros do Grupo de Pesquisa consideraram a listagem de todos os 5.570 municípios brasileiros, com o uso da base de dados disponível na página eletrônica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Deste repertório foram selecionados os municípios cuja maioria se manteve no decorrer dos anos. Na seleção de dos municípios para viabilizar a coleta de dados manualmente, foi utilizado o critério de amostragem proporcional estratificada. Ou seja, os municípios foram escolhidos aleatoriamente por meio de sorteio, com exceção das capitais que foram inseridas obrigatoriamente, mantendo o critério de proporcionalidade para os 26 estados mais o Distrito Federal.

Tabela 1: Número de municípios selecionados para análise

Anos Coletados		Total de Municípios
1	2010	511
2	2013	528
3	2016	555
4	2019	555

Fonte: dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipól e pela autora

Após a escolha, fez se as buscas por *sites* do poder legislativo (Câmaras de Vereadores) e do poder executivo (Prefeituras). No caso de um município não apresentar página eletrônica oficial de ao menos um destes, foi substituído por outro do mesmo estado, mantendo o critério de proporcionalidade.

4. METODOLOGIA

4.1 Estudo das Variáveis

Para a viabilização do estudo, foi necessário a utilização do método de amostragem para definir um grupo destacado do total cuja utilidade seria a de permitir uma avaliação inferencial das características daqueles elementos como representativos da população de onde foram selecionados.

Com os dados dos anos anteriormente coletados foi feita a validação das unidades de análise e conferência da presença de todas as variáveis necessárias para a execução da pesquisa e atualização para o último ano de coleta, 2019. Em seguida, foram realizadas visitas aos sites e coletadas os dados necessários, os quais foram analisados posteriormente com o auxílio de softwares como o Excel, XLSTAT e SPSS.

Ao todo 22 variáveis qualitativas foram estabelecidas para direcionar a coleta e permitir a classificação do grau de acesso a dados e instrumentos de participação. São elas:

Regimento Interno: reúne regras e normas estabelecidas por uma entidade com o intuito de regular seu funcionamento, estruturação e a distribuição de responsabilidades para os integrantes da Administração Pública. Permite aos cidadãos a compreensão dos ritos e processos do órgão;

Ordem do Dia: corresponde a agenda diária da Câmara de Vereadores, com registros das atividades dos representantes como eventos, audiência públicas, encontros de comissões e sessões no plenário;

Estrutura da Casa: considera organogramas ou fluxogramas que apresentem a organização político-administrativa do município, como a hierarquia de cargos e a distribuição de responsabilidade e sucessão em caso de vacância;

Lista de Parlamentares: listagem dos representantes eleitos da última legislatura;

Acesso aos Parlamentares: abarca informações para contato com os representantes listados, seja por *e-mail*, telefone ou mensagem direta pelo portal;

Estrutura Comissões: quando há listagem, descrição e composição parlamentar, em algum grau, das comissões temáticas permanentes ou temporárias da Câmara de Vereadores;

Contato Prefeituras: quando a página eletrônica da Prefeitura disponibiliza algum canal de comunicação imediata com o cidadão;

Acesso à Licitações e Contratos: trata da disponibilização de informações sobre editais de licitação e firmção de contratos para obtenção de prestação de serviços, compra de

materiais ou registro de preços;

Contato com o Prefeito: quando a página eletrônica da Prefeitura disponibiliza algum canal de comunicação imediata entre o cidadão e o prefeito por meio de *e-mail*, telefone ou mensagem direta pelo portal;

Fala Cidadão: representam canais específicos de mensagem direta, chat ou qualquer outro canal de envio próprio com o intuito de facilitar a comunicação frontal com a Prefeitura ou Câmara de Vereadores;

Acesso Partido: caso exista a indicação da filiação política dos representantes no âmbito do executivo;

Telefone para Contato: quando a página eletrônica da Prefeitura disponibiliza o telefone fixo do órgão;

E-mail para Contato: quando a página eletrônica da Prefeitura disponibiliza o *e-mail* (endereço eletrônico) como forma de aproximação com o órgão;

Denúncias/Sugestões/Críticas: são as páginas web que disponibilizam recursos para retorno da experiência do cidadão, na qual ele possa expressar demandas, indicar problemas na cidade ou na Administração Públicas;

Lei Orgânica: é responsável por impor um ordenamento jurídico Municipal ao estabelecer estruturação, delimitar funções e distribuir responsabilidades. A disponibilização desse conteúdo permite ao cidadão compreender os próprios direitos como munícipe e os deveres que pode cobrar de seus representantes;

Notícias/Informativos: disponibilização de atividades realizadas pela Prefeitura ou Câmara de Vereadores e acontecimentos na cidade, assim como transmissão de informes de relevância para o cidadão sobre lançamento de editais, concursos públicos e outros processos;

Relatório de Gestão Fiscal: quando a página eletrônica do município disponibiliza o balanço das contas públicas, informações sobre investimentos locais de iniciativa municipal, com o fim de garantir a transparência do uso de recursos públicos;

Despesas Correntes: apresentação de demonstrativos dos gastos públicos municipais, discriminando o montante e o desígnio do valor aplicado em despesas fixas ou que sejam cruciais para a manutenção da Administração Pública.

Despesas de Capital: conjunto de investimentos e inversões financeiras, que são aquelas responsáveis por contribuir na produção ou geração bens públicos;

Receitas Correntes: abarca os recursos que são obtidos por meio de tributação ou provenientes de outros órgãos públicos e privados, permitindo ao contribuinte compreender a

origem e montante de recursos disponíveis;

Receitas de Capital: conjunto de recursos que são obtidos por meio de constituição de dívidas, conversão em recursos financeiros de bens e direitos e outros fundos obtidos com o fim de atender as Despesas de Capital;

Acesso a Redes Sociais: corresponde aos direcionamentos na página eletrônica oficial do município para redes sociais com o intuito de gerar tráfego, curtidas e assimilação de conteúdos produzidos pela instituição pública;

4.2 Categorias das Variáveis Agrupadas e Classificação

Para a coleta de dados, cada *site* foi visitado para investigação das categorias anteriormente discriminados individualmente e foram consideradas informações disponíveis tanto no próprio portal eletrônico como também em outro ambiente virtual institucional direcionado pelo primeiro. Os tópicos eram caracterizados em variável binária *dummy* (1 ou 0) para representar se a característica era identificada para uma determinada unidade de análise, recebendo a marcação 1 (um) de “item encontrado” ou 0 (zero) caso não fosse.

Todas as 22 variáveis foram posteriormente divididas em quatro subcategorias nominais para qualificação dos níveis de informação nos segmentos institucional, processual, interativa e de prestação de contas. A subdivisão seguiu os seguintes critérios:

Informação Institucional: representa as informações que determinam regras de funcionamento e estruturação da Administração Pública municipal. Composta pelas variáveis:

- Regimento Interno
- Lei Orgânica
- Estrutura da Casa
- Estrutura das Comissões

Informação Processual: corresponde às variáveis que representam e informam sobre o cotidiano dos entes públicos. Formada por:

- Ordem do Dia
- Lista de Parlamentares
- Notícias/Informes

Informação Interativa: reúne as variáveis que permitem a interação do cidadão com as instituições públicas e agentes que fazem parte da sua composição. Reúne os seguintes

tópicos:

- Acesso aos Parlamentares
- Contato com a Prefeitura
- Contato com o Prefeito
- Fala Cidadão
- Acesso ao Partido
- Telefone para Contato
- E-mail para Contato
- Denúncia/Sugestão/Crítica
- Acesso a Redes Sociais

Informação Interativa: representa as variáveis de transparência da obtenção e gasto de recursos financeiros pela Administração Pública e informações sobre o orçamento dos municípios:

- Acesso a Licitações e Contratos
- Relatório de Gestão Fiscal
- Despesas Correntes
- Despesas de Capital
- Receitas Correntes
- Receitas de Capital

Após o agrupamento das variáveis, cada subcategoria foi classificada em termos do nível de informação fornecida. O critério considerou o volume de ocorrências presentes em cada agrupamento e as categorizou sob os seguintes critérios:

Tabela 2: Classificação da Disponibilidade de Informação

	Categorias	Critério de Classificação
1	No_info.	Nenhuma “característica encontrada”: (0,0)
2	Insuficiente	Um caso de “característica encontrada”: (0,25)
3	Regular	Dois casos de “característica encontrada”: (0,5)
4	Elevada	Três casos de “característica encontrada”: (0,75)
5	Total_info.	Quatro casos de “característica encontrada”: (1,0)

