



Transparência de Gestão de Prefeituras e Câmaras de Vereadores: Análise de *Websites* como Instrumentos de Participação Cidadã em Municípios Baianos¹

Deivson Mendes Santos²

Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA

RESUMO

O objetivo é analisar os processos de transparência de gestão e participação cidadã observando a existência e estruturação de *websites* de prefeituras e câmaras de vereadores de vinte municípios da Bahia, classificados como os dez mais ricos e dez mais pobres do estado, conforme critérios definidos pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan). Uma tabela referencial (Firjan 2009-2011) do *ranking* socioeconômico da Bahia considera as principais diferenças no que tange ao desenvolvimento entre as cidades, a partir de três setores básicos: saúde, educação e mão-de-obra. Mediante um Esquema de Coleta de Dados, são consideradas as seguintes variáveis: *Existência de Website*; *Elementos Básicos de Acessibilidade*; *Ferramentas de Participação Cívica On line*; e *Informação para Controle Social de Gestão*.

PALAVRAS-CHAVE: Deliberação Pública; Opinião Pública; Participação Cidadã; Transparência de Gestão; *Website*.

1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, será preciso classificar o nosso objeto de estudo, o *website*, como uma Tecnologia de Informação e comunicação (TIC), para entendermos suas propriedades e estabelecermos as finalidades não só do *website*, mas também, da própria pesquisa. Além disso, será imprescindível compreender que toda tecnologia não se encerra em si mesma. Esses instrumentos são, primordialmente, mediadores de processos de comunicação estabelecidos por vários outros elementos, através de relações de emissão e recepção de mensagens. O presente estudo foca na dimensão de uma comunicação em que agentes sociais se associam em torno de interesses e, a partir de informações, mantém vínculos essencialmente políticos, embora os raios de delegações ideológicas sejam (ou deveriam ser) os mais díspares possíveis.

O uso das TIC, portanto, influencia e é influenciado no processo interativo entre os agentes envolvidos nas esferas civil, política e social. A partir de relatórios obtidos,

¹ Trabalho apresentado na Divisão Temática Comunicação, Espaço e Cidadania, da Intercom Júnior – Jornada de Iniciação Científica em Comunicação, evento componente do XV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste realizado de 12 a 14 de junho de 2013.

² Graduando pelo 5º. semestre em Comunicação / Jornalismo na Facom-UFBA, e-mail: dvsonmendes@gmail.com.



pretende-se explorar a natureza e finalidade das TIC entre o poder político-representativo e os cidadãos dos municípios. Em tese, o uso delas otimiza o processo de gestão democrática, cria e fortalece as condições de cidadania plena e participativa para o indivíduo, uma vez que o Estado se dispõe transparente nas suas ações.

Mas, as prerrogativas nem sempre convergem ao “ideal”. O vértice de interações sociais a partir de TIC se dá em função do capital (político, social, civil, etc) aplicado por indivíduos e organizações nos processos envolvidos. No caso de uma esfera pública constituída, os recursos de TIC partem de interesses difusos, em proporção que as demandas são conjunturais. No fluxo comunicativo, a mensagem carrega por si só um poder à ela intrínseco e, ao mesmo instante, extrínseco. Ao certo, as informações são elos de integração de grupos e indivíduos que estabelecem uma troca de códigos representando mútuas influências. As incumbências das TIC, portanto, dependem do contexto de suas aplicabilidades e, também, dos agentes que a dominam.

Por isso, outro objetivo deste trabalho é entender que a essência do que denominamos transparência de gestão pública e cidadania participativa depende não só da aplicabilidade dessa tecnologia, mas também, do envolvimento da sociedade civil e das formas normativas e funcionais deliberadas pelo poder público (executivo e legislativo municipais, nesse caso) - em tese, democraticamente legitimado.

Proponho, assim, problematizarmos as articulações entre organizações públicas - sobretudo políticas -, entre indivíduos - cívicos, primordialmente -, e entre estes e seus agrupamentos institucionais - prefeituras e câmaras de vereadores, conforme esta pesquisa. Agora, o espaço de interesses difusos ganha uma nova dimensão: a esfera pública. Feito isso, partiremos para a análise de propriedades das TIC. Em seguida, serão debatidas, aqui, a natureza e função das TIC, mediante as delegações estendidas dos processos decisórios para as quais os agentes envolvidos atribuem como instrumentos propiciadores de transparência de gestão pública e participação cidadã.

