

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

PAULO VICTOR CRONEMBERGER COSTA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DOS ACESSOS AOS PORTAIS DA
TRANSPARÊNCIA NO BRASIL:**

Uma visão dos padrões de acesso a dados abertos estaduais e federais.

Brasília – DF

2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ca

Cronemberger Costa de Oliveira, Paulo Victor
ANÁLISE DOS ACESSOS AOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA
NO BRASIL / Paulo Victor Cronemberger Costa de
Oliveira; orientador CHRISTIANA SOARES DE FREITAS. -
Brasília, 2016.
38 p.

Monografia (Graduação - GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA. 2. ACESSOS A SÍTIOS
GOVERNAMENTAIS. 3. CONTROLE SOCIAL E CONTROLE DE
ACESSOS. 4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL. 5. DEMOCRACIA
DIGITAL. I. SOARES DE FREITAS, CHRISTIANA, orient.
II. Título.

PAULO VICTOR CRONEMBERGER COSTA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DOS ACESSOS AOS PORTAIS DA
TRANSPARÊNCIA NO BRASIL:**

Uma visão dos padrões de acesso a dados abertos estaduais e federais.

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dra. Christiana
Soares de Freitas

PAULO VICTOR CRONEMBERGER COSTA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DOS ACESSOS AOS PORTAIS DA
TRANSPARÊNCIA NO BRASIL:**

Uma visão dos padrões de acesso a dados abertos estaduais e federais.

Monografia apresentada ao Departamento de
Administração como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Gestão de Políticas
Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Christiana Soares de Freitas
Professor-Orientador

Dra. Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Examinador

Prof. Leandro de Carvalho
Examinador

Brasília, 30 de novembro de 2016.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo estudar quantitativamente o acesso da população brasileira aos Portais da Transparência disponibilizados pelo governo federal e pelos governos dos estados do país, através da análise comparativa do número de acessos dos sítios do Portal da Transparência Federal e Estaduais no período de 1º de agosto de 2015 a 31 de agosto de 2016, com o intuito de entender os padrões de acesso da população a esse canal. O método escolhido foi o de análise comparativa dos dados quantitativos de renda e padrões de escolaridade no país ao número de acesso (sessão)/habitante registrado por cada estado nos Portais estudados, considerando essencialmente indicadores de desigualdade de renda e de níveis educacionais brasileiros, com o intuito de responder à pergunta “Qual a relação existente entre desigualdades socioeconômicas e diferenças de acesso a Portais da Transparência?”. Como resultado, percebeu-se que existe relação entre a desigualdade de renda e de educação e a quantidade de sessões por habitante de cada estado, visto que estados que possuem maiores níveis de renda e de porcentagem de nível superior tenderam a obter melhores resultados na relação sessão/habitante dos Portais Federal e Estaduais. A disparidade se mostra mais evidente quando se percebe as semelhanças entre os dados encontrados entre os Portais estaduais e o Portal federal, com estados de regiões mais pobres do país, como Maranhão, Pará e Bahia, aparecendo continuamente nas posições mais baixas em relação de sessão/habitante tanto na análise do Portal Federal quanto na análise dos Portais Estaduais da Transparência, corroborando com a tese de que a desigualdade educacional e de renda tem relação com a desigualdade de acessos demonstrada na pesquisa. Estes acessos, por sua vez, tem relação com a obtenção de capital político necessário para que o cidadão participe e defenda seus direitos.

Palavras-chave: Transparência. Portal da Transparência. Governo Federal do Brasil. Democracia Digital. Inovação. Internet. Participação Popular. Desigualdade Social. Educação. Governos Estaduais.

ABSTRACT

The main goal of this research is to quantitatively study the access of the Brazilian population to the Transparency Portals, powered by the federal government and the states governments, through the comparative analysis of the number of access realized in these sites in the period of august 1st 2015 through august 31 2016, with the intuit of understanding access patterns of the population. This was achieved by comparing quantitative data regarding Brazil's *per capita* income and schooling patterns to the relation of access (sessions)/inhabitant registered by each state in the studied Portals, considering mainly data that indicates the income inequality and Brazilian educational levels, with the intuit of answering the question "What is the relation between the socioeconomics inequalities and the access of the Transparency Portals in Brazil?". As a result, it was noticed that there is a link between the two variables (income inequality and education) and the number of sessions per inhabitant of each state, since states that have higher levels of income and of people with college degrees tended to obtain better results in the session/inhabitant relation of federal and State Portals. The disparity is more evident when one perceives the similarities between the data found on both federal and state Portals, with states situated in the poorest regions of Brazil, such as Maranhão, Pará and Bahia, appearing continuously in the lower positions in the aforementioned session/inhabitant relation, both in the analysis of the Federal Transparency Portal and in the analysis of the states Portals as well, corroborating with the thesis that educational and income inequality can has a relation with inequality of access, and those accesses have relation with the gaining of political capital to participate and defend one's rights.

Keywords: Transparency. Portal da Transparência. Transparency Portal. Federal Government of Brazil. Digital Democracy. Inovation. Internet. Popular Participation. Social Inequality. Education. State Governments.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação Sessão/Habitante do Portal de Transparência do Governo Federal.....22

Tabela 2 – Relação Sessão/Habitante dos Portais de Transparência Estaduais.....29

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1	Democracia e a esfera pública.....	10
2.2	Desigualdade como entrave à democracia.....	12
2.3	Transparência e a era digital.....	14
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	17
3.1	Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa.....	17
3.2	População e amostra.....	17
3.3	Procedimentos de coleta e análise de dados.....	18
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	21
4.1	Portal da Transparência Federal.....	21
4.1.1	Análise Estatística do Portal Federal.....	24
4.1.2	Análise Regional do Portal Federal.....	26
4.2	Portais dos Governos Estaduais.....	28
4.2.1	Análise Estatística dos Portais Estaduais.....	31
4.3	Análise final dos resultados.....	33
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	35
	REFERÊNCIAS.....	37

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade no Brasil é uma realidade diagnosticada através de dados estatísticos ao longo dos anos, que vêm demonstrando grande diferença de renda *per capita* e de níveis educacionais nas diversas regiões do país. Esta situação se tornou o foco de políticas públicas que visam, por exemplo, redistribuir renda e reinserir pessoas marginalizadas no mercado econômico, além de aumentar a representatividade desse espectro da população em instituições de ensino superior.

O último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), datado de 2010, demonstra a disparidade que existe em porcentagem de pessoas com nível superior nas diferentes regiões do país, indicando estados como o Distrito Federal (DF), São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ) ocupando as primeiras posições com respectivamente 17,49%, 11,67% e 10,91% de suas populações possuindo ensino superior, enquanto nas três últimas colocações encontram-se Bahia (BA), Pará (PA) e Maranhão (MA), com respectivamente 4,51%, 4,06% e 3,56% possuindo graduação de nível acadêmico.

Os dados em questão indicam que ainda existe grande diferença de níveis de formação acadêmica entre os diferentes estados brasileiros. Este contexto, somado aos indicativos de renda *per capita* dos últimos anos - que também apontam estados como DF, SP e Rio Grande do Sul (RS) em primeiras posições, com rendas *per capita* de R\$ 2.055,00, R\$ 1.432,00 e R\$ 1.318,00 respectivamente, enquanto estados do Norte e Nordeste como Ceará (CE – R\$ 616,00)), Alagoas (AL - R\$ 604,00) e Maranhão (MA – R\$ 461,00) ocupam as três últimas colocações na tabela de 2014 do IBGE – pode influenciar na maneira como a população de cada estado entende o sistema político, a questão da participação social e a importância do acompanhamento de contas públicas.

Ainda, o acesso à internet no país também é afetado pela desigualdade. De acordo com pesquisa do IBGE datada de 2014 acerca da utilização de internet no país, enquanto 62,9% dos domicílios particulares do Sudeste possuem acesso à internet, este número é reduzido a 44,6% no Norte e 42,2% no Nordeste. A discrepância é maior quando se avalia o acesso a partir do rendimento médio: no Nordeste, por exemplo, residências sem rendimento ou que recebem até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo possuem índice de acesso equivalente a 20,5%, enquanto este valor no Sudeste é de 37,4%. Apesar da porcentagem da região Sudeste também ser baixa,

ainda é possível notar grande disparidade de acesso entre as duas regiões, evidenciando a diferença que existe, mesmo entre cidadãos mais pobres, no acesso à informação de diferentes regiões do país.

Dessa forma, ao se excluir parte da população da internet, não se corre o risco apenas de limitar o acesso desta parcela da sociedade a informações de interesse público e geral, mas também existe a possibilidade de se ignorar culturas e identidades paralelas à “dominante”, dando pouco espaço para efetiva participação social desta parcela da sociedade em questão.

Castells (1996, p. 449) corrobora com este pensamento quando diz

Como o acesso à CMC (Comunicação Mediada por Computadores) é cultural, educacional e economicamente restritivo [...] seu impacto cultural mais importante poderia ser o reforço potencial das redes sociais culturais dominantes.

Castells (1996) cita, ainda, o surgimento de mecanismos de controle social desde o início da internet, em países como a França e os Estados Unidos, fortalecendo a ideia da criação de redes de comunicação entre cidadãos e da abertura de espaços democráticos que possibilitem a participação do cidadão comum, que não costuma ser politicamente engajado e, desta forma, é muitas vezes representado apenas pelo seu voto, podendo eventualmente não ter suas demandas atendidas.

Esse fator se torna mais importante em tempos de grandes mudanças políticas, como o processo de Impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff e de escândalos como a Operação Lava-Jato, acontecimentos estes que geram posicionamentos ideológicos muitas vezes não corroborados por fatos ou baseados em crenças e preconceitos.

O acesso a ferramentas institucionais, como os Portais da Transparência dos municípios, estados e do governo federal se torna, dessa forma, uma alternativa para o controle social, possibilitando que o cidadão seja mais bem informado acerca da realidade econômica de sua cidade, estado e do próprio país antes de se posicionar definitivamente em prol ou contra qualquer manifestação ideológica.

Nesse sentido, a pergunta que norteia a pesquisa é “Qual a relação entre os perfis socioeconômicos dos estados brasileiros e o número de sessões a Portais da Transparência (tanto Estaduais quanto ao Portal Federal)?”. Desta forma, busca-se analisar, quantitativamente, a proporção entre as sessões com a escolaridade e a renda com o objetivo de verificar se existe relação entre as variáveis do número de

sessões a Portais da Transparência nos diferentes estados da Federação com a renda *per capita* e o nível educacional dos estados supracitados.