5. ANÁLISE DOS DADOS

O estudo da oferta de dados e possibilidades de interação entre o cidadão e seus representantes têm como objetivo analisar o impacto da legislação brasileira na disponibilidade de recursos, a viabilidade de relacionamentos e influência entre a sociedade civil e a Administração Pública e fiscalização das atividades e dispêndio dela. Por essa razão, esse estudo acompanhou as mesmas variáveis para verificação do progresso do cumprimento das legislações vigentes, como a Lei da Transparência de 2009 e a Lei de Acesso à Informação de 2011. Essas leis foram decretadas com o objetivo pôr os poderes legislativo, executivo e judiciário, em conformidade com o art.37 da Constituição de 1988. O artigo determina os fundamentos constitucionais da Administração Pública, são eles os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

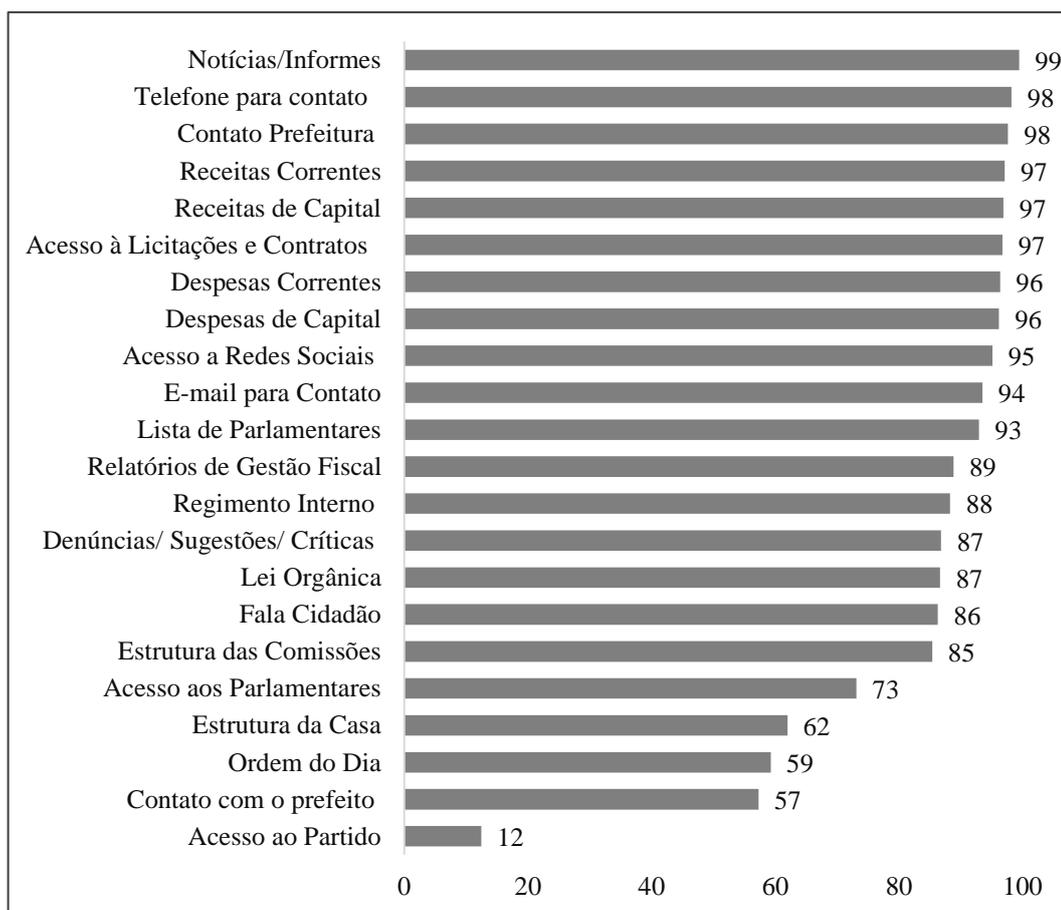
Tabela 3. Proporção de ocorrências das variáveis nos sites

Nome das Variáveis	Proporção (%)
Notícias/Informes	99
Telefone para contato	98
Contato Prefeitura	98
Receitas Correntes	97
Receitas de Capital	97
Acesso à Licitações e Contratos	97
Despesas Correntes	96
Despesas de Capital	96
Acesso a Redes Sociais	95
E-mail para contato	94
Lista de Parlamentares	93
Relatórios de Gestão Fiscal	89
Regimento Interno	88
Denúncias/ Sugestões/ Críticas	87
Lei Orgânica	87
Fala Cidadão	86
Estrutura das Comissões	85
Acesso aos Parlamentares	73
Estrutura da Casa	62
Ordem do Dia	59
Contato com o prefeito	57
Acesso ao Partido	12

Fonte: Dados coletados e tratados pela autora de outubro de 2019 a janeiro de 2020.

Dentro da esfera municipal a proximidade entre residentes e agentes públicos se dá de forma mais fluida e direta, o que permite analisar o potencial de informatividade, interação e comunicação para ambos. Dessa forma, pressupõe-se se que quanto maior o maior volume de canais que cumpram essas funções, maiores as possibilidades de influência e participação política que o cidadão terá.

Gráfico 1: Proporção da ocorrência das variáveis nos *sites* institucionais



Fonte: Dados coletados e tratados pela autora de outubro de 2019 a janeiro de 2020.

Em relação aos dados mais atualizados, de todas as 22 variáveis analisadas, metade obteve presença acima de 90% e apenas “Acesso ao Partido” não conseguiu superar 50% do volume de municípios cujos *sites* foram analisados neste estudo. A principal razão para essa condição pode ser um efeito do modelo de representação proporcional de lista aberta adotada pelo Brasil no sistema eleitoral. O sistema brasileiro de seleção dos cargos eletivos para o legislativo pressupõe que as cadeiras sejam distribuídas entre as listas oferecidas pelo partido de acordo com o estipulado pelo quociente eleitoral, ou seja, o número de cadeiras deve ser

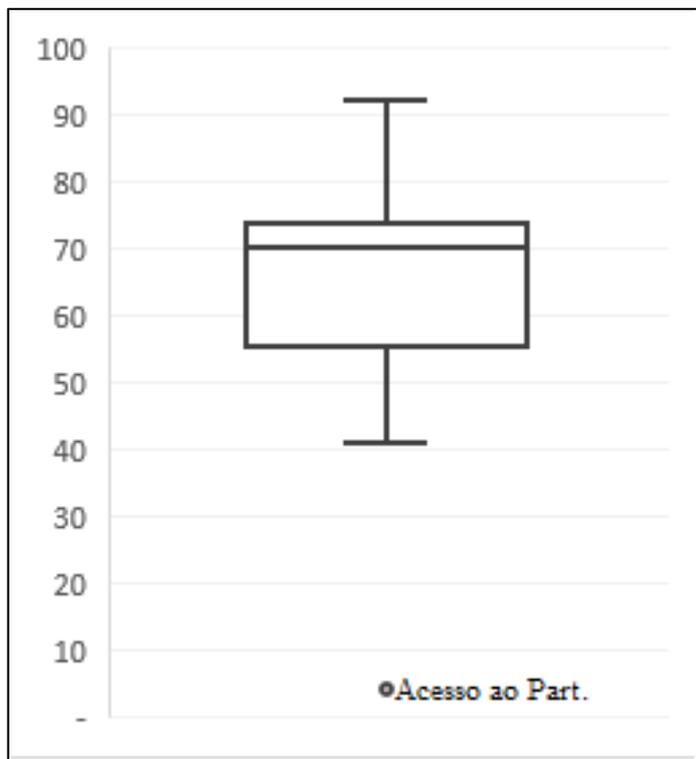
dividido pelo número de votos, sendo que a ordem desses candidatos seria definida pelo volume de votos recebidos sentido no decrescente, garantindo que aqueles de fato mais votados sejam os que receberão as cadeiras alocadas para sua lista.

Segundo Jairo Nicolau (2007), esse modelo desincentivava a fidelidade partidária e reforçavam a competição intrapartidária por votos, já que o candidato teria menos estímulos para agradar ao partido em busca de melhores posições na lista, além de gerar uma certa rivalidade entre candidatos da mesma lista na busca por votos. Esse aspecto do sistema brasileiro pode ser a explicação da causa pela qual partidos no Brasil não recebem tanta notoriedade quanto em modelos de lista fechada, destaque que também foi prejudicado pela possibilidade de composição de coligações, que no âmbito municipal sempre foi mais alinhado a acordos políticos do que posicionamentos ideológicos ou qualquer outra identidade mais específica. Essa condição também se reflete no poder executivo, que precisa fazer alianças com diferentes de partidos para constituir a base do governo.

5.1 Comportamento da oferta de canais de informação e interação nos *sites*

Os dados coletados desde 2010 possibilitam avaliar avanços e retrocessos nas possibilidades de comunicação, acesso a dados e informações e interação entre poder público local e cidadãos. De forma geral, esse estudo parte de uma pressuposição otimista quanto a esses avanços ao considerar que essa oferta tende, majoritariamente, a melhorar mediante ampliação da legislação de acessibilidade às informações e pelo aumento da conscientização de grupos interessados em acompanhar esses municípios, que pressionam a administração local pela ampliação desses elementos.