2. Internet: esfera democrática de deliberação?

Considerando a *plataforma webdigital* como um espaço “virtualizado”, ainda assim, constataremos a presença de sujeitos que estabelecem um fluxo de mensagens para corroborar posicionamentos políticos de toda ordem. Mas, se pensarmos na proporção que cada informação assume no suporte de comunicação chamado Internet, a reação mais comum e imediata, tanto de quem a emite como daqueles que a recebem, talvez seja, para muitos, a de que estão abertas “as janelas do mundo”: o que se publica



é visto por todos. Por isso, primeiramente, é preciso refletir sobre o conceito de *público*, para, então, identificar atores que utilizam a Internet como canal de publicidade das ações do Estado propriamente dito e dos seus concernidos.

É que não basta apenas isolar o suporte ‘Internet’ em uma “caixa preta” por onde tudo disposto nesse canal é fatalmente corrente para diferentes e inúmeros (ironicamente, infinitos) usuários. Aliás, antes de tudo, o papel que cada ‘navegador’ desse “mar” de informações protagoniza é o de cidadão, quando a Internet é ao mesmo instante um meio eletrônico, como também, uma extensão do espaço ‘real’ do (ou é o mesmo) espaço público de indivíduos, grupos e organizações. Numa perspectiva mais sistêmica, antes de avaliar estruturas de setores da Internet, como os *websites*, serão perfilados os sujeitos que aí interagem, representantes e representados das esferas política e civil - entenda-se essas plataformas *webdigitais* como refratoras de uma mais abrangente esfera pública.

“A Esfera Pública pode ser entendida inicialmente como a esfera de pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social” (HABERMAS, 1984, p.42).

Nesse sentido, o “ideal” é que toda instituição pública deve se comunicar com a sociedade mediante uma política de transparência de ações que se alicerça em dois pilares principais: manter e afirmar seus princípios e valores a partir da imagem que a transmite; e exercer uma “prestação de contas” dos esforços somados e subtraídos, considerando-se o fato de que, no sistema democrático representativo, o cidadão tem o “direito de posse” sobre a coisa pública.

O princípio de publicidade é um elemento que fornece subsídios para o cidadão desenvolver suas habilidades, conforme o que se conceitua como deliberação. Tratando-se de uma situação em que *websites* funcionam como elementos de aglutinação de indivíduos em torno de uma causa, a realidade sistêmica do município, o conceito se encorpa para o que Maia (*apud* EISENBERG & CEPIK, 2002) defende como deliberação pública. De acordo com esta autora, “A sociedade que promove a deliberação pública possivelmente será mais sensível aos interesses de uma porção mais ampla de população. E é a condição necessária para a obtenção de legitimidade que o



exercício público do poder e a organização das principais instituições sociais sejam o resultado do procedimento de deliberação na esfera pública (p.49)”.

Para avaliar o uso de *websites* (e da Internet) como supostos extensores de práticas democráticas, que é o foco dessa pesquisa, deliberado por agentes públicos de prefeituras e câmaras de vereadores e pelos próprios concernidos, fica a reflexão de Maia (*apud* EISENBERG & CEPIK, 2002, p. 48,) sobre a pergunta-título desta seção:

“É preciso levar em consideração que, para fortalecer a democracia, são necessárias não *apenas* estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias à participação, mas, também, devem estar presentes a motivação correta, interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates. As novas aplicações tecnológicas, independente de favorecerem ou dificultarem a democracia, devem ser pensadas de maneira associada com os elementos sociohistóricos próprios dos atores sociais, e com os procedimentos da comunicação estabelecida entre os sujeitos comunicantes concretos. Minha premissa é que a topografia da rede e o procedimento de interação comunicativa são elementos simultaneamente autônomos na sua origem, mas interdependentes no efeito que provocam”.