Para tanto, espera-se alcançar os objetivos de estudar o número de sessões aos sítios da Transparência dos governos federal e estaduais do Brasil, correlacionando este número de sessões aos níveis de renda e escolaridade dos diversos estados e entender se existe relação diretamente proporcional, inversamente proporcional ou nenhuma relação. Também se espera avaliar se há interesse e acompanhamento dos Portais da Transparência estudados por parte dos cidadãos dos estados com base na população de cada um.

Assim, esta pesquisa se justifica, principalmente, pela necessidade de compreender a intensidade dos acessos aos sítios de Transparência governamentais e como estes se relacionam com as diferenças socioeconômicas dos estados brasileiros. A importância dos acessos a este tipo de plataforma está relacionada à percepção da necessidade de acompanhamento dos gastos governamentais e das ações dos governantes eleitos, para que se forme, gradualmente, uma população mais esclarecida política e economicamente, que seja habituada (e possua os meios para) acompanhar políticas públicas e gastos de governo.

Em um país de disparidades econômicas e sociais, o controle dos acessos em questão não é simples e requer estudos mais aprofundados. Desta forma, a pesquisa busca aprofundar os conhecimentos acerca do controle social, dos próprios Portais e da busca por informações governamentais por parte do cidadão, levando em consideração as dificuldades metodológicas explicadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia e esfera pública

Ao se tratar da relação entre democracia e esfera pública, é preciso também delimitar o significado de “público”. Uma das formas como Habermas (2014, p. 94) define o “público” como sendo o Estado, através da afirmação “O Estado é o poder público. Ele deve esse atributo à publicidade de sua tarefa: cuidar do bem comum público de todos os concidadãos”. Assim, a atividade central do Estado – gerar bem comum – o configuraria como sendo público.

Habermas também define o público no sentido de opinião pública, buscando explicar, principalmente, como os meios de comunicação em massa mudaram o sentido desta terminologia. Este contexto é fundamentalmente importante na atual realidade de comunicações instantâneas e da rede mundial de computadores, a *internet*.

Ao citar Immanuel Kant, Habermas (2014) faz alusão ao que seriam os cidadãos: aqueles que discutem, mediante razões, sobre assuntos da coletividade. Assim, até mesmo os surgimentos de leis seriam oriundos da vontade do povo, e esta vontade estaria atrelada ao crivo da razão, advinda de uma opinião pública fundamentada por discussões empíricas e teóricas. Aplicando a lógica de Kant à realidade vigente, os cidadãos, responsáveis pelos seus votos, teriam responsabilidade sobre a esfera pública e deveriam, dessa forma, buscar se informar para decidir sobre temas que são de interesse coletivo.

Há ainda que se considerar que a atribuição de poderes em uma democracia não necessariamente é igualitária. Howlett (2012, p. 64) comenta que “a democracia confere aos cidadãos o direito de escolher quem eles querem que os represente no governo”. Com esta afirmação, Howlett define a democracia representativa: um mecanismo que dá poder de escolha ao cidadão, mas que não necessariamente dará poder de ação direta sobre as políticas adotadas.

Sobre esse mesmo tema, Howlett (2012, p. 72) entende que o público possui, “surpreendentemente”, pouco papel como ator no processo das políticas públicas, ao afirmar que “na maior parte dos estados democráticos, as decisões políticas são tomadas por instituições representativas que atribuem poderes a atores especializados para determinar o escopo e o conteúdo das políticas públicas”. Desta

forma, muitas vezes o papel do cidadão é reduzido ao de eleitor.

Ainda assim, Howlett salienta que, mesmo na figura do eleitor, o cidadão possui ainda o poder de escolher quem o irá representar, e este poder é determinante na definição das políticas públicas adotadas por determinado país. A opinião pública, mais uma vez, aparece como fator determinante na escolha de políticas, com o intuito de se obter votos em eleições futuras. A maneira como essa opinião pública se manifesta e sobre o que ela se manifesta pode, então, alterar o panorama político-institucional.

Sobre esse poder de decisão, Carreirão (2002), cita pesquisa de Singer em que os resultados apontam que “60% dos eleitores não sabem definir o que seja esquerda e direita, quando solicitados a fazê-lo”. O autor complementa afirmando que “a constatação da baixa informação e estruturação ideológica contrasta fortemente com uma imagem de um cidadão racional, politicamente interessado e informado, pressuposto na teoria democrática clássica” (CARREIRÃO, 2002, p. 47). Desta forma, indaga-se se o cidadão é capaz de escolher com convicção aquele político que melhor o representa, se não é, muitas vezes, apto a diferenciar ideologias.

Em busca de uma democracia com maior participação social, alguns mecanismos, como os orçamentos participativos (OP) e instrumentos de fiscalização dos gastos públicos foram criados ao longo dos anos, tanto em países do hemisfério norte, quanto no Brasil. Para Avritzer e Navarro (2003, p. 100), o termo “democracia deliberativa” definiria o processo em que “cidadãos e/ou seus representantes deliberam sobre os problemas e temas públicos sob condições que produzem uma reflexão racional e argumentativa, e assim instituem um processo público de decisão coletiva”.

De acordo com os autores supracitados, há que se supor que existirá uma aceitação à pluralidade de opiniões, tanto sociais quanto políticas. Mais uma vez, contudo, percebe-se a repetição de termos como “racional”, “argumento” ou “coletivo”. Desta forma, ao se tratar da construção de uma sociedade com mais participação em uma arena política, presume-se que os seus atores possuirão maior poder de argumentação e menor grau de discricionariedade, focados em um “bem comum”, respeitando as diferenças ideológicas e se utilizando de fatos (racionais) para embasar teses e novas políticas.

Isso depende de um grau de informação que não necessariamente é divulgado em grandes mídias, e que requer pesquisas mais aprofundadas por parte

do indivíduo que se interesse pelo assunto. Neste âmbito, encontram-se mecanismos como os sítios dos Portais da Transparência, que nascem com o ideal de transparência (em especial dos gastos públicos) e acabam se tornando um instrumento de informação da população.

2.2 Desigualdade como entrave à democracia

Um dos pressupostos básicos do modelo democrático de Estado é a pluralidade de opiniões. Para tanto, a democracia tem em sua base o pressuposto que grupos diversos tenham espaço para pleitear suas demandas e conseguir incluir nas agendas governamentais projetos de seus interesses. Isto, contudo, nem sempre se concretiza. Miguel (2014, p. 221) corrobora com esse pensamento quando afirma

O campo (político) exclui, na medida em que estabelece um dentro e um fora. É mais do que ter ou não ter acesso aos espaços formais de tomada de decisão (no caso da política); é a distância entre aqueles socialmente considerados capazes de intervir no debate político e a massa dos que devem se abster de tentar participar, porque eventuais tentativas não serão levadas a sério.

Entende-se pelo trecho que, dentre as razões da exclusão de determinados grupos da arena política, as diferenças culturais e as desigualdades educacionais são alguns dos fatores determinantes. Isto ocorre por conta de uma elitização do discurso político, restringindo seu acesso à categoria dominante. Este discurso deve ser seguido à risca para ser legítimo e levado a sério, enquanto outros tipos de discurso, menos técnicos, por exemplo, são desacreditados. Bourdieu (1979) já tratava do descrédito do “discurso político espontâneo dos dominados”, muitas vezes relegados ao silêncio mediante a ausência de domínio “adequado” da política.

Para Toro (2005), o perigo do distanciamento do público do resto da população é que, se “o ‘público’ não reflete e não representa os interesses da população (desconhece ou exclui os diferentes setores da sociedade), ele se distancia dela, e as instituições públicas perdem credibilidade e autoridade” (TORO, 2005, p. 69). O autor complementa dizendo que a governabilidade da sociedade é fruto principalmente da representatividade de todas as esferas sociais, mesmo que contraditórias.

Tendo isso em mente, Miguel (2014, p. 235) critica os modelos atuais de inclusão, ao dizer que “os grupos dominados, assim, precisam mais do que de um lugar para a verbalização de suas perspectivas. Precisam obter condições que lhes

permitam constituir autonomamente seus interesses”. Isto significa dizer que a simples criação de mecanismos de participação (como as ferramentas de transparência estudadas) não garantirão maior igualdade de acesso, muito menos pluralidade de opiniões no espaço político, fazendo-se necessária a criação de políticas que fomentem o interesse político e a educação, para que o “discurso político” não fique restrito aos mesmos grupos dominantes, e para que se crie outros discursos adequados aos demais grupos.

Ainda, Miguel (2002) complementa ao afirmar que existe relação entre a quantidade de capital político e a dependência da mídia para obter informações que se refiram a posicionamentos políticos e ideológicos, dizendo que “quanto menor o volume de capital político (...) maior a dependência em relação à mídia” (2002, p.180). Ou seja, a opinião política de parte da população acaba sendo moldada por atores midiáticos, que, ainda de acordo com Miguel (2002), não são neutros – mas sim agentes políticos - dotados de interesse e que se utilizam do poder comunicacional para disseminar posicionamentos.

Com relação ao capital político, Carreirão (2002), ao realizar pesquisa acerca dos motivos da decisão de votos, afirma que quanto mais baixo o grau de escolaridade dos eleitores, maior dificuldade estes possuem de se posicionar em um espectro esquerda-direita e que “entre os eleitores de mais alta escolaridade, por outro lado, declina a proporção dos que não sabem verbalizar ou verbalizam de formas menos ‘aceitáveis’ algum significado político para ‘esquerda’ e ‘direita’”. Estes mesmos eleitores com maior nível de escolaridade também possuíram maior coerência entre seu posicionamento político (preferências partidárias) e os seus votos – ou seja, o maior capital político e intelectual permitiu a estes eleitores exercerem a democracia de forma mais eficaz - pois foram capazes de exprimir seus votos naqueles que apresentavam ideologias compatíveis com as suas.

A desigualdade, contudo, também se configura quando se trata de diferentes níveis de “poder de agendamento”. Gurevitch e Blumler (1993) afirmam isso quando dizem que “dos três elementos principais em um sistema de comunicação política – políticos, jornalistas e membros da audiência – é a audiência que, embora mais

numerosa, é a menos poderosa, porque também é a menos organizada”¹. Com isto, o público tende a ter menos poder de inserir suas pautas e demandas no sistema de tomada de decisão, por ser o “elo mais fraco” no sistema político como um todo.

Lippmann (1993) deixa claro, ainda, que “notícia e verdade não são a mesma coisa, e devem ser claramente distinguidos”² (p. 41, tradução própria), e complementa comentando que a qualidade das notícias, em uma sociedade moderna, é diretamente proporcional à organização social desta mesma sociedade e da força de suas instituições. Desta forma, percebe-se que a mídia, como ator político, também pleiteia e modifica suas pautas de acordo com seus interesses. A sociedade, por sua vez, também é responsável por ter o controle desta mídia, porém só é possível fazê-lo quando dotada de organização, e, para tanto, necessita de capital político para distinguir notícias de fatos.