Gráfico 2: Diagrama de caixa de informação ofertada nos *sites* no ano de 2010

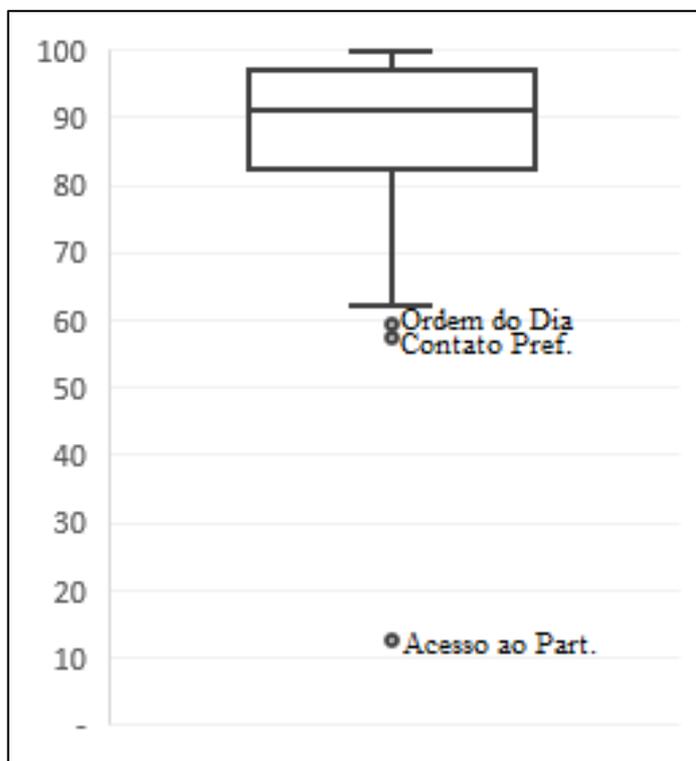


Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Ao analisar o diagrama de caixas da primeira coleta, no ano de 2010, é possível perceber que a mediana de 70% indica um volume maior de proporções classificadas entre regulares e elevadas, ou seja, o nível de acesso à informação não é adverso, porém mantém-se longe do ideal da disponibilização total. Esse aspecto é reforçado pelo fato da maioria dos dados se encontrarem acima de 55%. Além disso, já nesse período algumas variáveis já alcançaram mais de 90% de presença em *sites* institucionais, apesar de que o maior volume tenha se concentrado abaixo de 80%

Dessa forma, o período fornece uma base de comparação para com o período mais atual, permitindo maior compreensão da evolução da ampliação de acesso à informação nos municípios, além de já apresentar tendências que pouco se alteraram, como a baixa disponibilidade de variáveis como ‘Acesso ao Partido’.

Gráfico 3: Diagrama de caixa de informação ofertada nos sites no ano de 2019



Fonte: Dados coletados e tratados pela autora

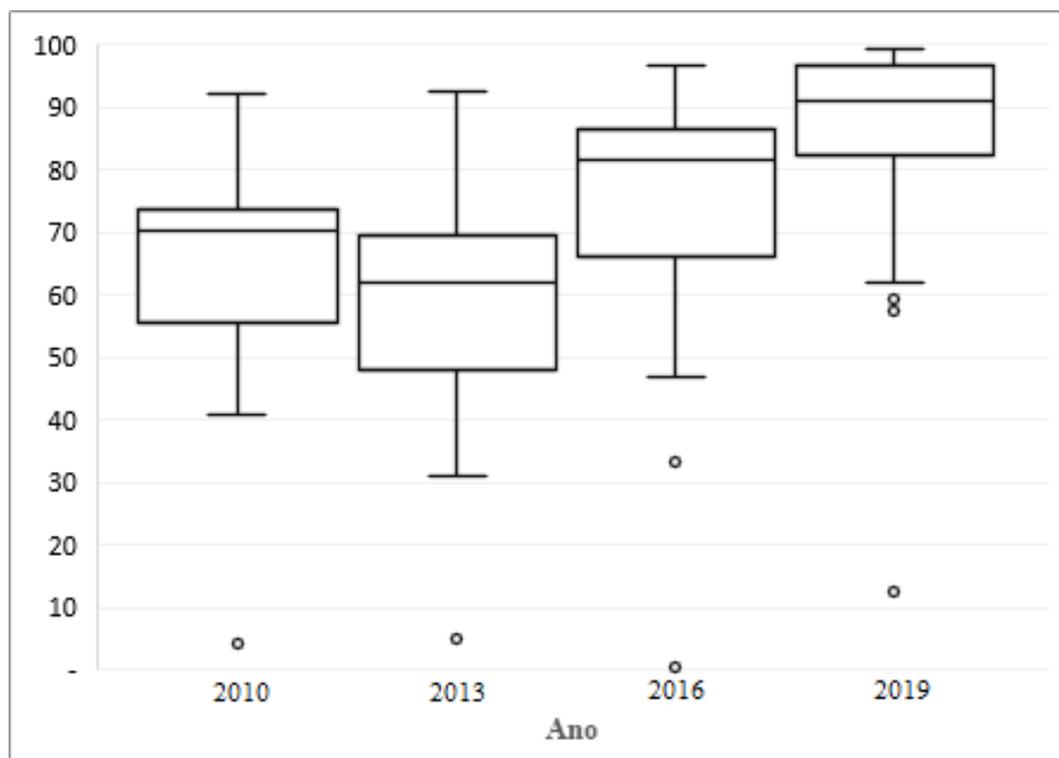
Já quando analisamos a base mais recente, fica evidente o extenso avanço da proporção de informação disponibilizada pelos sites institucionais dos municípios. A mediana está em 91% na proporção de presença nos portais eletrônicos, o que revela um volume elevado de proporções altas na oferta das variáveis que são analisadas neste estudo. A amplitude de apenas 11 pontos percentuais indica uma variação reduzida entre os valores. Ou seja, em 2019 os dados apresentaram um desempenho superior em termos de um maior número de variáveis com presença elevada nos portais eletrônicos institucionais.

Como apontado também em 2010, fica evidente que, apesar de apresentar melhora, a variáveis de ‘Acesso ao Partido’ ainda é um *outlier* por presença baixíssima na maioria dos portais eletrônicos. Além dessa, outras duas variáveis se destacam como *outliers*, porém com discrepância reduzida, a ‘Ordem do Dia’ e o ‘Contato com o Prefeito’. Esse afastamento se deve a redução da amplitude dos valores, devido a maior concentração de variáveis com proporções altas de presença. Ambos, ‘Acesso ao Partido’ e ‘Ordem do Dia’, são informações coletadas em *sites* institucionais de Câmaras Municipais. O de ‘Contato com o Prefeito’ fica disponível nos portais das Prefeituras.

Tabela 4. Distribuição da presença das variáveis coletadas em quartil

	Nome das Variáveis	Proporção (%)
Limite Superior	Notícias/Informativo	99
	Telefone para contato	98
	Contato Prefeitura	98
Quartil superior	Receitas Correntes	97
	Receitas de Capital	97
	Acesso à Licitações e Contratos	97
	Despesas Correntes	96
	Despesas de Capital	96
	Acesso a Redes Sociais	95
	E-mail para contato	94
	Lista de Parlamentares	93
Quartil Inferior	Relatórios de Gestão Fiscal	89
	Regimento Interno	88
	Denúncias/ Sugestões/ Críticas	87
	Lei Orgânica	87
	Fala Cidadão	86
	Estrutura das Comissões	85
Limite Inferior	Acesso aos Parlamentares	73
	Estrutura da Casa	62
<i>Outliers</i>	Ordem do Dia	59
	Contato com o Prefeito	57
	Acesso ao Partido	12

Gráfico 4: Diagrama de caixa de informação ofertada nos sites por ano



Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Ao comparar os diagramas dos diferentes anos é possível identificar o progresso que os portais eletrônicos institucionais municipais tiveram no decorrer da última década. Com exceção do ano de 2013, as medianas mantiveram-se acima dos 70%, com o ano mais recente chegando ao valor de 90%. Esse deslocamento positivo reafirma a visão otimista utilizada neste estudo, ou seja, que com o passar dos anos se obteve melhorias na disponibilidade de informações e ferramentas de comunicação.

Também é possível perceber na base do gráfico que a variável ‘Acesso ao Partido’ se mantém como *outlier* cuja condição de oferta só apresenta melhora significativa em 2019. No mesmo ano, também ocorre a primeira vez em que a presença de informações se aproxima da entrega em quase todas as unidades de análise, como ocorre com a variável ‘Notícias/Informes’ (99%), ‘Telefone para Contato’ (98%) e ‘Contato com a Prefeitura’.

5.2 Análise das variáveis agrupadas

O agrupamento das 22 variáveis em categorias qualitativas nominais tem como fundamento melhorar a compreensão de como os recursos em análise são priorizados por poderes locais considerando a subdivisão em informação institucional, informação processual, informação interativa e prestação de contas. Assim é possível identificar onde há maior volume de informação e como essa oferta se comporta na disposição dentro dos sites municipais para verificação de lacunas e como elas podem impactar o nível de acesso, influência e interação que os cidadãos podem ter.