3. Internet: um suporte legítimo de Opinião Pública?

As TIC constituem os mecanismos pelos quais, hoje, as organizações congregam políticas administrativas e estabelecem fluxos recíprocos de ícones e símbolos entre indivíduos, através de mensagens interacionais. No caso, o uso da Internet para fins de publicidade de conteúdos de interesse público vem possibilitando as articulações entre indivíduos que partilham recursos materiais e humanos nos mais diferentes contextos espacial-temporais e buscam os elementos que componham uma Opinião Pública pela coletividade.

O bojo de informações pode estar na Rede. Mas, considerando o conceito lato da expressão democracia, co-relacionando esse sistema político ao fenômeno de cidadania e esperando-se ter as plataformas *webdigitais* (e os *websites*) como espaços de deliberação pública, chegamos ao *loci* primário desta pesquisa: qual maioria - ou quem (indivíduos) e o que (organizações/associações) participa das discussões emanadas pela e para a coletividade? Em quais condições se consente essa representatividade para as tomadas de decisões?



A operacionalização desse procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão, ou seja, das políticas deliberativas, depende, segundo a teoria do discurso, da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, bem como da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados com opiniões informalmente constituídas (HABERMAS, 1997, V.II, p.21).

Na premissa de que a publicidade de ações do Estado se dá em função da conformação do que Habermas problematiza como Opinião Pública, resta saber o que a constitui e quem a legitima para então responder aos questionamentos levantados acima. Primeiro, compreenda-se a Opinião Pública essencialmente composta por informações, e que o contexto simbólico-representativo é aceito conforme os moldes da mensagem em fluxo. Se pensarmos mais detalhadamente nas implicações desses elementos de política e comunicação com as contribuições desta pesquisa, abrimos uma hipótese: a de que organizações da administração pública municipal podem não estar cumprindo os pré-requisitos básicos de produção, formatação e disponibilidade de informações de interesse público – ou pior, podem não dispor nem do meio para abarcar tais mensagens interacionais.

Ao deliberar um *website* como uma extensão (e a própria) Esfera Pública de cidadania, em um governo regido pelo sistema político democrático, pressupõe-se que (ao menos) a grande maioria dos cidadãos terá à disposição, além do espaço virtual, as ferramentas propícias a operacionalizar esse suporte de informações para a finalidade pública política. E se não estão munidos de *competências infocomunicacionais* (cf. BORGES, 2011) para operacionalizar essa plataforma *webdigital*, ou *suporte infocomunicacional* (Ibdem, 2011), serão (ou deverão ser) pedagogicamente orientados pelos órgãos de gestão públicos municipais, como prefeituras e câmaras de vereadores, para o processo de adequação ao meio e a mensagens de caráter político-governamental público, se assim são concernidos à tal.

Portanto, o objetivo dessa pesquisa não é fazer comparações, elaborar um diagnóstico e propor que todo cidadão seja um nato especialista cibernético. Mas, se a Internet é o meio deliberado, legitimado e usado nessa esfera pública municipal, é preciso que o cidadão tenha, além da informação e do acesso a esta, os pré-requisitos cognitivos básicos para aclamar e ser aclamado, estabelecer consensos e dissensos. Para isso, precisa de elementos que testemunhem as suas opiniões.



Talvez não seja o caso aqui, nesse estudo, de aprofundar as reflexões acerca do que se configure imediatamente necessário para a apreensão da realidade pública: se informação ou conhecimento científico. Mas, sabe-se que a opinião não implica estritamente em conhecimento científico, mas sim, nas externalidades sobre um objeto constatado, a partir de uma mediação estabelecida entre agentes por informações circulantes.

Um sistema político específico de democracia é legitimamente ancorado na concepção de indivíduos que estão contextualizados numa realidade a eles apresentadas e por eles representadas. As TIC dispõem de propriedades que podem qualificar a relação entre o Estado e os cidadãos. Por isso, torna-se necessário um estudo criterioso sobre o uso das TIC, sobretudo de *websites*, para a legitimação da opinião pública enquanto instrumento duplo de publicidade de ações do Estado – nesse caso, de órgãos político-representativos municipais. De acordo com Habermas (1997, V.II, p.23), a opinião pública, transformada em poder comunicativo, segundo os procedimentos democráticos, não pode reger o sistema administrativo, mas pode direcioná-lo.