Como se percebe, quando se fala de capital político ou quando se fala de discurso político espontâneo, o que se demonstra na realidade é a desigualdade entre diferentes grupos sociais inseridos na disputa que, por questões culturais, educacionais ou monetárias, possuem menos influência, menor capacidade de argumentação/dialética ou menos espaço para pleitear suas demandas.

2.3 Transparência e a era digital

Wilson (2005) afirma que “a democracia digital se apresenta como uma oportunidade de superação das deficiências do estágio atual da democracia liberal”. O autor complementa que a pressuposta “crise da democracia liberal” se dá pela fraca participação política dos cidadãos, e que, desta forma, mecanismos digitais surgiriam para sanar este problema em específico. Essas afirmações, contudo, são discutíveis, principalmente no que diz respeito à democracia digital como uma alternativa, já que, como diz Freitas (2004), para que haja participação através da democracia digital, além de níveis específicos de renda e escolaridade, o cidadão necessita ter capital tecnológico-informacional, ou seja, não ser excluído digitalmente.

¹ “Of the three main elements in a political communication system – politicians, journalists and audience members – it is the audience that, though most numerous, is least powerful, because least organized” (Gurevitch; Blumler; in *Media Power in Politics*, 1993, p. 35)

² “News and truth are not the same thing, and must be clearly distinguished” (Lippmann, in *Media Power in Politics*, 1993, p. 41)

Ainda, Wilson (2005) divide a democracia digital em cinco graus: o primeiro, do acesso do cidadão a serviços públicos; o segundo, do Estado que busca *feedback* dos cidadãos acerca de ações públicas; o terceiro, que trata do alto grau de transparência do Estado sobre suas contas e políticas; o quarto grau, que seria uma democracia deliberativa (ou como o autor diz, uma combinação entre a democracia participativa e a representativa); e por fim o quinto grau, que consistiria em uma democracia direta.

Analisando o exposto, chega-se à conclusão de que os Portais da Transparência se enquadram em um período de democracia digital de terceiro grau: a procura por uma transparência máxima, com o intuito de se fomentar a participação política e o controle social. Dentro do próprio Portal da Transparência do Governo Federal, encontram-se afirmativas que determinam como norte das ações de transparência a maior participação política efetiva dos cidadãos no processo governamental e, também, objetivos estes encontrados nas leis que norteiam a Política de Transparência (12.527/2011, 131/2009, 101/2000 – lei de responsabilidade fiscal) e decretos, como no caso do decreto N° 5.482/2005, que determina a disponibilização de dados abertos no Portal Federal – principalmente aqueles que dizem respeito a gastos, repasses e operações de crédito, diretamente conectados à ideia de *accountability*, que seria a “necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população” (MIGUEL, 2005, p. 27).

Campos, Paiva e Gomes (2013), ao estudarem o Portal da Transparência do Estado do Goiás, chegaram à conclusão que a maior parte do conteúdo é, realmente, relativo à responsabilidade fiscal – ou seja, prestação de contas (salários, gastos e repasses). Ainda ressaltaram, através de entrevistas com os responsáveis pelo Portal, que “todos concordam que a participação do cidadão ainda é muito pequena”. De acordo com a pesquisa, isto se deve, entre outros fatores, à falta de divulgação do Portal e à baixa escolaridade do usuário médio.

As autoras, ainda, chegaram à conclusão que a linguagem do Portal é demasiadamente técnica, dificultando o acesso, e que não há avaliação interna do Portal. Por conta da falta de avaliação, há dificuldade em se realizar ações que melhorem o sítio, realçando também que “o Portal (do Goiás) não está cumprindo seus objetivos, descritos no decreto que o regula e divulgado no sítio”.

Quanto ao Portal Federal, Nazário et. al. (2012) analisaram a qualidade da informação disponibilizada no sítio e chegaram à conclusão que as informações são

pertinentes e completas e aparentam estar corretas, porém não são passíveis de cruzamento de dados e nem sempre são claras. As atualizações são feitas com frequência (mensalmente, na época da pesquisa), mas, no aspecto conveniência são falhas, pois acabam restringindo sua interpretação a especialistas, pois “para leigos, falta detalhamento”, segundo as autoras.

Dessa forma, no que tange a disponibilização do acesso à informação, os Portais Federal e Estaduais cumprem seus objetivos. Contudo, a bibliografia estudada acima sugere que, quanto à participação social, estes Portais ainda deixam a desejar, pois tanto sua linguagem, quanto a maneira como são estruturados são aspectos que podem dificultar a interpretação do leigo e, como visto no caso do Portal do Goiás, a falta de divulgação dos meios é também um entrave para que exista maior interesse do cidadão pela informação governamental.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

A pesquisa exposta neste trabalho possui natureza descritiva e de análise comparativa, detalhando as características da população que acessa sítios de Transparência governamentais, para se aproximar de estatísticas que espelhem as diferenças de padrões de acesso nas diversas regiões do Brasil.

Dada a característica numérica dos dados, a metodologia escolhida é quantitativa, buscando relacionar dados e criar correlações entre estatísticas já existentes e as novas, criadas a partir do número de sessões disponibilizado pelos estados. Utilizou-se em específico o Coeficiente de Correlação de Pearson (r) e o Coeficiente de Determinação (R^2), que averiguam, respectivamente, quanto uma variável se correlaciona a outra e quanto uma variável “explica” a outra. Assim, estudou-se quanto a variável “sessão/habitante” se correlacionou às variáveis “porcentagem de nível superior” e “renda *per capita*”, e o quanto estas “explicam” a primeira. Para tanto, quanto mais próximo o valor está de 1, maior é a indicação de correlação ou de explicação.

Ainda, os dados são, majoritariamente, primários, já que foram retirados de pesquisas existentes do IBGE e, com relação ao número de sessões, foram conseguidos diretamente com cada Portal da Transparência contatado através dos respectivos e-Sic (sítio de acesso à informação) de cada estado.

3.2 População e amostra

A população da pesquisa consiste do número de pessoas que acessam sítios de transparência que existem no Brasil. Por se tratar de área extensa, precisou-se delimitar a amostra a sessões aos sítios do poder Executivo dos 26 estados brasileiros e do DF, e também o sítio da Transparência do Governo Federal, excluindo os sítios municipais. O motivo da exclusão das sessões dos sítios municipais se deu, primeiramente, pela exorbitante quantidade de municípios existentes no Brasil. Em segundo lugar, considerou-se que a inclusão de municípios dificultaria uma análise mais objetiva, pois dados referentes à renda *per capita* e ao grau de escolaridade municipais podem não ser encontrados, enquanto os dados estaduais são de mais fácil acesso.

3.3 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Com relação ao procedimento de coleta, entrou-se em contato com os sítios de acesso à informação dos estados e do Governo Federal no período de 1º de setembro a 20 de outubro de 2016, a fim de obter os dados relativos ao período de 1º de agosto de 2015 a 31 de agosto de 2016. Para tanto, requisitou-se: 1- o número total de sessões no período de 1/8/2015 a 31/8/2016; 2 – O número discriminado por mês e por estado neste mesmo período.

É preciso, primeiramente, determinar o que se considerou como “sessão”. De início, é preciso diferenciar os termos utilizados por ferramentas que visam acompanhar e monitorar atividade de usuários em sítios, como a usada pela maioria dos sítios estudados, o *Google Analytics*. Estes termos são “sessões” (ou *sessions*) e “visualizações de páginas” (ou *pageviews*).

Uma sessão, de acordo com o próprio *Google Analytics*, é um grupo de interações que ocorre em um determinado período de tempo. Dentro de uma sessão, desta forma, podem ocorrer múltiplas visualizações de página. O fim de uma sessão pode ocorrer após 30 minutos de inatividade, quando o dia acaba (ou seja, à meia-noite, quando os servidores são automaticamente reiniciados), ou quando o usuário troca de “campanha” (termo utilizado para links de redirecionamento de página). Isto significa que, se um usuário fizer uma pesquisa em sítios de busca, e mais de um resultado surgir com links distintos, cada link clicado corresponderia a uma sessão.

Fica evidente que o número de sessões a um determinado sítio é muito inferior ao número de visualizações de página, pois, dentro de uma mesma sessão, pode-se realizar múltiplas visualizações, através de aberturas de novas abas ou de novas pesquisas internas. Assim sendo, o número de visualizações é um número menos fidedigno ao número de pessoas que acessaram os sítios, enquanto o número de sessões, embora não seja exatamente igual ao número real de internautas no período estudado, é mais próximo da realidade. Desta forma, escolheu-se utilizar o número de sessões disponibilizados para caracterizar o acesso aos sítios.

No decorrer da pesquisa, encontrou-se um problema metodológico: como determinar que as sessões feitas a determinado sítio foram realmente provenientes dos cidadãos residentes naquele estado em questão? Para sanar esta dúvida, requisitou-se também ao e-Sic (sítio de acesso à informação) de cada estado que estes discriminassem o número de sessões por estados, ou seja, qual foi a

porcentagem de sessões advindos de cada estado.

Esse dado, contudo, não foi mensurado pelos Portais de todos os estados. Mesmo assim, os estados que enviaram corroboraram com a tese de que a maioria das sessões é proveniente do próprio estado: em Minas Gerais, 83,32% das sessões do período vieram do próprio estado; em Santa Catarina, esse número foi de 84,34%; no Mato Grosso do Sul, 77,88% das sessões foram de residentes do estado; em Pernambuco a porcentagem foi de 74,79%; no Rio Grande do Sul, o número destas sessões foi superior a 86%; no Maranhão, 68% das sessões vieram deste estado; já no Espírito Santo, 77,29% das sessões vieram do estado; no Pará, a representatividade de habitantes do estado foi de 70,12%.

No caso dos estados do Ceará, Tocantins e do Mato Grosso, a discriminação foi feita por cidades, dificultando a análise para esta pesquisa. Ainda assim, considerando-se apenas as capitais (Fortaleza, Palmas e Cuiabá, respectivamente), vê-se o número de sessões de 68,4%, 68,58% e 52,22%. Percebe-se, portanto, que o número de sessões é, majoritariamente, proveniente do próprio estado, permitindo que se faça uma análise da quantidade de sessões por estado de forma mais objetiva.

Os dados requisitados foram referentes ao período de 1/8/2015 a 31/8/2016. O motivo da escolha deste período em questão se deu por conta do momento político e econômico vivido no país neste recorte de tempo, em especial devido ao processo de Impeachment que foi finalizado no final de agosto de 2016. Assim sendo, a escolha deste período se mostra relevante para a pesquisa. Ainda, a escolha do período de 13 meses para a pesquisa se justifica no período de criação dos Portais, que são, em sua maioria, recentes.