Para avaliação do grau de oferta e abertura dos municípios em cada ano foram estabelecidas modalidades que representam proporcionalmente à disposição desses canais e instrumentos à população nos sites. Assim, busca-se investigar tais fatores de forma padronizada e replicável, para garantir que o estudo não apresentará enviesamentos na consideração destes. Dessa forma, no caso das características de um agrupamento não foi identificada a categoria recebeu a tipificação de ausência completa de informação (No_info.).

Porém, caso ela tenha apresentado ao menos um aspecto do grupo, então a variável assumiu a identificação de informação dada em volume insuficiente (Insuficiente). Por outro lado, os sites dispusessem ao menos metade das características de um agrupamento, este receberia ao menos a classificação na modalidade de disponibilização regular (Regular). Já caso os municípios indicassem a presença de ao menos $\frac{3}{4}$ das variáveis, a classificação indicada seria a grau de informação ofertada elevada. E por fim, na condição de todas as variáveis do agrupamento ser oferecida pelos sites municipais, o valor conferido foi o de disponibilidade plena (Total_info.).

5.2.1. Informação Institucional

O agrupamento de Informação Institucional tem como objetivo reunir as variáveis que representam informações sobre a legislação municipal, regras e normas que direcionam o funcionamento da Administração Pública e que regulamentam a atuação dos representantes eleitos e suas equipes. Ou seja, trata da disponibilização de materiais cruciais para que os cidadãos possam compreender o funcionamento das entidades públicas locais e demais aspectos formais que conduzem a atuação destes.

Tabela 5: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento “informação institucional” nos sites brasileiros (%)

Informação Institucional		
Modalidade	Rótulo	2019 (%)
0	Zero	3,2
1	Insuficiente	4,3
2	Regular	10,6
3	Elevado	30,5
4	Total	51,4

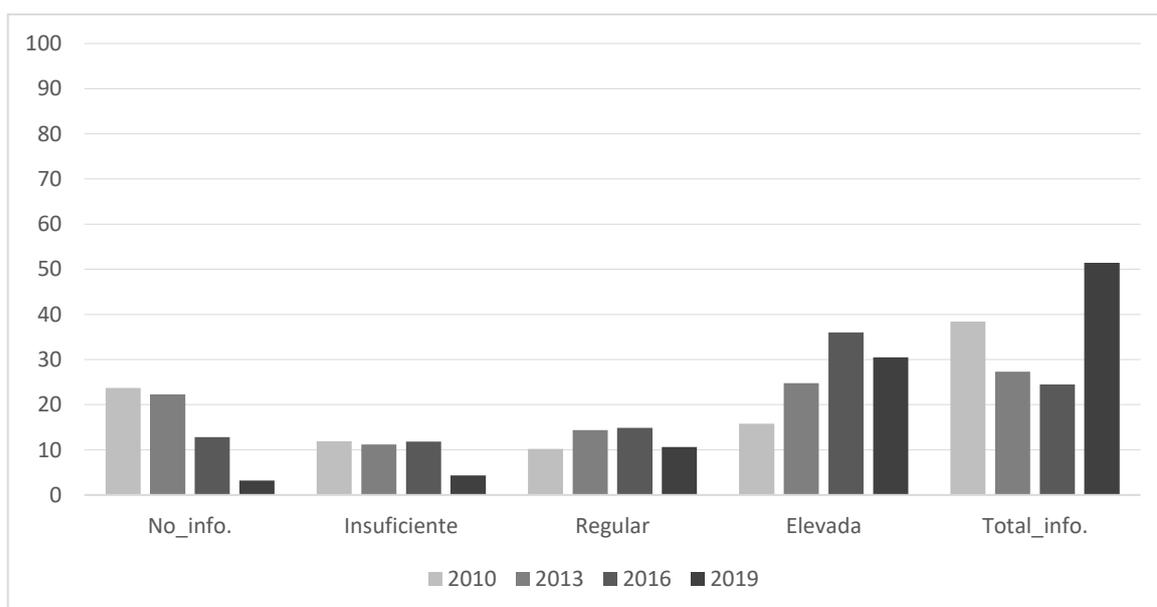
Fonte: Dados coletados e tratados pela autora

Tabela 6: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento “informação institucional” nos sites brasileiros (%)

Código	Rótulo	2010 (%)	2013 (%)	2016 (%)	2019 (%)
0	Zero	23,7	22,3	12,8	3,2
1	Insuficiente	11,9	11,2	11,8	4,3
2	Regular	10,2	14,4	14,9	10,6
3	Elevado	15,8	24,8	36	30,5
4	Total	38,4	27,3	24,5	51,4

Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Gráfico 5: Disponibilidade de “informação institucional” nos sites brasileiros (%)



Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

O agrupamento de informação institucional reúne as variáveis “Regimento Interno”, “Lei Orgânica”, “Estrutura da Casa” e “Estrutura das Comissões”, que no ano de 2019 alcançaram o pico de presença total das quatro, com 51% de presença. O nível elevado de disponibilidade de informação também se manteve destacado, com quase 31%. Apesar dos níveis de informação serem razoavelmente maiores, com todos dos anos apresentando ao menos mais da metade da informação, ou seja, a soma das proporções das modalidades “Elevada” e “Total_info.” é maior do que 50% nos quatro períodos, a categoria pode ser classificada como ainda debilitada no Brasil.

A informação institucional permite ao cidadão compreender os limites legais e normas que regem o poder público. Sem a facilidade de acesso que o ambiente digital proporciona, o esforço para a compreensão de aspectos jurídicos e políticos do poder local aumenta o custo para uma investigação mais aprofundada pela sociedade civil, afastando-a de poder conduzir demandas e reivindicações realistas e mais bem embasadas.

5.2.2. Informação Processual

A sociedade civil depende da divulgação de acontecimentos passados e futuros para ter ciência do que ocorrer no poder público e poder antecipar ações e atividades para pressioná-lo. Em partes a imprensa local cumpre esse papel, porém, geralmente, o esforço é concentrado em episódios e ocorrências que impactam a população como um todo ou que sejam polêmicas. Por essa razão, a Administração Pública local tem a responsabilidade de divulgar suas ações, disponibilizar a agenda de eventos futuros e exibir os responsáveis pelo processo decisório local. Dessa forma, o agrupamento de informação processual indica o grau de acesso aos conteúdos como a agenda ou “Ordem do Dia”, a “Lista de Parlamentares” e as “Notícias/Informativos”.

Tabela 7: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento “informação processual” nos sites brasileiros (%)

Informação Processual		
Modalidade	Rótulo	2019 (%)
0	Zero	0,2
1	Insuficiente	0
2	Regular	5,9
3	Elevado	35,9
4	Total	58,0

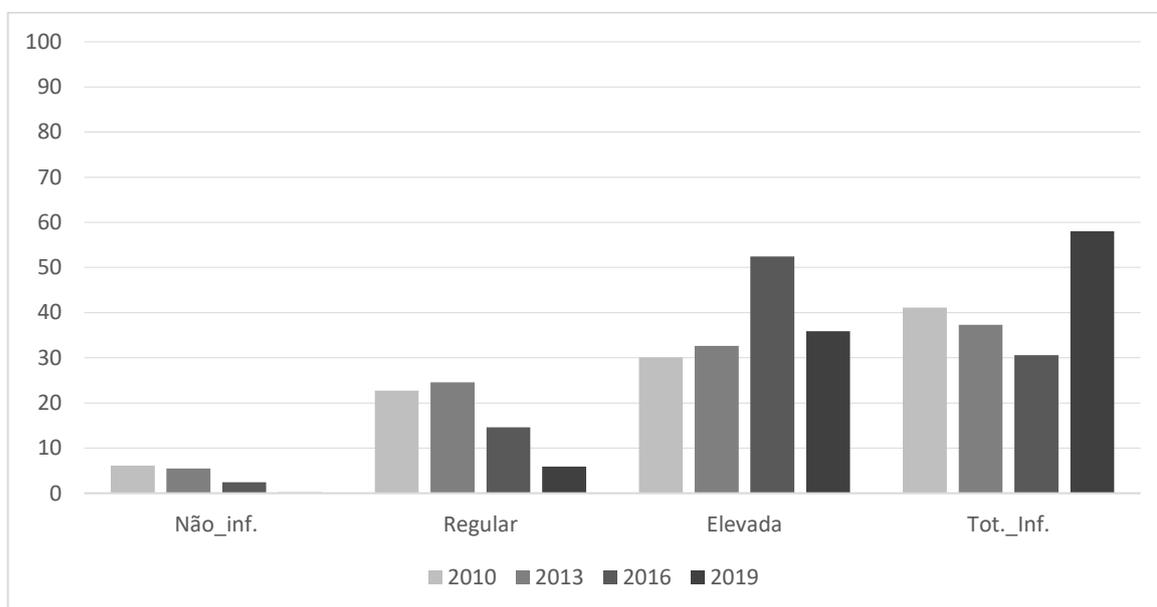
Fonte: Dados coletados e tratados pela autora

Tabela 8: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento “informação processual” nos sites brasileiros (%)

Código	Rótulo	2010 (%)	2013 (%)	2016 (%)	2019 (%)
0	Zero	6,1	5,5	2,4	0,2
1	Insuficiente	0,0	0,0	0,0	0,0
2	Regular	22,7	24,6	14,6	5,9
3	Elevado	30,1	32,6	52,4	35,9
4	Total	41,1	37,3	30,6	58,0

Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Gráfico 6: Disponibilidade de “informação processual” nos sites brasileiros (%)



Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Ao contrário do grupo anterior, as informações processuais já apresentam um melhor desempenho, com nível de informação elevada e total de 70% para mais quando somados em todos os quatro períodos. O ano de 2019 se destaca com desempenho de 58% de disponibilidade plena dos dados do agrupamento. Já quanto a ausência dessa informação, o pior ano foi em 2010, com 6% das cidades sem nenhuma das variáveis, porém esse volume foi reduzindo gradativamente até o melhor índice em 2019, com 0,2% de ausência.