“No entanto, o uso externo das TICs representa um novo desafio e pode apresentar um conjunto de características vantajosas no que diz respeito a interação entre a gestão pública e a sociedade, tornando esta relação mais direta e eficiente, permitindo um envolvimento de todas as partes envolvidas neste processo, com aumento de transparência e responsabilidade ressonante em cada ação e cada decisão tomada na gestão pública” (SANT’ANA, 2009, p. 17).

Os *websites* de prefeituras e câmaras de vereadores dos municípios-objeto serão submetidos à análise, de modo à identificar: qual a natureza das ações adotadas para transparência de gestão; qual o grau de retorno que estes órgãos têm quando o cidadão procura por informações; qual a proporção entre a informação que é publicada e a identificação, descodificação e análise da mensagem de interesse público para o cidadão; há algum incentivo dos órgãos em questão para promoção da alfabetização e até democratização digitais?

Para que a democracia funcione é preciso que o público (os concernidos; os cidadãos) tenha opiniões autônomas (...) a formação de uma opinião pública autônoma depende da abertura da esfera pública à pluralidade de discursos representativos da comunidade política e do acesso aos fluxos de informação

oriundos do poder público e dos órgãos de informação. (SARTORI, 2001, p.52).

4. Método de Análise e Trabalho de Campo

O estudo parte de dúvidas quanto ao desempenho de prefeituras e câmaras de vereadores dos municípios baianos quanto à transparência de gestão, tendo o *website* como referência de suporte para que sejam disponibilizadas informações de interesse público. Assim, também, as relações estabelecidas entre representante e representado políticos serão analisadas a partir de variáveis da publicidade de projetos e ações políticas dos municípios, contidas nessas plataformas *webdigitais*.

No que tange aos *websites* como objetos de pesquisa, as interações entre administração pública e estrutura comunicativa organizacional passarão pelo crivo das *competências infocomunicacionais* (Cf. BORGES, 2011), tanto do emissor deste processo quanto do receptor que, por hora, se intercalam. Os parâmetros a serem utilizados levarão em conta as características cognitivas deste último para apreensão, interpretação e resposta às informações daquele primeiro. Os papéis de emissor e receptor se estabelecem de acordo com os dispositivos verificados (ou na constatação de ausência) nos *websites* que podem (ou não) promover e ampliar transparência de gestão e participação cidadã.

Os critérios de seleção das amostras da pesquisa se baseiam nos itens ‘educação, saúde e mão-de-obra (emprego)’ de vinte municípios do estado da Bahia. Segmentados em uma ordem atribuída de acordo com um índice médio desses indicadores socioeconômicos, o estudo refina esses objetos de análise em dez municípios mais ricos e dez municípios mais pobres do estado. A referência dos dados para esta classificação inicial provém de uma tabela proposta e divulgada pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) que, numa ordem decrescente, atribui um *ranking* dos 417 municípios do Estado da Bahia, mediante o índice Firjan 2009-2011. Essa instituição também realiza esse comparativo de municípios à nível nacional. Mas, a fim de contornar a dimensão amostral, essa pesquisa trata especificamente dos graus de transparência de gestão dos municípios baianos tendo como referência de análise os websites dos poderes executivo e legislativo para disponibilização de informações de interesse público, conforme elementos estruturais discriminados na tabela I.

Nesse quesito, foi feito um levantamento de dados, no período de março à julho de 2012, a partir de uma observação do *Design Estrutural* e das informações presentes nesses *suportes infocomunicacionais*.



Foi criado um Esquema de Coleta de Dados para analisar *websites* dos municípios, enquadrando os parâmetros descritos a seguir nas categorias de:

* *Existência de Website* - a existência dessa plataforma *webdigital* por órgãos do poder executivo e legislativo do município indica, no mais geral, a relação mínima entre as esferas política e civil tangente às decisões a serem acertadas para a coletividade. Em caso mais específico, o grau e qualificação de transparência de gestão começam por este preceito primário.