Os dados coletados foram, primeiramente, relacionados à população total do estado (e disponibilizados em porcentagem de sessão) para, então, serem cruzados com os dados de renda *per capita* do IBGE, datados de 2014, e com os dados do Censo Demográfico do IBGE, datados de 2010, referentes especificamente à porcentagem de pessoas com nível superior completo de graduação em cada estado. Este cruzamento de dados gerou porcentagens e valores disponibilizados em tabelas de forma a relacionar, de maneira decrescente, os estados que obtiveram maior quantidade de sessões *per capita* no período estudado.

Com relação ao Portal Federal, realizou-se também a soma dos valores registrados de sessão por habitante de cada estado para averiguar a média simples de acessos de cada região do país, a fim de comparar com os valores registrados pelo

censo de 2010 do IBGE acerca de porcentagens de analfabetos por região no Brasil. Esta metodologia não foi utilizada para os Portais Estaduais em razão da ausência de cinco estados, como será explicitado logo abaixo.

Outro fator determinante para a coleta de dados diz respeito à forma como os Portais da Transparência se organizam. As leis que regulamentam o acesso à informação e a transparência no Brasil (como a Lei nº 12.527/2011, por exemplo) deliberam apenas sobre o conteúdo e a obrigatoriedade de mecanismos de acesso à informação para todos os entes da Federação. Assim, existe discricionariedade quanto ao modelo de Portal da Transparência e dos sítios de acesso à informação: alguns possuem área de cadastro, outros apenas entregam protocolo do requerimento ao final do pedido; alguns se utilizam do *Google Analytics* para o aferimento de dados dos internautas, outros fazem uso do *AWstats*, e assim por diante.

Apesar de dificultar a análise de dados, esses fatores, no entanto, não prejudicaram a coleta, tampouco modificaram o resultado final, tendo em vista que se utilizou dos mesmos parâmetros de análise para todos os Portais, independentemente da ferramenta utilizada pelos mesmos. Por este mesmo motivo, dados de acessos únicos (ou seja, dados que diziam respeito à visitantes únicos aos sítios), que foram disponibilizados por alguns (poucos) sítios de transparência, foram ignorados. Apesar de maior fidedignidade dos dados de visitantes únicos para os fins da pesquisa apresentada, a amostra de estados ficaria demasiado pequena para a análise que se pretende fazer – que é uma análise mais ampla, abrangendo todo o território nacional.

Por fim, faz-se necessário explicar a ausência de determinados estados nos resultados concernentes aos dados de Portais Estaduais. Os estados do Acre, Rondônia e Amazonas não aparecem na pesquisa dos Portais Estaduais porque seus dados são inexistentes, ou por conta de seus Portais serem mais recentes (como no caso do Portal do Amazonas), ou por não existir controle anterior a determinado período (como no caso do Acre e de Rondônia, que passaram a fazer o controle de acessos no começo de 2016). O estado do Amapá, por sua vez, se mostrou inacessível: o sítio do Portal da Transparência passava por reformulações durante a realização da pesquisa, e isto se refletiu na página referente ao acesso à informação do Amapá estar fora do ar. Contatos por correio eletrônico ou por telefone com o governo do Amapá se mostraram infrutíferos. O estado do Rio de Janeiro não respondeu às inúmeras tentativas de comunicação via sítio de acesso à informação, o que acarretou na não angariação dos dados referentes a este Ente Federativo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a apresentação dos resultados alcançados serão disponibilizadas tabelas e gráficos que pretendem mostrar, principalmente, as diferenças das porcentagens de sessão por habitante e, posteriormente, as relações com os índices de renda *per capita* e de nível superior (ou seja, quantas pessoas completaram o nível superior de graduação) em cada estado.

4.1 Portal da Transparência Federal

A análise dos dados do Portal da Transparência do Governo Federal faz-se necessária para averiguar como cada Estado se comporta em relação ao sítio estudado, assim como entender o acesso ao Portal no Brasil como um todo. Parte-se do pressuposto que o Governo Federal (ou União) atrai mais a atenção do que os Estaduais, inclusive pela forma como a Federação Brasileira é organizada (sendo a União o maior arrecadador de impostos) e pela maior atenção dada pelas grandes mídias nacionais às ações do mesmo.

Os resultados encontrados permitem afirmar que existe alguma relação entre os níveis de escolaridade e de renda dos estados brasileiros e o número de sessões realizadas no período estudado, como será ilustrado mais à frente. Contudo, a natureza superficial dos dados deve ser levada em consideração, já que a amostragem não foi feita com usuários únicos, mas sim com o número de sessões como um todo. Dessa forma é possível (e, estatisticamente, muito provável) que um mesmo usuário seja responsável por múltiplas sessões, o que diminuiria significativamente o número real de pessoas que acessaram o Portal no período estudado. Ainda, deve-se considerar que a análise é temporal e, por este motivo, o número de sessões tende a mudar com o passar dos anos.

Assim, a análise ajuda a compreender o comportamento do internauta brasileiro no que diz respeito a sítios governamentais, e permite, ainda, estruturar futuras pesquisas que tratem de temas correlatos. A tabela abaixo ilustra todos os dados angariados acerca do Portal do Governo Federal, assim como a relação sessão/habitante, que é o tema da pesquisa. Também registra os dados de renda *per capita* dos estados e a porcentagem de cidadãos com nível superior completo de cada estado, a fim de gerar comparações futuras sobre esses indicadores.

Tabela 1: Relação Sessão/Habitante do Portal de Transparência do Governo Federal

ESTADO	POPULAÇÃO	RENDA PER CAPITA (em R\$)	% NÍVEL SUPERIOR	NÚMERO TOTAL DE SESSÕES	RELAÇÃO SESSÃO/ HABITANTE
DF	2.977.216 (20°)	2.055,00 (1°)	17,49% (1°)	2.085.079	70,03%
RJ	16.690.709 (3°)	1.193,00 (6°)	10,91% (3°)	2.367.018	14,18%
RN	3.474.998 (16°)	695,00 (20°)	5,89% (16°)	463.216	13,32%
RR	514.229 (27°)	871,00 (12°)	6,72% (14°)	63.919	12,43%
RS	11.286.500 (5°)	1.318,00 (3°)	8,67% (7°)	1.216.787	10,78%
PB	3.999.415 (14°)	682,00 (21°)	5,71% (18°)	402.362	10,06%
MS	2.682.386 (21°)	1.053,00 (7°)	8,86% (6°)	257.995	9,61%
PE	9.410.336 (7°)	802,00 (13°)	5,67% (19°)	882.245	9,37%
SC	6.910.553 (11°)	1.245,00 (4°)	9,69% (5°)	635.091	9,19%
AP	782.295 (26°)	753,00 (17°)	6,98% (13°)	69.749	8,91%
RO	1.787.279 (23°)	762,00 (15°)	5,66% (20°)	157.095	8,78%
GO	6.695.855 (12°)	1.031,00 (11°)	7,75% (10°)	580.836	8,67%
MG	21.024.678 (2°)	1.049,00 (9°)	7,95% (9°)	1.798.713	8,55%
CE	8.980.879 (8°)	616,00 (25°)	4,96% (23°)	760.216	8,46%
PR	11.242.720 (6°)	1.210,00 (5°)	9,71% (4°)	938.646	8,34%
TO	1.523.902 (24°)	765,00 (14°)	7,05% (12°)	125.203	8,21%
PI	3.212.180 (19°)	659,00 (23°)	5,10% (22°)	260.793	8,11%
ES	3.973.697 (15°)	1.052,00 (8°)	8,34% (8°)	309.821	7,79%
AL	3.358.963 (17°)	604,00 (26°)	4,66% (24°)	260.913	7,76%
AC	816.687C (25°)	670,00 (22°)	5,83% (17°)	62.374	7,63%
SE	2.265.779 (22°)	758,00 (16°)	6,00% (15°)	165.515	7,30%
MT	3.305.531 (18°)	1.032,00 (10°)	7,65% (11°)	220.399	6,66%
AM	4.001.667 (13°)	739,00 (18°)	5,32% (21°)	254.163	6,35%
SP	44.846.530 (1°)	1.432,00 (2°)	11,67% (2°)	2.589.763	5,77%
BA	15.276.566 (4°)	697,00 (19°)	4,51% (25°)	830.162	5,43%
PA	8.272.724 (9°)	631,00 (24°)	4,06% (26°)	403.285	4,87%
MA	6.954.036 (10°)	461,00 (27°)	3,56% (27°)	252.588	3,63%

Fonte: IBGE (2010, 2014 e 2016) e dados da pesquisa

Na análise dos dados acima (ver Tabela 1), pode-se realizar algumas observações. Primeiramente, é interessante notar que apenas seis estados possuíam índices superiores a 10% de sessão por habitante, o que indica pouco interesse ou conhecimento sobre o Portal da Transparência de forma geral. Este pouco interesse pode ser fruto de uma cultura de não participação, da falta de interesse por assuntos governamentais, pela dificuldade para se interpretar dados técnicos e burocráticos disponibilizados ou, ainda, por uma falha de comunicação

entre o Governo e o cidadão, fazendo com que o último não saiba sequer da existência dos Portais ou de suas finalidades.

Outro dado interessante a se observar na tabela diz respeito aos três últimos estados em sessão/habitante, que também são, em ordem, os três estados com menor número de pessoas com nível superior (Bahia, Pará e Maranhão). Este dado pode confirmar o que já diziam Miguel (2014) e Carreirão (2002) acerca da relação entre o nível de educação de uma determinada população e seu entendimento político. Assim, pode-se subentender que, por estes estados possuírem menor nível educacional que os demais, possivelmente o interesse/conhecimento acerca dos Portais da Transparência também é menor, gerando menos sessões dos respectivos estados. Ainda, vale observar que os três estados supracitados pertencem às regiões Norte e Nordeste, que possuem proporcionalmente o menor número de pessoas com nível superior e os menores índices de renda *per capita*, em média.

Ainda sobre a relação entre as regiões e a desigualdade, percebe-se pela tabela que sete dos últimos dez estados listados em sessão/habitante são das regiões do Norte e Nordeste do país, evidenciando a desigualdade regional. Contudo, percebe-se também que estados como Rondônia, Roraima, Paraíba e Pernambuco aparecem acima na tabela, o que também pode reforçar influências culturais e disparidades de acesso entre os estados de uma mesma região.