Como é possível observar na Tabela 3, esse alto volume do grau de informação é fortemente influenciado pela variável “Notícias/Informes”, que em 2019 esteve presente em 99% dos sites de municípios. Também em um nível satisfatório está a variável “Lista de Parlamentares”, presentes em 93% das unidades de análise da amostra. Em contra partida, a variável de “Ordem do Dia” tem presença aquém do necessário, com apenas 59% dos

municípios ofertando essa informação. Essa variável é de alta relevância, pois permite ao cidadão acesso às atividades diárias dos parlamentares e possibilita que a sociedade civil, associações e empresas interessados em uma determinada temática possam se mobilizar para acompanhar ou até frequentar espaços como plenário, comissões e audiências públicas.

5.2.3. Informação Interativa

Pressupõe-se que a interatividade entre o cidadão e o poder público se dá de forma mais dinâmica e direta no âmbito local. Canais que proporcionam esse tipo de contato ampliam e facilitam as possibilidades de influência da sociedade civil na atuação do legislativo e executivo municipais. Segundo Castells (2003), a possibilidade de interação entre eles permite ao cidadão solicitar mais informações, emitir opiniões, críticas e sugestões, além de poder cobrar individualmente os representantes eleitos mediante uma linguagem digital comum. Neste estudo, o agrupamento é o que melhor representa a potencialidade de participação popular na política ao reunir variáveis que incluem *e-mails*, telefones, canais para comunicação direta no portal eletrônico ou em outras plataformas oficiais e redes sociais.

Tabela 9: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento “informação interativa” nos sites brasileiros (%)

Informação Interativa	
Modalidade	2019 (%)
0	0,0
1	0,0
2	0,0
3	0,9
4	1,8
5	8,3
6	19,6
7	28,5
8	36,0
9	4,9

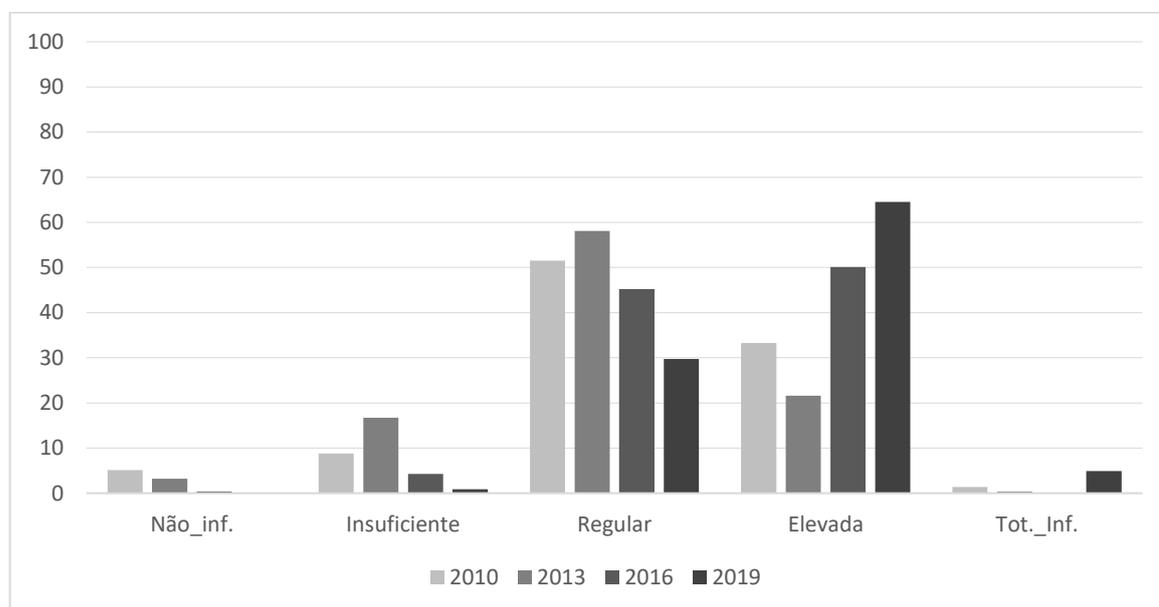
Fonte: Dados coletados e tratados pela autora

Tabela 10: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento “informação interativa” nos sites brasileiros (%)

Código	Rótulo	2010 (%)	2013 (%)	2016 (%)	2019 (%)
0	Zero	5,1	3,2	0,4	0
1	Insuficiente	8,8	16,7	4,3	0,9
2	Regular	51,5	58,1	45,2	29,7
3	Elevado	33,3	21,6	50,1	64,5
4	Total	1,4	0,4	0,0	4,9

Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Gráfico 7: Disponibilidade de “informação interativa” nos sites brasileiros (%)



Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Devido ao maior volume de variáveis, esse agrupamento apresenta maiores dificuldades de apresentar disponibilidade plena dos recursos de interação. Só em 2019 a medida alcança apenas 4,9% de presença. Entretanto, mesmo assim é perceptível a melhora no decorrer dos anos da oferta de informação. A partir de 2013 o grau elevado de variáveis cresce ininterruptamente e foi de 21,6% para 64,5% em 2019. Da mesma forma, o volume de ausência completa permanece em declínio durante a década até não ser mais possível identificar municípios, que tenham ao menos um *site* institucional, e que não possua qualquer informação do grupo.

Tabela 11: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento “informação interativa” nos sites brasileiros sem a variável “Acesso ao Partido” (%)

Informação Interativa	
Modalidade	2019 (%)
0	0,0
1	0,0
2	0,0
3	0,9
4	2,0
5	9,0
6	21,3
7	29,9
8	36,9

Fonte: Dados coletados e tratados pela autora

Para uma análise mais aprofundada do grupo, foi retirada a variável “Acesso ao Partido”, que como já sabido possui uma presença muito baixa em municípios brasileiros. Em 2019, fica evidente a melhoria no volume de informação considerados os três últimos valores, ao menos 88,1% dos municípios apresentaram grau elevado de variáveis presentes.

É importante ressaltar que em 2019 foi aprovada a Reforma Eleitoral no Congresso Nacional, correspondentes à Lei nº 13.877/2019 e à Lei nº 13.878/2019, que determinaram o fim das coligações para cargos eletivos proporcionais, ou seja, cada partido passa a apresentar a lista de candidatos exclusivos da própria agremiação. Com essa nova dinâmica um dos efeitos possíveis é que os partidos se valorizem mais nas competições com o passar do tempo e que a fragmentação partidária reduza, assim os partidos podem passar a ser mais considerados pela sociedade civil no processo de decisão de candidatos. Dessa forma, espera-se que esse aspecto se reflita nos portais institucionais e que nas próximas legislaturas a tendência de crescimento da presença da variável “Acesso ao Partido” continue.

5.2.4. Prestação de Contas

Com a democratização e aumento da acessibilidade a informação sobre governos por meio das tecnologias de informação e comunicação (TIC) se tornou mais difícil para os poderes públicos de se esquivarem da importância da disponibilização de dados sobre orçamento e aplicação de recursos públicos. A noção de *accountability* passou a ser amplamente defendida pelo mundo e cada vez mais sua existência é atrelada ao fundamento

inegável do processo de gestão das políticas públicas. Considerando a categoria de “Prestação de Contas”, o princípio de publicidade estipulado no art. 43 da Constituição é o tópico primordial. Por isso, o agrupamento reúne as variáveis de “Relatório de Gestão Fiscal”, “Acesso a Licitações”, “Receitas de Capital e Correntes” e “Despesas de Capital e Correntes”.