* *Elementos Básicos de Acessibilidade* (Bloco I) - ferramentas que conferem ao cidadão a natureza de usuário da *NET* para adentrar nesse espaço político “midiatizado”. São elas: *Ferramenta de Busca; Mapa do Site; e Espaços de Inclusão Digital*.

* *Ferramentas de Participação Cívica On line* (Bloco II) – aquelas em que o cidadão pode tanto ter acesso às informações como estabelecer o mínimo de diálogo com os representantes do município e com os outros co-partícipes das esferas de decisões. Aqui, é latente o papel do concernido enquanto potencial emissor de consultas, cobrança, denúncia, sugestões, avaliações, compartilhamentos etc, através do fluxo comunicativo direto a outros receptores e propício a “Rede de Computadores”.

Constam, nesta seção, os dispositivos de: *FAQ (Perguntas Mais Frequentes); Chat / Fórum / Fale Conosco / Webmail; Redes Sociais na Web vinculadas ao Website; Enquete; Contato Direto com o Prefeito (websites de prefeituras) e com os Vereadores (websites de câmaras);*

* *Informação para Controle Social de Gestão* (Bloco III) – Partem da iniciativa dos gestores de prefeituras e câmaras de vereadores, inerentes ao ofício que cumprem, em disponibilizar dados sobre decisões em pauta de suas instâncias governamentais. Estas prerrogativas foram verificadas nos seguintes itens: *Agenda Prefeito (websites de prefeituras) e Pauta Sessões (websites de câmaras); Plano Diretor; Prestação de Contas / Orçamento Participativo; Ações da Prefeitura, Atas e/ou Pronunciamentos dos Vereadores; e Propostas e Projetos do Poder Legislativo / Projetos em apreciação pelo Executivo*.

A tabela I explica como foi realizada a conversão dos dados qualitativos coletados nos *websites* em dados quantitativos visando melhor tratamento. Funciona assim: cada elemento quantificável está enquadrado em um bloco tendo em vista suas propriedades e finalidades específicas. À presença de cada elemento no *website*, é atribuído um ponto, seja um *website* de câmara de vereadores ou de prefeitura. São considerados elementos quaisquer ferramentas ou dispositivos listados anteriormente na descrição dos Blocos.



ELEMENTOS DOS WEBSITES		Pontos atribuídos ao <i>website</i> pela presença do elemento	Pontuação máxima por município (<i>website</i> da prefeitura + <i>website</i> da câmara)
1. Elementos Básicos de Acessibilidade	1.1 FAQ	1,0	2,0
	1.2 Ferramenta de Busca	1,0	2,0
	1.3 Mapa do Site	1,0	2,0
	1.4 Informações Sobre Inclusão Digital	1,0	2,0
Somatório de pontos Bloco I		4,0	8,0
2. Ferramentas de Participação Social <i>on line</i>	2.1 Chat / Fórum/ Fale conosco / <i>Webmail</i>	1,0	2,0
	2.2 Redes Sociais na <i>Web</i> vinculadas ao <i>Website</i>	1,0	2,0
	2.3 Enquete	1,0	2,0
	2.4 Ouvidoria	1,0	2,0
	2.4 Orçamento Participativo	1,0	2,0
	2.6 Contato Direto com Prefeito / Vereadores	1,0	2,0
Somatório de pontos Bloco II		6,0	12,0
3. Informações para o Controle Social da Gestão	3.1 Agenda Prefeito / Pauta de Sessões	1,0	2,0
	3.2 Plano Diretor	1,0	2,0
	3.3 Prestações de Contas	1,0	2,0
	3.4 Ações da Prefeitura /Atas e/ou Pronunciamentos dos Vereadores	1,0	2,0
	3.5 Propostas / Projetos do Executivo / Projetos em Apreciação na Câmara	1,0	2,0
Somatório de pontos Bloco III		5,0	10,0
TOTAL GERAL		15,0	30,0

Tabela I

5. Resultados

Agora, obtidas as informações numéricas, temos dados suficientes para qualificar o processo de transparência de gestão pública de prefeituras e câmaras de vereadores. Veja a Tabela II:

Classificação	Ordem Crescente Cf. Índice Firiam	Índice Firjam de Desenvolvim.	Município	Variáveis						Total de Pontos		Percentual Total de pontos (%)		Total e Percentual Finais de Pontos dos Municípios	
				Bloco I		Bloco II		Bloco III		P	C	P	C	Pontos	Perc. (%)
				P	C	P	C	P	C						
Mais Desenvolvidos	1°	0,7312	São Francisco do Conde	2	0	4	0	4	0	10	0	66,6	0	10	33,3
	2°	0,7187	Maragogipe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0*	0	0
	3°	0,7005	Feira de Santana	2	1	5	3	5	4	12	8	80	53,3	20	66,6
	4°	0,6859	Itabuna	1	2	2	2	2	1	5	5	33,3	33,3	10	33,3
	5°	0,6849	Itapetinga	0	1	2	4	1	3	3	8	20	53,3	11	36,6
	6°	0,6827	Madre de Deus	3	0	3	0	3	0	9	0	60	0*	9	30
	7°	0,6822	Paulo Afonso	1	0	2	2	2	3	5	5	33,3	33,3	10	33,3
	8°	0,6746	Lauro de Freitas	0	1	5	4	3	4	8	9	53,3	60	17	56,6
	9°	0,6728	Dias D'avila	1	0	2	0	2	0	5	0	33,3	0*	5	16,6
	10°	0,6667	Vitória da Conquista	1	1	4	5	1	2	6	8	40	53,3	14	46,6
Total I dos Municípios				11	6	29	20	23	17	63	43	42,2	29,2	86	28,6
Menos Desenvolvidos	1°	0,402	Boa Nova	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0*	0	0
	2°	0,4215	Boquira	2	0	0	0	2	0	4	0	26,6	0*	4	13,3
	3°	0,4309	Cansancão	1	0	2	0	2	0	5	0	33,3	0*	5	16,6
	4°	0,4342	Tremedal	0	0	2	0	2	0	4	0	26,6	0*	4	13,3
	5°	0,4353	Itiúba	0	0	1	0	1	0	2	0	13,3	0*	2	6,6
	6°	0,4357	Venceslau Guimarães	0	0	1	0	3	0	4	0	26,6	0*	4	13,3
	7°	0,4382	Ubatã	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0*	0	0
	8°	0,4451	Nova Soure	1	0	1	1	3	2	5	3	33,3	20	9	30
	9°	0,446	Araci	2	2	5	1	2	3	9	6	60	40	15	50
	10°	0,4478	Monte Santo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0*	0	0
Total II dos Municípios				6	2	12	2	15	5	33	9	22	6	43	14,3
Total III dos Municípios Mais e Menos Desenvolvidos				17	4	41	22	38	22	96	52	32	17,3	129	21,5

Tabela II



Legenda da tabela II:

P: Desempenho de Prefeitura

C: Desempenho de Câmara

A Tabela II define a *nota zero às variáveis de estruturas de *websites* mesmo no caso de ausência dessa TIC, para que se possa chegar aos parâmetros da análise de transparência de gestão dos municípios, objetivo maior deste trabalho – e que difere da avaliação específica de estrutura dos *websites* existentes, mesmo que para fins de relação entre os poderes executivo e legislativo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procurou identificar os municípios do estado da Bahia classificados entre os dez mais ricos e os dez mais pobres, de acordo com referências da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjam, 2009-2011). A participação cidadã e publicidade de ações do Estado foram avaliadas a partir do uso dos *websites* pesquisados. As ferramentas e informações dessas plataformas *webdigitais* foram foco de avaliação, já que estruturam os *websites*. A presença ou ausência de *websites* também influenciam no processo de transparência de gestão, dada a importância dessas TIC já percorrida.

Se para legitimar o uso dos *websites* como instrumento de transparência de gestão pública for necessária coerção normativa, é válido comparar as prerrogativas da Lei de Acesso a Informações (nº 12.527/11), sancionada pela presidenta Dilma Rousseff e publicada de 18 de novembro de 2011, com a atual disposição estrutural dos *websites* existentes e com as condições e (ausência de) políticas conjunturais neste viés, que foram analisadas e apresentadas nesta pesquisa.