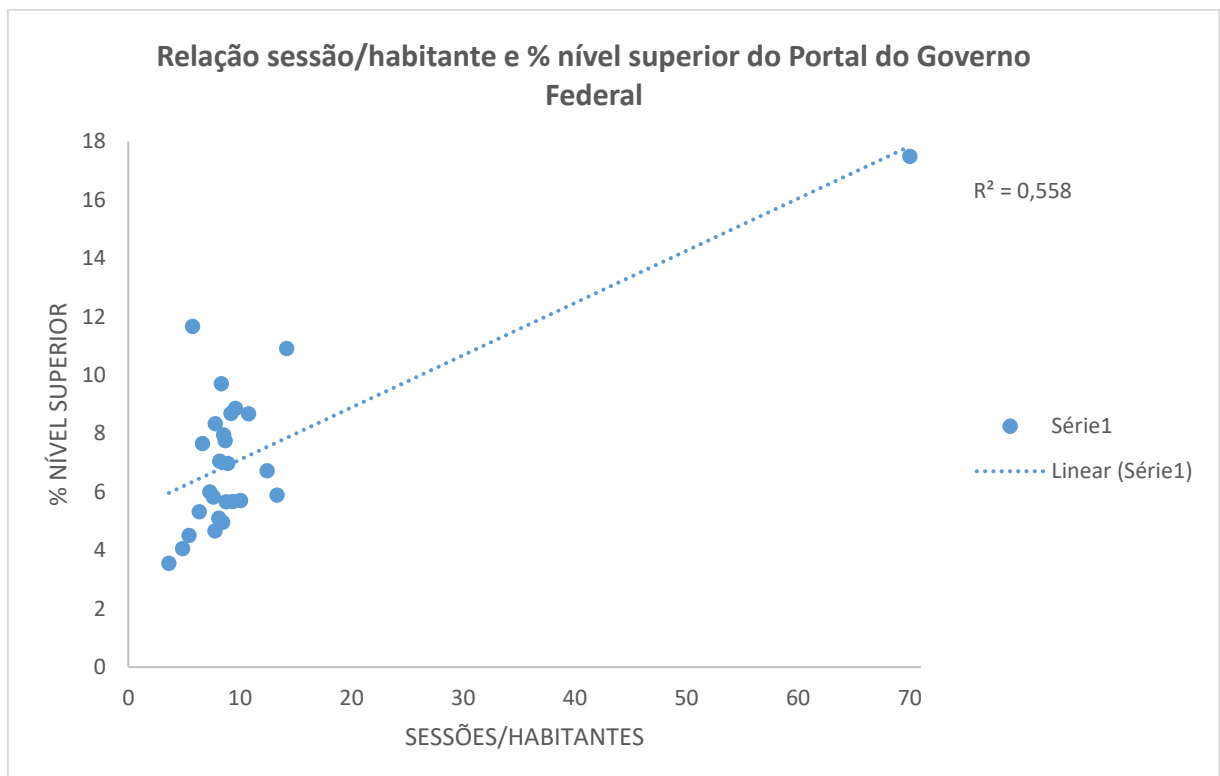
Percebe-se que o estado de São Paulo, embora seja o segundo em renda e em quantidade percentual de pessoas com nível superior, aparece mal colocado na relação sessão/habitante (muito embora possua o maior número total de sessões no período). Isto provavelmente se deve à desproporcional quantidade de pessoas que vive neste estado (mais de 44 milhões) e reflete, ainda, a má distribuição de renda e recursos naquela região, requerendo estudos posteriores que tratem do caso deste estado. Ainda, a porcentagem de sessão por habitante do estado do Distrito Federal destoa significativamente das demais (superior a 70%), provavelmente por se tratar da capital federal e possuir maior número de órgãos públicos federais do que os demais estados. Isto pode implicar melhor entendimento das iniciativas governamentais por parte dos cidadãos da capital, pela obrigação que parte dos servidores públicos teria de acessar sítios governamentais, ou ainda por conhecerem melhor as iniciativas do governo federal, já que fazem parte dele.

É preciso ressaltar, mais uma vez, que todas as particularidades apontadas acima se referem ao período estudado, de agosto de 2015 a agosto de 2016. Isto significa que as observações e tendências encontradas são passíveis de mudança, principalmente devido a acontecimentos políticos ocorridos durante o período estudado e reestruturações ocorridas no Portal. Ainda, a situação econômica e social de um estado pode sofrer alterações, o que acarretaria também em possíveis mudanças na quantidade de sessões por habitante em um recorte de tempo específico.

4.1.1 Análise Estatística do Portal Federal

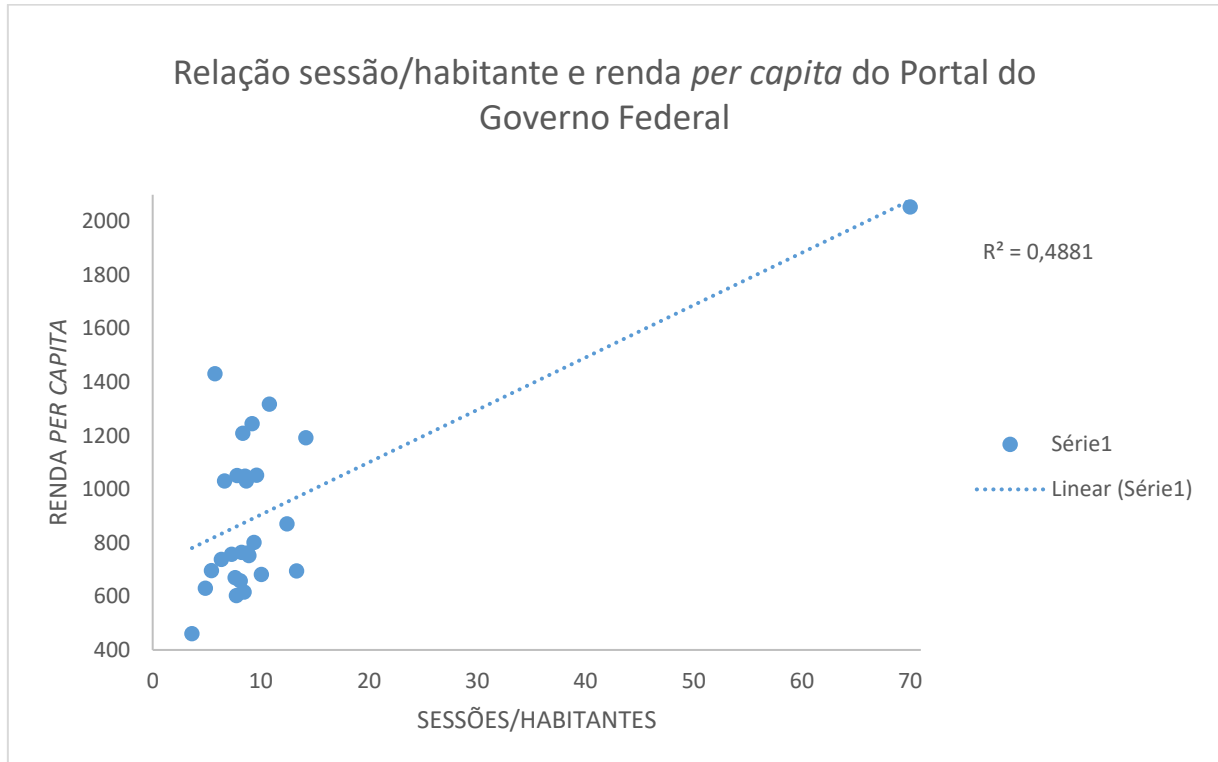
Para realizar uma análise mais objetiva, utilizou-se do Coeficiente de Correlação de Pearson (r), que avalia a correlação entre duas variáveis, e do Coeficiente de Determinação (R^2), que avalia o quanto uma variável “explica” a outra. Em ambos os casos, quanto mais próximo o valor do Coeficiente está de 1, mais a variável “x” está relacionado ou explica “y”. Os dados foram feitos com margem de erro de 5%, descartando-se as casas decimais após a segunda casa.

Gráfico 1: Gráfico da correlação entre sessão/habitante e % de nível superior do Portal Federal



Elaboração: o próprio autor.

Gráfico 2: Gráfico da correlação entre sessão/habitante e renda *per capita* do Portal Federal



Elaboração: o próprio autor.

O Coeficiente de Correlação de Pearson indicou 0,74 de correlação, ou seja, 74% de correlação entre sessão/habitante e nível de escolaridade no gráfico 1. Já o R^2 do gráfico 1 indicou 0,55, ou seja, a variável escolaridade, segundo R^2 , explica em 55% dos casos o número de sessão por habitante. No gráfico 2, percebe-se um Coeficiente de Correlação de Pearson de 0,69, ou 69%, enquanto R^2 indica 0,48, ou 48% - indicando que a renda *per capita* explica em 48% o número de sessão por habitante. Infere-se nesses números, primeiramente, a forte correlação entre as duas variáveis, tanto escolaridade quanto renda, e o número de sessão por habitante, apontando, respectivamente, 74% e 69%. A escolaridade, utilizando-se de R^2 , “explica mais” a variável sessão por habitante do que a variável renda explica a última.

Ainda, o diagrama de dispersão de ambas apresenta similaridades, como o DF (ponto mais extremo à direita) que se situa bem distante dos demais pontos, além da forte concentração de pontos abaixo da reta em ambos os gráficos.

A inclinação das retas também indica que a correlação de ambos os gráficos é positiva, ou seja, quanto maior a variável renda ou escolaridade, maior é a variação no número de sessão/habitante, dentro das proporções indicadas pelo Coeficiente de

Pearson e pelo Coeficiente R^2 .

Dessa forma, os dados e gráficos indicam que há correlação relativamente forte entre as desigualdades entre os estados e a forma como estes acessam o Portal da Transparência Federal, corroborando com as teses anteriormente expostas de Miguel e Carreirão, da relação entre desigualdade e as diferenças na participação social – ou seja, que há ligação principalmente entre escolaridade e possibilidade de participação em larga escala. Miguel (2005, p. 164) aponta que “o desequilíbrio de recursos que o capitalismo produz na esfera econômica transborda sem cessar para a esfera política, comprometendo a igualdade que é requisito para o exercício da democracia”. Isto se reflete também na área educacional.