Tabela 12: Contagem de variáveis disponíveis do agrupamento “prestação de contas” nos sites brasileiros (%)

Prestação de Contas	
Modalidade	Porcentagem 2019
0	0
1	0,7
2	0,7
3	1,8
4	2,9
5	10,1
6	83,8

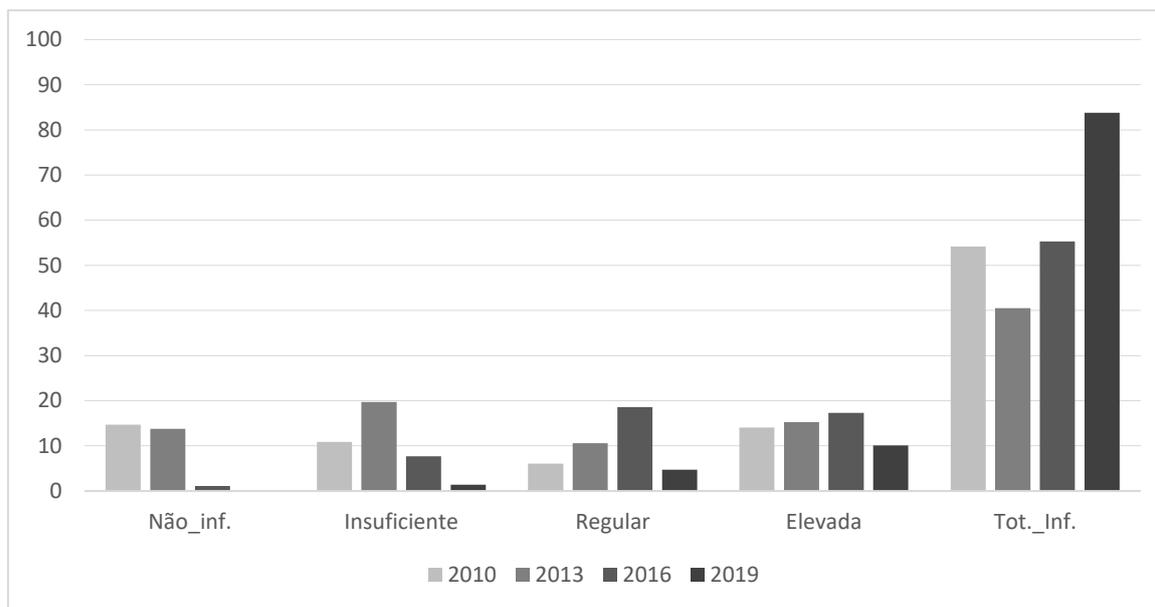
Fonte: Dados coletados e tratados pela autora

Tabela 13: Organização das coletas de contagem das variáveis disponíveis do agrupamento “prestação de contas” nos sites brasileiros (%)

Código	Rótulo	2010 (%)	2013 (%)	2016 (%)	2019 (%)
0	Zero	14,7	13,8	1,1	0,0
1	Insuficiente	10,9	19,7	7,7	1,4
2	Regular	6,1	10,6	18,6	4,7
3	Elevado	14,1	15,3	17,3	10,1
4	Total	54,2	40,5	55,3	83,8

Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Gráfico 8: Disponibilidade de “prestação de contas” nos sites brasileiros (%)



Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Em comparação com todas demais categorias a de “Prestação de Contas” teve o melhor desempenho em 2019, com 83,8% dos municípios com indicação de presença de todas as variáveis relacionadas processos de compras públicas, descrição de obtenção de receita e de gasto dos recursos públicos. A expectativa é que continue aumentando à medida que as TIC tendem a se tornar cada vez mais popularizado e inteligível. Já as entregas nulas e insuficiente estão quase deixando de existir, com 1,4% de municípios com disponibilização precária de dados no mesmo ano. Com exceção dos Relatórios de Gestão Fiscal, as demais cinco variáveis que compõe esse agrupamento estão presentes em mais 95% dos municípios. Quanto ao relatório, 89% das cidades analisadas indicaram sua presença.

A Lei de Acesso à Informação estipula que os órgãos disponibilizem essas informações em mecanismos de transparência ativa, porém, caso isso não ocorra, qualquer pessoa pode requisitar tais documentos com um prazo de 20 dias para recebimento, com possibilidade de prorrogação para mais 10 desde que devidamente justificada, e em caso de descumprimento o cidadão pode entrar com uma ação contra o órgão. Assim, os incentivos para facilitar o alcance dessas informações é alto. Da mesma forma, instituições responsáveis pela questão orçamentária dos entes federativos, como corregedorias e controladorias entregam materiais de orientação como manuais e guias de boas práticas com o intuito de conscientizar poderes locais e incentivar o controle, fiscalização e responsabilização pela sociedade civil.

6. CORRELAÇÕES E ANÁLISE FATORIAL DAS VARIÁVEIS AGRUPADAS

Essa parte do estudo apresenta os dados anteriormente discriminados de forma agrupada, dessa vez serão considerado as categorias de informação e os níveis de disponibilidade de informação e mecanismos de comunicação para uma análise comparativa. Em suma, o objetivo é traçar a correlação entre a disposição de dados desses grupos nos sites e analisar o comportamento em eixos fatoriais dessas categorias em comparação com os padrões estabelecidos na Tabela 13.

Tabela 14: Quadro Geral de Variáveis Agrupadas (%)

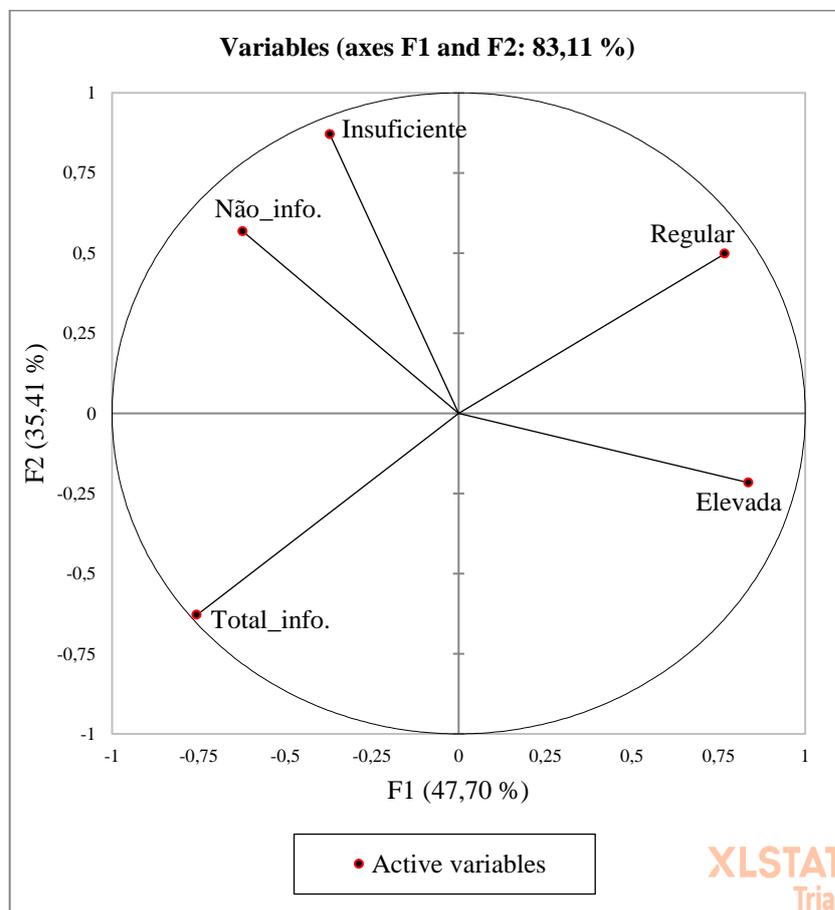
Etiqueta	Não_info.	Insuficiente	Regular	Elevada	Total_info.
INST_2010	24	12	10	16	38
PROC_2010	6	0	23	30	41
INTER_2010	5	9	51	33	1
PREST_2010	15	11	6	14	54
INST_2013	22	11	14	25	27
PROC_2013	5	0	25	33	37
INTER_2013	3	17	58	22	0
PREST_2013	14	20	11	15	41
INST_2016	13	12	15	36	25
PROC_2016	2	0	15	52	31
INTER_2016	0	4	45	50	0
PREST_2016	1	8	19	17	55
INST_2019	3	4	11	30	51
PROC_2019	0	0	6	36	58
INTER_2019	0	1	30	64	5
PREST_2019	0	1	5	10	84
Padrão1	6	9	15	20	50
Padrão2	4	6	10	14	66
Padrão Exigente	2	3	5	10	80
Média	7	7	22	30	34
Mediana	4	6	15	30	38

Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipól e tratados pela autora

A constituição da tabela acima tem o intuito de facilitar a análise de correlação entre as categorias que os seguintes gráficos proporcionam. Os rótulos representam a categoria da informação, se é informacional, processual, interativa ou de prestação de contas, todas segmentadas por ano. Além disso, também estão dispostos padrões menos exigentes até mais

exigentes para permitir comparar o grau de informação disponibilizada em cada ano com referências utilizadas em demais estudos do gênero.