De acordo com artigo 1º, “esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios” e abrange, inclusive, os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo (parágrafo I). A normativa houvera sido parcialmente contemplada, no sentido de que suas aplicações e finalidades previam a publicidade dos atos públicos, como rege o artigo 37 da Carta Magna, a luz do princípio de publicidade. Esse dispositivo constitucional era complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal perante o artigo 73-B da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

Contudo, algumas exigências foram preservadas conforme elucida o *caput* 8º da lei nº 12.527/11: “os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet”. O parágrafo segundo do



mesmo artigo faz menção à obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos. Seguindo a esta Lei, o ideal seria que o universo desta pesquisa chegasse aos 40 websites, divididos entre 20 para prefeituras e mais 20 para câmara de vereadores, já que todos os municípios avaliados neste trabalho possuem mais de 10 mil habitantes. Mas, encontramos apenas 25 *websites*, ou seja, alguns municípios não têm cumprido a referida Lei.

Numa situação prática, considerando-se que um determinado município passa por inúmeras dificuldades, levando-o para a classe dos menos desenvolvidos, também seria plausível que houvesse um poder representativo a utilizar uma plataforma *webdigital* para retratar as reuniões plenárias, fazer denúncias, fiscalizar o outro poder – nesse caso, concorrente representativo. Mas, a pesquisa demonstra o desequilíbrio entre os poderes executivo e legislativo, no que tange ao uso ou iniciativas de adequação estrutural de *websites* para essas finalidades. É que, assim como São Francisco do Conde, muitas cidades, se não apresentaram o *website* do legislativo, o mantém em péssima disposição funcional.

Foi perceptível a predominância de utilização pelas prefeituras em relação às câmaras de vereadores: dos 25 *websites* existentes, registrou-se uma relação de 64% para o executivo e 36% para o legislativo. Mas, esses números se referem a uma amostra integrada dos municípios mais desenvolvidos e menos desenvolvidos juntos. Há uma grande carência de *websites* nos municípios menos desenvolvidos, em torno de 73,33%.

Porém, ser classificado como desenvolvido não significa ser o exemplo de transparência de gestão. Ver Maragogipe: o município é cotado como o segundo mais desenvolvido da Bahia, no entanto, sequer apresenta um *website* como portal de publicidade de ações tanto do poder executivo quanto do legislativo. Todavia, se o *website* comporta informações que contribuem para legitimar uma Opinião Pública, que fornece subsídios para os concernidos questionarem a ordem vigente e proporem soluções, assim participando direta e indiretamente dos processos decisórios, então o ideal seria que todos os municípios dispusessem dessa tecnologia e a mantivesse em condições, ao menos, regulares.

Se pensarmos na proposta mínima de condições básicas estruturais e, amplamente, de publicidade de ações do Estado, apenas os municípios de São Francisco do Conde, Lauro de Freitas, Itabuna, Vitória da Conquista – mais desenvolvidos – e Araci – menos



desenvolvido - atendem a esses preceitos mínimos, já que em análise conseguem atingir uma qualificação regular; mais Feira de Santana, que está acima dos 60% em desempenho de transparência de gestão, segundo Tabela II. Esse município somado àqueles chegam à ínfimos 30% do total. Porém, é preciso destacar a situação de Feira de Santana: essa cidade é a única nesse *status* tanto para a disponibilidade de um *website* quanto para a razoável acomodação de dispositivos e informações de interesse público. Apesar do *website* de prefeitura de São Francisco do Conde ter sido bem avaliado, com 66,6%, o município não entra para o rol dos melhores em transparência de gestão, já que não há *website* para o poder legislativo dessa cidade. Aliás, Feira de Santana é o único município que obteve tal prerrogativa.

No geral, o desempenho médio de todos os municípios quanto à transparência de gestão é ruim, com 21,5% - ver Tabela II. O resultado ponderado quanto à eficiência dos municípios mais desenvolvidos é de 28,6 %, ainda considerado ruim, mas é o dobro quantitativo em relação àqueles menos desenvolvidos, que tem um percentual de 14,3%. A performance geral das prefeituras também não é exemplar, apesar disso é cotada em 32%, quase duas vezes o comportamento de transparência apresentado pelas câmaras de vereadores, que é de 17,3%. Restringindo a análise ao desempenho de câmaras ou prefeituras apenas de municípios mais ou menos desenvolvidos, não temos resultados muito satisfatórios.