4.1.2 Análise Regional do Portal Federal

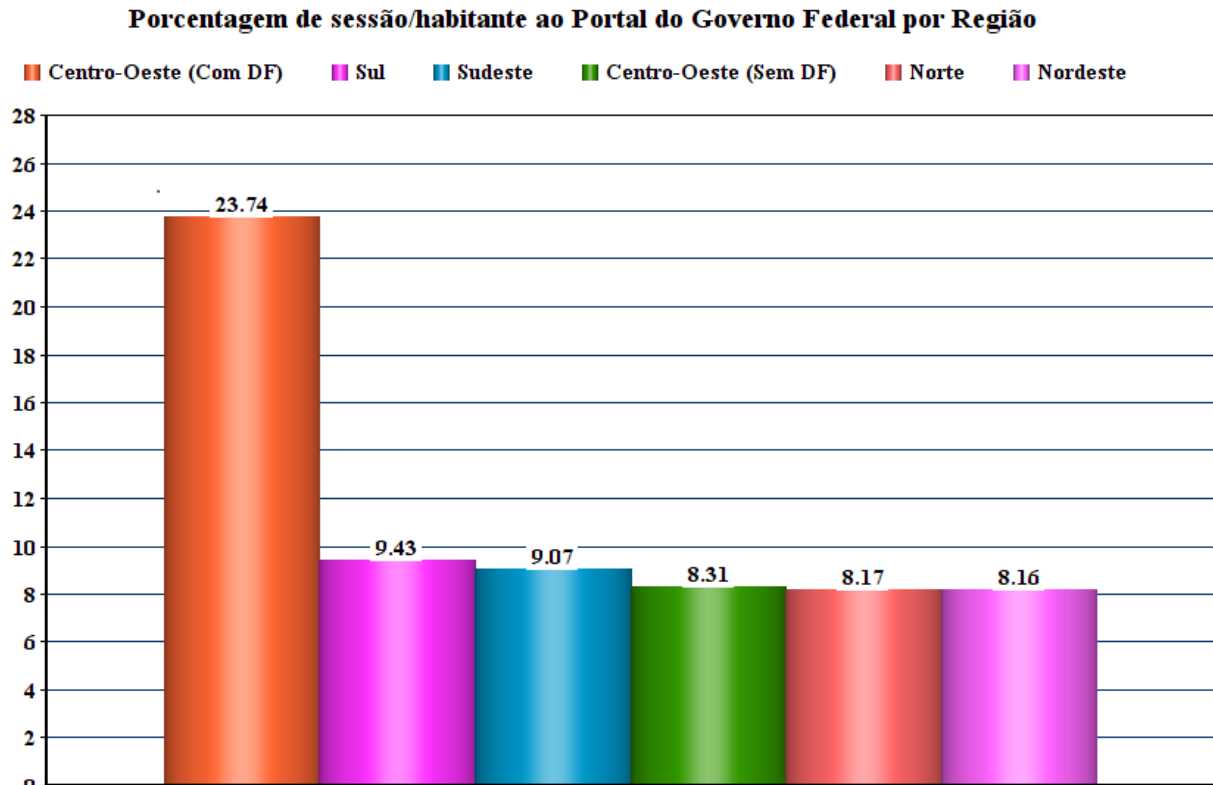
A fim de observar os dados regionalmente, utilizou-se dos mesmos dados dos estados expostos na Tabela 1 e fez-se uma média simples, somando as porcentagens de sessão por habitante dos estados de uma mesma região e dividindo pelo número de estados dessa mesma região. Os resultados demonstram que o Centro-Oeste, incluindo o DF, aparece com mais de 23% de sessões por habitante, enquanto a região Sul registra 9,43%, a Sudeste 9,07%, a Centro-Oeste (excluindo o DF) registra 8,31%, a região Norte tem 8,17%, e, finalmente, a região Nordeste, que apresenta 8,16% na relação sessão/habitante da região. O motivo da exclusão do DF em um dos dados foi pela grande discrepância existente entre os números de sessão por habitante deste estado e os demais estudados.

Embora as porcentagens não sejam muito distantes umas das outras (com exceção do Centro-Oeste com DF), refletem a desigualdade entre as regiões do país, já que as regiões mais ricas, como Sul e Sudeste, aparecem com índices mais altos, enquanto Norte e Nordeste registraram os menores índices de sessão por habitante.

Ainda, ao relacionar-se o dado abaixo (ver G3) – sem o dado referente ao Centro-Oeste (com DF) - aos dados de analfabetismo do IBGE de 2010 (referentes a pessoas com 10 anos ou mais), percebe-se a semelhança na ordem das regiões em sessão por habitante e a ordem na porcentagem de pessoas analfabetas: o Sul registra o menor número de pessoas analfabetas, com apenas 4,74% de analfabetos; seguido pelo Sudeste, com 5,11%, do Centro-Oeste, com 6,64%, do Norte, com 10,60% e, finalmente, da região Nordeste, com 17,65%. Como se percebe, a ordem

em que aparecem as regiões, quando distribuídas por número de pessoas analfabetas, é igual à ordem de sessão por habitante das regiões, desconsiderando-se o DF na segunda análise.

Gráfico 3: Gráfico de sessão/habitante por região



Fonte: o próprio autor

Utilizando-se da Correlação de Pearson mais uma vez, vê-se -0,75, ou seja, correlação negativa de 75% (muito próxima, por sinal, à correlação com nível superior positiva anteriormente demonstrada). Isso significa que existe uma correlação inversamente proporcional entre o número de analfabetos e a quantidade de acessos: quanto maior o número de analfabetos na região em questão, menor o número de sessões por habitante no período estudado.

Faz-se necessário apontar, por fim, a relação total de sessões no Brasil no período estudado: foram feitas 18.855.895 (dezoito milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil e oitocentos e noventa e cinco) sessões no período, o que equivale a 9,12% de sessões por habitante (utilizando-se do dado do IBGE de mais de 206 milhões de habitantes atualmente). Segundo o censo do IBGE de 2010, 8,31% dos brasileiros possuem ensino superior, número pouco inferior ao de sessões/habitante, mas ainda próximo o suficiente para indicar alguma relação entre os valores.

4.2 Portais dos Governos Estaduais

A análise dos Portais da Transparência dos Governos Estaduais se deu, principalmente, como base de comparação para com o Portal da Transparência Federal - tanto na quantidade de acessos total quanto na proporção em relação à população de cada estado. Assim, os dados angariados permitiram ter maior noção da maneira como a população brasileira percebe e acessa os Portais, não apenas em um âmbito nacional, mas em âmbito local. Assim como no Portal Federal, utilizou-se do termo “sessão” para definir os acessos aos sítios governamentais, especificamente por conta da discrepância existente nas ferramentas de análise de dados dos diferentes Portais estudados. Desta forma, o dado “sessões” se mostrou o mais fidedigno e estável entre os estados, aparecendo na análise de todos os Portais da Transparência que responderam aos pedidos via sítio de acesso à informação (e-Sic).

Da mesma forma, outros dados frequentes, como os dados referentes ao número de visualizações de página, por exemplo, se mostraram instáveis, principalmente ao se considerar que um mesmo usuário, ao realizar uma sessão, pode efetuar inúmeras visualizações de página. Com isto, viu-se necessário, para os propósitos desta pesquisa, excluir tais dados da análise quantitativa proposta.

A tabela que se apresenta busca gerar observações e comparações com a Tabela 1 para que haja um estudo do comportamento e uma identificação de padrões dos acessos realizados no período estipulado pela pesquisa, ou seja, explicitar se houve um padrão de quais estados realizaram mais sessões por habitante, assim como quais tiveram o menor número de sessões no período. Também interessa para melhor embasar as teorias levantadas acerca dos motivos das disparidades encontradas entre os números dos diferentes estados estudados.

Faz-se necessário justificar, mais uma vez, a ausência dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rio de Janeiro e Rondônia. Enquanto Acre, Amazonas e Rondônia responderam às perguntas, porém não possuíam os dados requisitados (pelo tempo ativo dos Portais, que era menor do que o tempo estipulado como base de estudos para esta pesquisa), o estado do Rio de Janeiro não respondeu ao pedido de acesso à informação requisitado, obrigando a sua remoção da pesquisa. Quanto ao estado do Amapá, o sítio de acesso à informação se mostrou inacessível (fora do ar) durante todo o período da pesquisa, aparentemente por passar por reformulações.

Tabela 2: Relação Sessão/Habitante dos Portais de Transparência Estaduais

ESTADO	POPULAÇÃO	RENDA PER CAPITA (em R\$)	% NÍVEL SUPERIOR	NÚMERO TOTAL DE SESSÕES	RELAÇÃO SESSÃO/ HABITANTE
DF	2.977.216 (20°)	2.055,00 (1°)	17,49% (1°)	630.454	21,17%
SC	6.910.553 (11°)	1.245,00 (4°)	9,69% (5°)	1.330.154	19,24%
ES	3.973.697 (15°)	1.052,00 (8°)	8,34% (8°)	623.358	15,68%
PR	11.242.720 (6°)	1.210,00 (5°)	9,71% (4°)	963.914	8,57%
MT	3.305.531 (18°)	1.032,00 (10°)	7,65% (11°)	261.483	7,91%
MS	2.682.386 (21°)	1.053,00 (7°)	8,86% (6°)	197.671	7,36%
TO	1.523.902 (24°)	765,00 (14°)	7,05% (12°)	110.206	7,23%
RS	11.286.500 (5°)	1.318,00 (3°)	8,67% (7°)	685.817	6,07%
GO	6.695.855 (12°)	1.031,00 (11°)	7,75% (10°)	350.969	5,24%
RN	3.474.998 (16°)	695,00 (20°)	5,89% (16°)	174.838	5,03%
PB	3.999.415 (14°)	682,00 (21°)	5,71% (18°)	198.907	4,97%
PI	3.212.180 (19°)	659,00 (23°)	5,10% (22°)	146.493	4,56%
AL	3.358.963 (17°)	604,00 (26°)	4,66% (24°)	145.341	4,32%
MG	21.024.678 (2°)	1.049,00 (9°)	7,95% (9°)	856.460	4,07%
PE	9.410.336 (7°)	802,00 (13°)	5,67% (19°)	344.883	3,66%
SE	2.265.779 (22°)	758,00 (16°)	6,00% (15°)	80.681	3,56%
CE	8.890.879 (8°)	616,00 (25°)	4,96% (23°)	276.162	3,07%
SP	44.846.530 (1°)	1.432,00 (2°)	11,67% (2°)	1.330.397	2,96%
RR	514.229 (27°)	817,00 (12°)	6,72% (14°)	10.737	2,08%
PA	8.272.724 (9°)	631,00 (24°)	4,06% (26°)	144.964	1,75%
MA	6.954.036 (10°)	461,00 (27°)	3,56% (27°)	86.903	1,24%
BA	15.276.566 (4°)	697,00 (19°)	4,51% (25°)	28.571	0,18%

Fonte: IBGE (2010, 2014, 2016) e dados da pesquisa.