Gráfico 9: Círculo de Correlações – informações categorizadas por volume



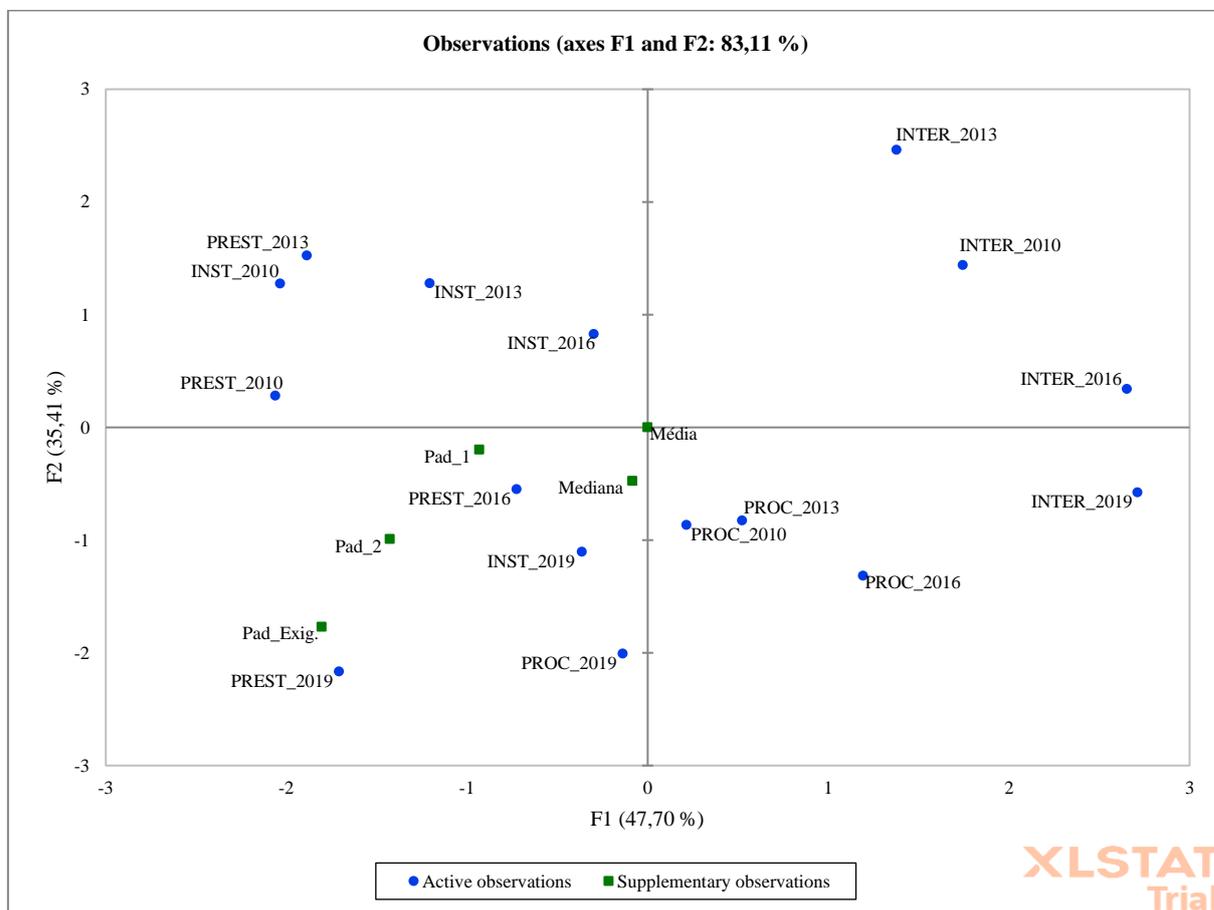
Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

O gráfico de correlações permite observar a relação de proximidade entre os diferentes níveis de disponibilidade de informação. A angulação dos eixos indica a similitude de comportamento entre esses níveis, quanto menor o ângulo entre os vetores, maior a correlação de um com o outro. Com base nessa orientação de análise, fica evidente que as categorias de disponibilidade insuficiente e ausente de informação ou instrumentos de comunicação são mais próximas entre si dos que das demais, localizadas no segundo quadrante. De forma semelhante, embora com angulação maior, há também certa contiguidade entre as categorias de acesso regular e elevado de informação que se dividem entre o primeiro e o quarto quadrante.

Sozinho no terceiro quadrante a disponibilidade total de informação se destaca dos demais, em particular oposição ao nível de entrega regular de informação, o que indica que quando há oferta mediana desta, em poucas ocasiões foram identificadas presença completa

em outras categorias. Da mesma forma, há uma sutil oposição entre o nível elevado e ausência total de informação.

Gráfico 10: Eixos Fatoriais dos Indivíduos, projeção das informações agrupadas por ano



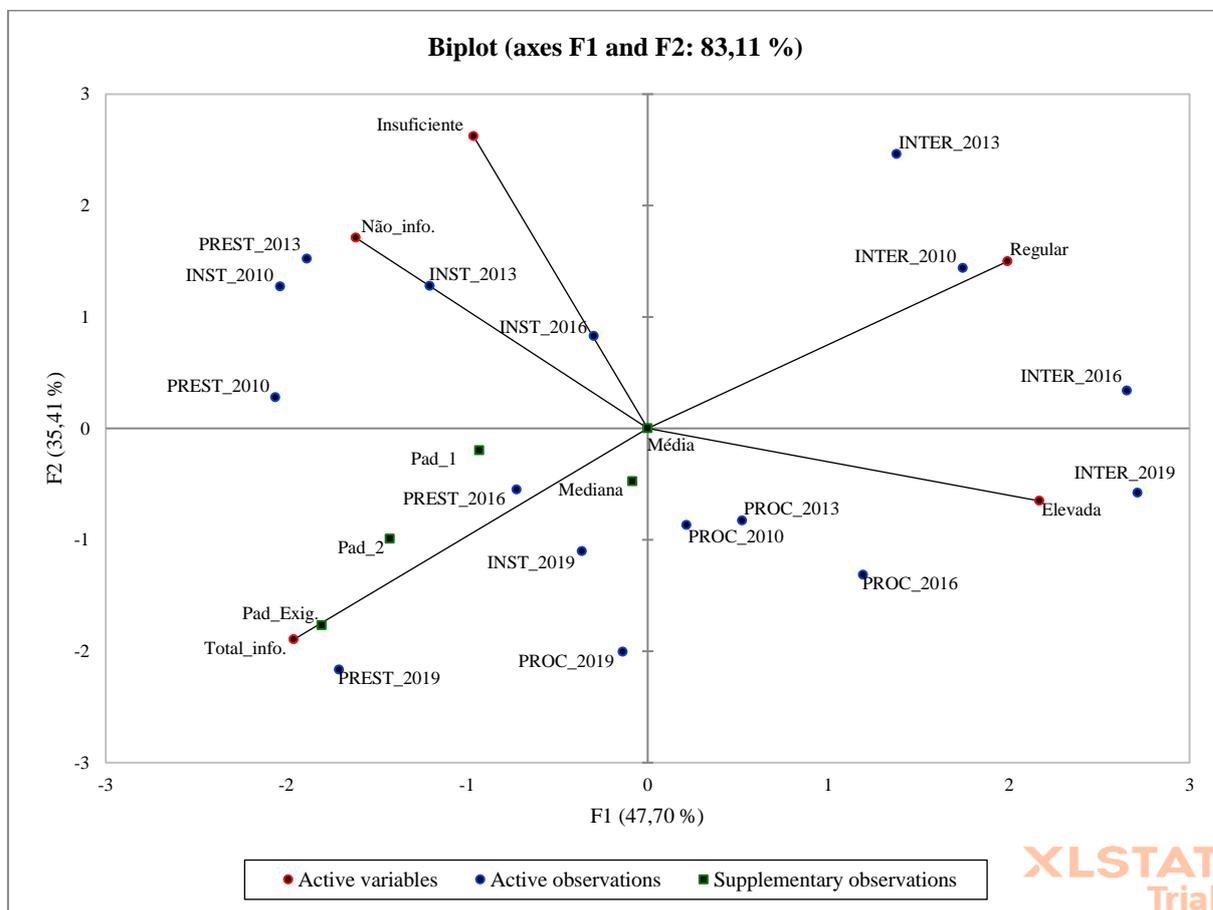
Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Já o Gráfico 7 propõe avaliar a disposição de indivíduos rotulados em eixos fatoriais, o que permite estruturar as cada tópico para aferição sobre o comportamento da disponibilidade de informação nos *sites* institucionais. Para análise dessa representação é importante salientar quais são as informações suplementares aos dados coletados para este estudo. São os balizadores desses dados os cálculos de média e mediana apresentadas na Tabela 13. Há também três padrões, o mais pessimista (Pad_1) que aceita oferta total de pelo menos 50% das categorias, seguido por outros mais otimista (Pad_2) que admite 66% de disponibilidade total e depois o mais exigente (Pad_Exig.) que requer 80% de dados disponíveis plenamente.