Por fim, convém ratificar os dados obtidos quanto ao processo de alfabetização digital. Apenas 8% de *websites* dos municípios apresentaram aparatos internos ao *website* ou informações de programas institucionais aí dispostas para adestrar cidadãos a manusear um computador e ter acesso a Internet, deliberada para ser a extensão e a própria Esfera Pública municipal constituída. As dificuldades *infocomunicacionais* também abrangem nível nacional. Estudo realizado pelo Comitê Gestor da Internet (CGI,br, 2011) aponta que 53% dos brasileiros acessavam a Internet todos os dias. Porém, “dentro do total de pessoas que nunca acessaram a Internet, mas já utilizaram computador, a falta de habilidade com o equipamento e com a Internet é a principal razão da falta de uso, contabilizando pouco mais da metade das declarações, 53% (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, p. 140)”. De acordo com Borges (2012, p.2), “embora a Internet venha experimentando uma penetração crescente no Brasil, a questão das competências coloca-se como a principal barreira para uma apropriação efetiva da população”.

A identidade cívica pretendida pode ser vislumbrada no que se confere a natureza

da informação pública. Talvez, aqui, se pense em democratização não só do acesso mas considerando o padrão médio do que Borges (2011) descreve como ‘competências infocomunicacionais’. O *caput* 4º prevê, para os efeitos desta lei, as seguintes disposições: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; (...) V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autoriza. “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Cf. art. 5º).

A Lei 12.527/11 pretende co-agir para a abertura do rol de mensagens de interesse público para todo cidadão, de forma mais específica e difusa, projetando-a de acordo com preceitos dessas em artigo terceiro e seguintes parágrafos: independentemente de solicitações (II); utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (III); desenvolvimento do controle social da administração pública (V). A Lei de Acesso a Informações tem como um de seus objetivos tornar a esfera política mais acessível à esfera civil, de modo que não apenas dados sejam transferidos para a Internet com características e objetivos técnicos e teor burocrático.

Teoricamente, a Internet seria uma plataforma democrática, dada as suas propriedades – diria até potencialidades. Mas, os dados resultantes desta pesquisa desmistificam precipitados “achismos” para os quais “a Internet e os *Websites* são instrumentos revolucionários”. Portanto, as inter-relações precedem a essência. Na amostra dos municípios observados, interpretando perspectivas de gestores públicos e também de alguns cidadãos, essas TIC são apenas murais eletrônicos que, por força de lei ou convenções de toda sorte, servem para “cumprir tabela”.

A partir dos dados obtidos nesta pesquisa e mediante os pressupostos conceituais percorridos, espera-se que a normativa apresentada seja um instrumento para que o quadro de sigilo quanto às ações do Estado, de estruturas dos meios e suportes por estes dispostos, e de dificuldades de competências *infocomunicacionais* do concernido seja remodelado. Todavia, a promulgação de lei não garante eficiência para a transparência de gestão e participação cidadã: é necessário tornar propícios os mecanismos efetivos de



fiscalização para o cumprimento específico da lei nº.12.527/11 pelos poderes constituídos. É preciso criar condições exequíveis de representação simbólica através da informação, e que esta seja legitimamente de interesse público para as esferas civil, política e social.

7. REFERÊNCIAS

BORGES, Jussara. - **Participação política, internet e competências: estudo com organizações da sociedade civil de Salvador. 252f.** (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

- **Competências Infocomunicacionais: estudo em organizações da sociedade civil de Salvador.** Projeto de Pesquisa: 2012.

BRASIL. Lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso a Informações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jul. 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13 jul. 2012.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Habilidades no uso das tecnologias. In: CGI.BR (Org). **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2010.** São Paulo, 2011.

EINSENBERG, José & CEPIK, Marco. **Internet e Política.** Belo Horizonte: UFMG. 2002.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Ranking IFDM: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal 2009-2011.** Rio de Janeiro: Firjan. 2009.

HABERMAS, Jürgen. - **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, volumes I e II, 1997.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns.** São Paulo: EDUSC. 2001.