A análise dos dados acima permite realizar observações, principalmente quando comparados com os dados apresentados pela Tabela 1. Primeiramente, percebe-se que os três estados notados como últimos na Tabela 1 aparecem ocupando as mesmas posições (apesar de não apresentarem a mesma ordem): Pará, Maranhão e Bahia aparecem com os menores índices de sessão por habitante, e são também os últimos três estados no que diz respeito à porcentagem de cidadãos com ensino superior completo de acordo com o IBGE, além de apresentarem menor renda *per capita* do que a maioria dos demais entes, o que contribui para o propósito da pesquisa, qual seja analisar a relação entre as variáveis citadas. Quanto ao estado da Bahia, é notória a disparidade do número de sessões

com relação ao número de habitantes, registrando apenas 0,18% na relação sessão/habitante - número esse bastante inferior aos demais, o que gerou um novo pedido de acesso à informação ao e-Sic da Bahia, o qual confirmou que o número de sessões era o enviado anteriormente: 28.571 nos meses estudados, confirmando a relação de 0,18% que consta na tabela 2.

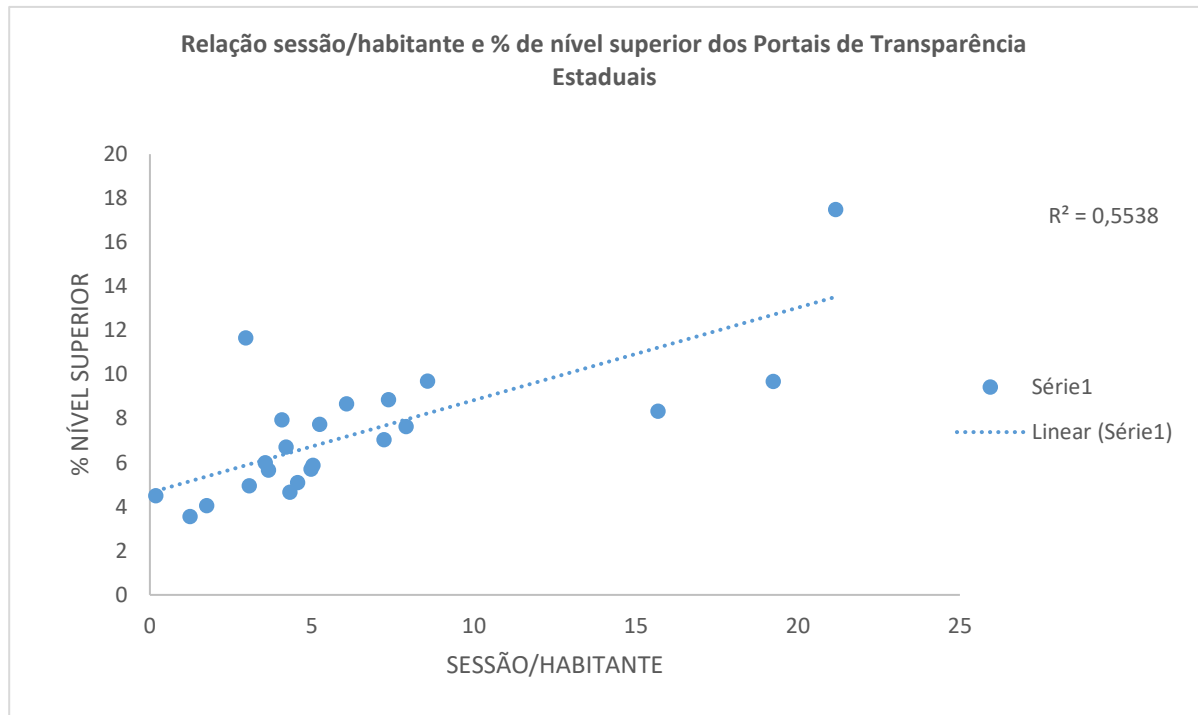
Estados como Roraima, por exemplo, também apresentaram curiosidades, tendo em vista que o índice de sessões por habitante deste estado na análise do Portal Federal foi de 12,43%, um dos maiores registrados para o Portal da Transparência Federal, enquanto o índice de sessões por habitante do Portal Estadual foi de apenas 2,08%.

Outro dado interessante a se analisar é a ausência de estados das regiões Norte e Nordeste entre os 5 primeiros listados na tabela 2; já dentre os 10 primeiros, apenas Tocantins e Rio Grande do Norte aparecem, em 8º e 10º, respectivamente. Paralelamente, entre os 10 últimos colocados, 8 são das regiões Norte e Nordeste, com os 4 últimos sendo dessas regiões, corroborando com a ideia da desigualdade afetando a forma como as populações interagem com os dispositivos governamentais e, possivelmente, como estes cidadãos lidam com a ideia de participação e de controle social. Pelos motivos arrolados na área de “métodos e técnicas”, alguns estados não aparecem na tabela 2. Assim sendo, novas pesquisas que englobem outros recortes de tempo e que também incluam os demais estados brasileiros são necessárias para que se chegue a resultados ainda mais fidedignos.

4.2.1 Análise Estatística dos Portais Estaduais

Assim como com o Portal Federal, fez-se necessário realizar análise dos números de forma quantitativa, para estabelecer parâmetros numéricos de relação entre as variáveis apresentadas, em especial através da utilização das metodologias estatísticas aplicadas anteriormente, especificamente a Correlação de Pearson (r) e o Coeficiente de Determinação (R^2), explicadas na seção “4.1.1”. Os dados serão apresentados através de gráficos de dispersão para ilustrar a diferença dos diversos pontos (estados) e a relação sessão/habitante com renda *per capita* e porcentagem de nível superior.

Gráfico 4: Gráfico da correlação da sessão/habitante e % nível superior dos Portais Estaduais

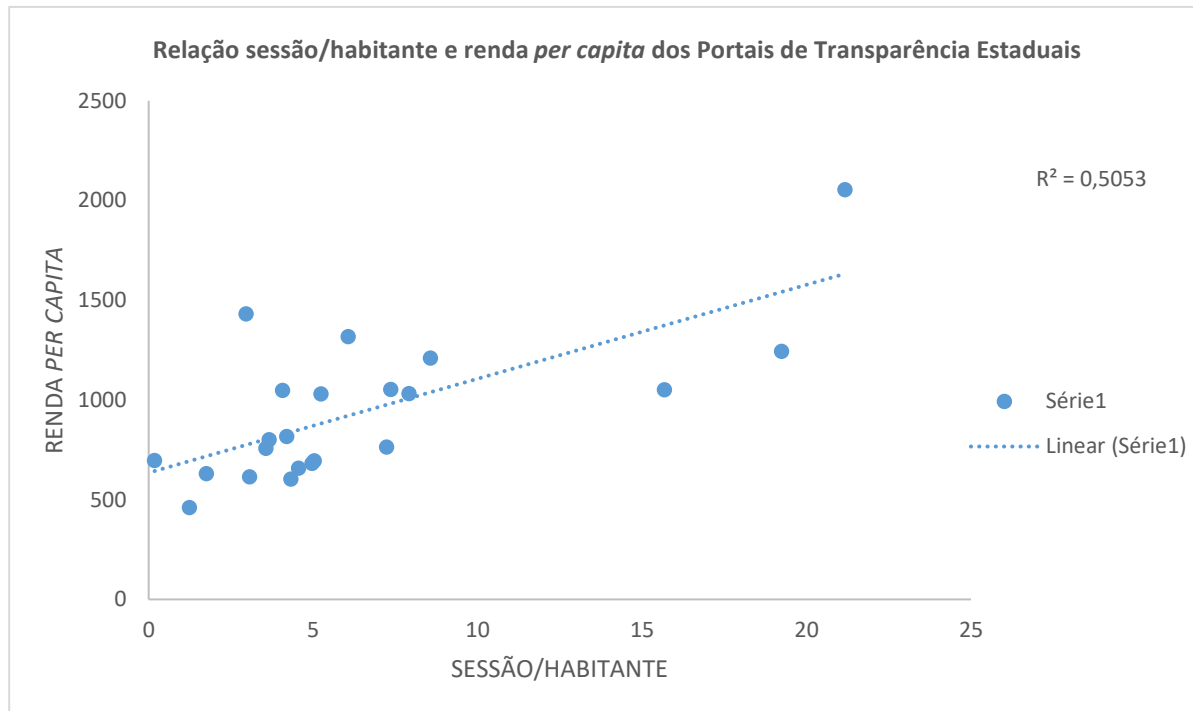


Fonte: o próprio autor

Ao realizar a análise dos números pelas metodologias apresentadas, chegou-se a similaridades com os dados do Portal Federal: a Correlação de Pearson (r) do Gráfico 3 (sessão/habitante x % nível superior) foi de 0,74, ou 74%, e Coeficiente de Determinação (R^2) de 0,55, ou 55% (excluindo-se duas casas decimais). Com a exclusão das casas decimais a partir da terceira casa, as porcentagens registradas no gráfico 1 (que avalia a relação entre sessão/habitante e % de nível superior dos acessos ao Portal da Transparência Federal) são iguais a índices registrados na análise dos acessos aos Portais da Transparência Estaduais ao utilizar-se da mesma metodologia, apresentando, respectivamente, “ r ” e R^2 equivalentes a 74% e 55% - correlações consideradas altas.

Ainda, a inclinação da reta, mais uma vez, caracteriza a correlação como positiva, ou seja, quanto maior for o percentual de nível superior, de acordo com os dados da pesquisa, maior será a incidência de sessões realizadas no período estudado, com 74% de confiabilidade. Assim, percebe-se a significância da variável “nível superior” para a determinação dos acessos aos Portais, tendo em vista que, tanto no caso do Portal Federal, quanto no caso do Portal Estadual, o que se viu foi um valor considerável de correlação.

Gráfico 5: Gráfico da correlação da sessão/habitante e renda *per capita* dos Portais Estaduais



Elaboração: o próprio autor

Na análise do gráfico 5, percebe-se Correlação “r” de 0,70, ou 70%, e Coeficiente de Determinação R² de 0,50, ou 50%. Realizando o paralelo com o gráfico estruturado para a análise do Portal Federal, percebe-se proximidades: no gráfico 2, da relação entre sessão/habitante e renda *per capita*, chegou-se ao resultado de Correlação “r” de 0,69, ou 69%, e Coeficiente de Determinação R² 0,48, ou 48%. Evidenciou-se a proximidade dos índices na relação entre sessão/habitante e a renda *per capita* dos estados na análise do Portal Federal e dos Portais Estaduais.

As porcentagens encontradas de correlação indicam que a variável “% de nível superior” é mais relevante na análise da quantidade de sessões realizadas pelos habitantes dos estados do que a variável “renda *per capita*”, ainda que exista proximidade entre as duas, que estão separadas por cerca de cinco pontos percentuais em todos os casos demonstrados. Estes resultados se assemelham aos resultados da análise do Portal Federal.