Sob tais parâmetros, destaca-se a ‘Prestação de Contas’ em 2019, que encontra mais próximo do ‘Padrão Exigente’. No mesmo quadrante outros indivíduos também estão mais próximos desse padrão, como os demais de 2019, com exceção de ‘Informação Interativa’. De 2016 a ‘Prestação de Contas’ também se encontra no quadrante com categorias com maior

disponibilidade de informação, o que reforça o avanço da disponibilidade desses dados há alguns anos devido às leis de Acesso à Informação e Transparência.

Gráfico 11: Eixos Fatoriais dos Indivíduos agrupadas por ano com Correlação de Variáveis



Fonte: Dados coletados pelo Grupo de Pesquisa TIC/Ipol e tratados pela autora

Quando sobreposto com os resultados do Círculo de Correlações do Gráfico 9 fica mais evidente o comportamento das observações que representam os dados coletados. Fica evidente que as ‘Informações Institucionais’ têm histórico de defasagem no nível de informação, devido à proximidade com vetores de oferta insuficiente ou completa de informação com exceção para o ano de 2019. Já para a ‘Prestação de Contas’, o mesmo ocorre para os anos de 2010 e 2013, o que reitera os avanços descritos nas seções anteriores deste estudo.

Já as informações processuais se encontram em condição razoavelmente privilegiada de grau de informação disponibilizada. As observações dessa categoria se encontram no quarto quadrante junto ao verto do nível de informação ‘Elevada’, com exceção do ano de 2019, quando oferta mais dados processuais e, por esse motivo, se encontra no terceiro quadrante, que reúne graus maiores de informação.

7. CONCLUSÃO

Como é apresentado neste estudo, as temáticas que envolvem a participação cidadã em contextos digitais, transparência e incorporação de Tecnologias da Informação e Comunicação permitem vastas possibilidades e pesquisas. Nesta pesquisa, especificamente, o enfoque foi dado a questão de disponibilidade de informação e mecanismos de interação entre cidadãos e agentes públicos. Vale ressaltar que a implementação das TIC para a prática da democracia depende da cidadania, capacidade de organização e mobilização, mas acima de tudo de informação (BATISTA, 2013, p.69). Porém não apenas o governo tem o papel de se dedicar a essa progressão na oferta de informação, a sociedade civil também tem papel fundamental na demanda de cobrar por mais dela.

Segundo Pipa Norris, as instituições políticas modernas, principalmente em sociedades estabelecidas na democracia liberal, são essencialmente sistemas de controle e transmissão de informação:

“Some power comes out of the barrel of a gun. Some power can be bought with the resources of wealth and income. Some may be inherited by sultans na princelings. But in democratic systems the primary coinage of the realm – the resource that persuades, that influences, tha swings votes – is information.” (NORRIS, 2001, p.19)

Um dos principais fatores que tornam esse aspecto ainda mais relevante é, como conclui Possamai (2011), a extensa difusão das TIC devido ao aumento massivo de usuários da Internet, o que instigou a diversas reflexões sobre como a revolução digital impactaria não apenas a sociedade de consumo, como também as relações políticas, gestão pública e a própria democracia.

Como apresentado na pesquisa bibliográfica, essas reflexões abarcam visões otimistas, nas quais essa expansão elevaria por consequência o nível de participação cidadã a algo próximo de uma democracia deliberativa ou direta, as visões céticas de que a cultura política não seria assim tão afetada apesar de poder ser impactada positiva ou negativamente pelas TIC, e as pessimistas, de que o advento da internet e das tecnologias apenas aumentariam as desigualdades e fortaleceriam elites já existentes.

Quando consideramos os países da América Latina e o Brasil, cada aspecto dessas três visões pode ser evidenciado e adaptado no processo de institucionalização dos governos eletrônicos. Como afirmam Ferrer e Santos (2004), apesar desse esforço ainda não estar consolidado, por maior que seja, bons resultados já são perceptíveis, principalmente na área

de economia e finanças, onde a governança está mais legitimada, compondo um ambiente propício para o e-serviço público e e-administração pública. Ainda segundo as autoras, em compensação ainda há pouca ênfase em projetos sociais e de ampliação do exercício democrático.

Em oposição a visão pessimista ou cética, Batista (2013) afirma que é perceptível a transição para um novo modelo de participação política que se sustenta em formas de atuação diferentes das tradicionais justamente por ser apoiar nas possibilidades que as TIC oferecem. De fato, o autor conclui, as administrações são as mais sensíveis para às demandas por mais informação por parte dos cidadãos, e como apresentado no estudo, é evidente o aumento do volume na disponibilidade de recursos no decorrer dos anos. Como evidenciado também neste trabalho, o que freia esses avanços ainda é o acesso debilitado da população à internet em diversas localidades.

Além disso, o Estudo sobre Governos Eletrônicos da Organização da Nações Unidas (ONU) de 2018 aponta que os governos locais têm alto potencial de impacto no cumprimento das Objetivos de Desenvolvimento e Sustentabilidade (ODS) pois diversas delas estão diretas ou indiretamente associadas a políticas públicas com capacidade de mudança global devido ao seu poder de afetar diariamente as pessoas. De acordo com o relatório, governos eletrônicos se mostram cada vez mais como um recurso essencial para proporcionar participação livre, igualitária e justa.

Certamente, melhorias ainda são necessárias quando se trata da oferta de informações e canais de comunicação. Há muito a ainda ser feito em termos de melhoria da infraestrutura de hardware e software, melhor compreensão de como inovações mais recentes podem facilitar o acesso para pesquisas e monitoramento como a inserção de API's (Interface de Programação Aplicada), expansão e consolidação das frente de interação com a sociedade civil e políticas públicas voltadas para a educação digital e as telecomunicações.

Porém, como evidenciado com a abordagem otimista utilizada neste estudo, os passos iniciais já foram dados e, apesar de ainda serem distantes em algumas regiões, em cada vez mais lugares há um processo de consolidação e expansão. Esses avanços, apesar de modestos, tornam as expectativas por aperfeiçoamento e desenvolvimento mais realistas e indicam os caminhos que podem ser tomados mais seguramente com base em experiências prévias e na solidificação das legislações e diretrizes globais.

8. BIBLIOGRAFIA

8.1. Fundamentação Teórica

ABU-SHANAB, E. E-democracy: The fruit of e-government. *International Journal of Technology and Globalisation*, jan. 2015.

ABRUCIO, Fernando L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005;

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística Aplicada as Ciências Sociais*. Editora UFSC. Florianópolis. 2006;

BATISTA, Carlos M. Participação Cidadã e TIC: um estudo da oferta de informações nos sites de municípios andaluzes e sul-americanos. Centro de Estudios Andaluces – CEA, em Sevilha. 2001;

BATISTA, Carlos M. Participação Eletrônica: Informação Cidadã nos Municípios Europeus e Sul-Americanos. *Revista do Ceam*, v. 2, n.1, jan./jul. 2013;

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986, coleção pensamento crítico, vol. 63.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. ed. Brasília, 2016.

CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. 3, SP: Paz e Terra, 1999;

CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet – reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003

FERRER, Florência. SANTOS, Paula (Orgs.). *E-government – o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOUVEIA L., GAIO S. *Sociedade da Informação – Balanço e Implicações*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2004.

GOUVEIA, Luis Manoel Borges. *Sociedade da Informação: Notas de contribuição para uma definição operacional*. 2004. Disponível em:

http://www2.ufp.pt/~lmbg/reserva/lbg_socinformacao04.pdf/

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Governo Eletrônico e Inclusão Digital. In: HERMANNNS, Klaus (org). Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma, Jairo Nicolau e Timothy Power. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

NORRIS, Pippa. Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Cambridge: University Press, 2001;

PASCUAL, Patricia J. e-Government. e-ASEAN Task Force UNDP-APDIP. 2003;

PNAD CONTÍNUA TIC. Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

POSSAMAI, Ana J. Democratização do Estado na era digital: e-participação no ciclo de políticas públicas. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Porto Alegre, 2011;

PRADO, Otavio. Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. Dissertação (Mestrado) – Eaesp/FGV, São Paulo, 2004;

TEIXEIRA, Elenaldo Celso Teixeira. As Dimensões da Participação Cidadã. Caderno CRH. Salvador, 1997.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. Rev. Pólis: São Paulo. 1994;

UNU-EGOV. Estudo sobre Governo Eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Organização das Nações Unidas (versão em língua portuguesa), Nova York, 2018. Disponível em:
<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Portuguese.pdf>

ZUGMAN, Fábio. Governo Eletrônico: Saiba tudo sobre essa revolução. São Paulo: Livro Pronto Editora, 2008.

8.2. Referências Eletrônicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<https://cidades.ibge.gov.br/>