O DF se mantém em primeiro na relação sessão/habitante quando se trata de sessão por habitante ao Portal Estadual, mas sua distância com relação aos demais estados é inferior, reafirmando a ideia de que a discrepância que existe entre o DF e os demais estados na relação sessão/habitante ao Portal Federal realmente

se dá, em boa parte, pela relação que existe entre o DF e o Poder Executivo Federal, com grande quantidade de órgãos e servidores públicos federais lotados neste ente federativo.

O estado de São Paulo, mais uma vez, aparece como o estado com maior número total de sessões no período estudado e, ao mesmo tempo, apresenta baixo índice de sessão por habitante, o que contribui com a tese da disparidade do tamanho de São Paulo para os parâmetros da pesquisa, e que também pode indicar disparidade social e econômica na grande população deste estado.

4.3 Análise final dos resultados

A proximidade dos resultados encontrados nas análises do Portal Federal e dos Portais Estaduais corrobora com a tese de que a renda e a educação podem influenciar a maneira como os cidadãos se comportam com relação aos Portais em questão e, por analogia, à participação social como um todo, tendo em vista que esta pesquisa se utiliza dos Portais como representantes da participação e do controle social – muito embora não sejam os únicos.

Com a tabela e gráficos apresentados, é possível também realizar conexões com a bibliografia estudada, em especial com Luís Felipe Miguel, que associa a participação social com a diminuição da desigualdade e o aumento do nível educacional geral. No caso desta pesquisa, entende-se primordialmente a questão da sessão, ou seja, os acessos aos Portais da Transparência, como sendo uma das facetas de participação. Desta forma, a “abstenção obrigatória” a qual Miguel se refere está diretamente atrelada a dois fatores: a detenção quase exclusiva de informações técnicas e políticas, além da possibilidade de se acessar e entender dados governamentais que permitem um debate mais esclarecido acerca de contas públicas e custos de determinadas ações e políticas, por exemplo. Infere-se, portanto, que a desigualdade econômica, política e social é um dos empecilhos para uma sociedade mais participativa e interessada em acompanhar ações governamentais.

Ainda, acerca do que Carreirão (2002) afirma sobre a dificuldade da população em entender as diferenças de posicionamento político, pode-se correlacionar estas confusões ideológicas às disparidades educacionais existentes

quando se avalia esta pesquisa. Evidentemente, a obtenção de um diploma de nível superior não é garantia de senso crítico e de entendimento do sistema político. Contudo, é tarefa impossível medir quantitativamente a sabedoria e o entendimento de uma população. Dessa forma, faz-se necessário escolher um dos dados disponibilizados que demonstrem a distribuição desproporcional de recursos e, em especial, de renda e de educação nos diferentes estados brasileiros.

Também se percebe um padrão entre os resultados arrolados nas Tabelas 1 e 2, com uma tendência a estados do Norte e Nordeste a aparecerem com baixos índices nas tabelas, enquanto estados do Sudeste e Sul (principalmente do último) aparecem com índices superiores, com as exceções já mencionadas (em especial o caso de São Paulo, que merece um estudo mais aprofundado). Os números encontrados, em grande parte, se aproximam da já conhecida realidade brasileira de desigualdade social. A tese aqui defendida é que a desigualdade social também gera desigualdade política, principalmente em um sistema de democracia representativa – em que, como visto anteriormente, deve-se, em tese, escolher representantes que estejam cientes das dificuldades de determinada região e defendam seus interesses. Isto se mostra tarefa árdua quando existe dificuldade em entender o discurso político tradicional, e esta dificuldade pode estar atrelada, entre outros fatores, aos diferentes níveis educacionais e de renda da população como um todo.

Dessa forma, os Portais da Transparência, tanto a nível estadual quanto federal, são iniciativas necessárias para um bom funcionamento da máquina pública, pois são potenciais geradores de *accountability* e controle social, mecanismos citados por Miguel (2005) como fundamentais para a sociedade, além de serem capazes de fomentar a participação a longo prazo. Contudo, a atual situação de disparidade entre estados e regiões estudadas no Brasil prejudica estes ideais, tendo em vista que o controle social deve ser feito pelo cidadão, e este nem sempre tem acesso aos meios físicos e intelectuais para utilizar os sítios de transparência.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir dos dados coletados na pesquisa que se apresentou, pôde-se observar que há relação entre as disparidades econômicas e educacionais e a frequência com que cada estado da federação acessou os Portais da Transparência Federal e Estaduais no período estudado, de 1º de agosto de 2015 a 31 de agosto de 2016. Tanto a variável “renda *per capita*” quanto a variável “porcentagem de nível superior” se mostraram correlacionáveis em nível alto com a variável “sessão/habitante”, apresentando índices próximos ou superiores a 70% no estudo dos dois tipos de Portais. Mais importante, viu-se a frequência com que estados mais pobres (e de regiões que são historicamente mais precárias) apareceram com índices inferiores de sessão por habitante, enquanto outros estados com maior renda *per capita* e mais pessoas com nível superior completo tenderam a registrar maiores índices desse dado.

Independentemente da situação econômica e educacional, contudo, o que se vê é um número de acessos ainda baixo para o tamanho da população brasileira. Como citado anteriormente, o índice de sessões ao Portal Federal no período de mais de um ano foi de 9,12% de sessões por habitante. Isso significa dizer que, em um período de 13 meses, mesmo que cada habitante tivesse realizado apenas uma sessão no período (o que, como deliberado na pesquisa, não é o caso), o que se teria seria um número de, aproximadamente, 9% dos habitantes do país acessaram o Portal da Transparência do Governo Federal – número este inferior ao número de pessoas que possuem acesso à internet no país, atualmente estimado em 50%.

Esses números são correlacionáveis aos índices de educação e de renda, como visto na pesquisa, porém podem estar associados também a fatores regionais, culturais ou políticos. Para que se chegue a novos resultados, faz-se necessário estudar o acesso ao Portal de outras formas, utilizando-se de novos recortes temporais, em períodos que englobem os demais estados (inclusive aqueles que não fizeram parte da pesquisa por não possuírem dados referentes ao período estudado).

Ainda, a Política de Transparência Nacional engloba não apenas estados e governo federal, mas também municípios, que possuem Portais da Transparência – e estes devem ser estudados em pesquisas futuras. E mais: os poderes Legislativo e Judiciário também possuem sítios de transparência, que devem ser analisados para

que se entenda também como o brasileiro percebe os demais órgãos e entes da administração federal, estadual e municipal.

Por fim, não apenas o objeto de estudo deve ser ampliado e diversificado, mas também as metodologias aplicadas. Nesta pesquisa, foram utilizados métodos estritamente quantitativos e estatísticos. Para pesquisas futuras, faz-se necessária a introdução de métodos qualitativos, pesquisas de opinião, questionários e entrevistas (tanto com a população quanto com os gestores) para melhor entender o funcionamento dos Portais e a maneira como a população brasileira se relaciona com estes (se conhecem os sítios, se já os acessaram, quantas vezes acessam por mês/ano). Também é possível diversificar o próprio método quantitativo, utilizando-se de outros dados e de outras metodologias de análise.

O modelo democrático de Estado é, como visto, fundamentado na ideia da multiplicidade de opiniões e de espaço para debate. A situação atual política e econômica, não só no Brasil, como no mundo, tende a gerar situações em que o cidadão se sente compelido a se posicionar e defender sua opinião. A dificuldade que se mostra, contudo, é definir até onde as opiniões deliberadas são frutos da análise crítica ou da reverberação de notícias da mídia, como comenta Miguel (2002).

Através da procura por informações, espera-se que o cidadão tenha maior capital político e intelectual para se posicionar, seja seu posicionamento qual for, e que possa defender de forma articulada e civilizada suas ideologias. Evidentemente, a procura por uma sociedade inteiramente interessada e participativa no que tange a arena política é uma idealização. Há, contudo, que se buscar a ampliação das possibilidades de participação, principalmente através da redução da desigualdade, inclusive da tecnológica-informacional (FREITAS, 2004), e fomentar o interesse pela busca de informações e a análise crítica a fim de estimular o debate racional e pluralístico, sem que este gere, no entanto, antagonismos. Como afirma Mouffe (2003, p. 16),

[...] daí a importância de distinguir entre dois tipos de relações políticas: uma de *antagonismo* entre inimigos, e outra de *agonismo* entre adversários.

Ou seja, que a política seja feita de opiniões adversas, sem que necessariamente gere ódio entre os lados opostos, para que possa ser verdadeiramente democrática, abarcando opiniões diversas e dando espaço a todos os grupos sociais que se situam em uma sociedade.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Distinção: A Crítica Social do Julgamento - 2ª ed**: Porto Alegre, ed. Zouk 2011

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely; **Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás**. Revista Sociedade e Estado, vol. 28, no. 2, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922013000200012&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 5 out.2016.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A Decisão do Voto nas Eleições Presidenciais Brasileiras**: Florianópolis/Rio de Janeiro, Editora da UFSC/ Editora FGV, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**: São Paulo, Editora Paz e Terra, 1999, volume 1.

FREITAS, C.S.. **O Capital Tecnológico-Informacional**. Estudos de Sociologia (São Paulo), v. 17., 2004.

GOMES, Wilson. **A Democracia Digital e o Problema da Participação Civil na Decisão Política**: Revista Fronteiras estudos midiáticos, Rio Grande do Sul, vol. 7, n. 3, 2005, disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>>. Acesso em: 5 out. 2016.

GUREVITCH, Michael e BLUMLER, Jay G. **Political Communications Systems and Democratic Values**. In: GRABER, Doris A.; **Media Power in Politics** – Third Edition; Washington D.C, CQ Press, 1993.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural na Esfera Pública**. São Paulo, Editora Unesp, 2014.

LIPPMANN, Walter. **Newspapers**. In: GRABER, Doris A. **Media Power in Politics**. Washington D.C., CQ Press, 1993.

MIGUEL, Luis Felipe. **Os Meios de Comunicação e a Prática Política**; Lua Nova, São Paulo, n.55-56, p.155-184, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a07n5556>>. Acesso em: 5 out. 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e Representação**: Territórios em Disputa. São Paulo, ed. Unesp, 2014.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability : dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf>>. Acesso em: 30/10/2016

MOUFFE, Chantal. **Democracia, Cidadania e a Questão do Pluralismo**. Periódico Política e Sociedade, Florianópolis, v. 2, n.3, 2003, Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

NAZÁRIO, Débora Cabral; SILVA, Paulo Fernando; ROVER, Aires José. **Avaliação da Qualidade da Informação Disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico (ISSN 2175-9391), n° 6, p. 180-199, Santa Catarina; 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/metricas_do_portal_de_transparencia.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

TORO, José Bernardo. **A construção do Público**. São Paulo, Editora SENAC, 2005.