Transparência, Informação e Internet: (Re) visitando portais governamentais em busca da democracia digital

Transparency, Information and the Internet: (Re) visiting government portals in search of digital democracy

Fecha de recepción: 02 de octubre de 2018
Fecha de aceptación: 17 de febrero de 2020

*Antonio João de Oliveira Vianna Junior**
Júlio César Andrade de Abreu

Resumo

Um marco na transparência pública no Brasil foi a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), que juntamente com as manifestações populares de 2013, simbolizam uma nova dinâmica democrática em nosso país. Varios estudos nas duas últimas décadas avaliaram portais governamentais em termos democráticos e de transparência, contudo, com esta nova dinâmica democrática, se faz oportuna nova pesquisa sobre esta temática. O presente artigo objetiva analisar os portais governamentais dos municípios integrantes do Médio Paraíba Fluminense, buscando avaliar o grau de participação democrática após a regulamentação da LAI. Em termos metodológicos é utilizada a navegação orientada nos portais, com base nos parâmetros de graus de participação propostos por Gomes (2004). Diferente dos resultados dos estudos nas últimas décadas, percebe-se uma melhoria nos portais no que tange à participação democrática digital. Tal fato aparenta relação com a implementação (ainda lenta) da LAI no Brasil.
Palabras clave: Democracia digital, participação cidadã, portais governamentais, accountability, transparência.

Abstract

The reference in public transparency in Brazil was the regulation of the Access to Information Act (LAI), which together with the popular manifestations of 2013, symbolize a new democratic dynamic in our country. Several studies in the last two decades have evaluated government portals in democratic terms and of transparency, however, with this new democratic dynamic, new research on this subject is timely. This article aims to analyze the governmental portals of the communes of the Middle Paraíba Fluminense, seeking to assess the degree of democratic participation after the LAI regulation. In methodological terms, guided navigation in the portals is used, based on the parameters of degrees of participation proposed by Gomes (2004). Different from the results of the studies in the last decades, there is an improvement in the portals with regard to digital democratic participation. This fact is related to the (still slow) implementation of the LAI in Brazil.
Key words: Digital democracy, citizen participation, government portals, accountability, transparency.

*Universidade Federal Fluminense, Brasil. Correo-e de contacto: viannajunior09@gmail.com

Introdução

A notória acelerada e constante evolução tecnológica proporciona frequentes mudanças nas formas de interação e relacionamentos (Castells, 2003). No que tange à administração pública e à democracia brasileira, Nunes (2015) aponta que os meios de Tecnologia, Informação e Comunicação (TIC) são ferramentas integrantes de um novo delineamento da administração pública eletrônica, fundamentado no surgimento de novas estruturas e formas de interação política. Segundo Coleman (1999) e Pinho (2011), a característica principal de distinção das novas TICs é a capacidade de interação, o que proporciona uma mudança na relação da comunicação que pode refletir no processo de governar e ser governado.

Segundo Silva (2005), o avanço tecnológico viabilizou alterações legais, nas quais os governos foram pressionados a planejar e proporcionar acesso à informações de forma direta e imediata. Desta forma, foi motivada assim a implementação de portais de governo, aplicativos para dispositivos móveis e sistemas online de oferta de serviços públicos e dados de transparência, situação esta que desencadeou a ocorrência de desafios contemporâneos para a administração pública. A implementação dos dispositivos legais recentes conforme disponibilizado na tabela 1, explicitam tais mudanças.

Dentre todos os diplomas legais mencionados na tabela 1, a LAI é um divisor de águas. Segundo Pinho (2008), faz-se indispensável a mobilização da sociedade com o objetivo de controlar os atos públicos, mesmo que a população civil brasileira seja rotulada como fraca, desorganizada e com insuficiente força de pressão contra o Estado. Com uma forte demanda social emanada especialmente de artefatos digitais, são apresentados importantes elementos para se rediscutir a sociedade, e isto inclusive coloca em pauta a aplicação da democracia digital, uma vez que tais manifestações tiveram forte componente aglutinador na internet (Pinho *et al.*, 2016).

Diante deste cenário, destacadas as alterações legais e na dinâmica democrática no Brasil nos últimos anos, surge a seguinte questão: como os portais governamentais dos municípios da região do Médio Paraíba do estado do Rio de Janeiro proporcionam participação democrática, ¿sob a caracterização dos graus de participação de Gomes (2004)? Assim sendo, esta pesquisa tem como objetivo analisar os portais dos municípios componentes da região do Médio Paraíba, localizados no estado do Rio de Janeiro, com base nos parâmetros de graus de participação propostos por Wilson Gomes, aos moldes de Silva (2005).

Tabela 1

Mudanças na legislação de acesso à informação

Lei/Decreto	*Mudanças*
Lei 9.755/1998	(i) divulgar balanço anual do exercício anterior; (ii) resumir instrumentos de contrato ou de seus aditivos; (iii) relacionar todas as compras mensais realizadas.
Lei 101/2000	Dar ampla divulgação de: (i) planos orçamentários e leis de diretrizes orçamentárias; (ii) prestações de contas e o respectivo parecer prévio; (iii) relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; (iv) despesas e receitas.
Lei 131/2009 Lei da Transparência	(i) disponibilizar, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Continúa...

Lei/Decreto	*Mudanças*
Decreto 7.185/2010	(i) disponibilizar as informações sem a necessidade de cadastro de usuário ou utilização de senha de acesso; (ii) divulgar procedimento licitatório, fornecedores e dos bens/serviços contratados; (iii) acompanhar em tempo real das despesas e receitas.
Lei 12.527/2011 Lei de Acesso à Informação	Disponibilizar informações sobre: (i) atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (ii) administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos; (ii) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (iv) registros das despesas; registro das competências e estrutura organizacional, e de endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

Fonte: Autores baseados em Calvosa, Silva e Krakauer (2017).

Um aspecto de originalidade que pode ser destacado neste estudo é a comparação com cenários já desenhados em outras pesquisas (Silva, 2005; Raupp, Abreu e Abreu, 2015) ressaltados os acontecimentos nas diferenças temporais. Justifica-se ainda devido ao fato de não terem sido encontrados, após a realização de pesquisa em bases estruturadas de dados (SciELO, SPELL, OPUS, Web of Science e Google Acadêmico), trabalhos atuais abordando o assunto específico em questão na região explorada, o que evidencia uma lacuna no conhecimento sobre a temática em pauta. O presente artigo se encontra dividido em quatro partes além desta introdução: um referencial teórico, percurso metodológico, discussão dos resultados e conclusão.

Tecnologia, democracia e participação

Feenberg (1992) define tecnologia como um agrupamento elaborado de atividades relacionadas que estagna ao redor do desenvolvimento de ferramentas e de seu uso em todas ases sociedades. A consolidação de uma concreta democracia é alimentada pelo avanço de novas técnicas e métodos desenvolvidos através dos fenômenos de rapidez da transição de informações, de interatividade desencadeada pelas redes sociais, das plataformas de participação popular, da difusão do acesso à internet dentre outros (Almeida, Bautista e Addor, 2017).

De acordo com Addor (2016), a estrutura de análise das práticas de democracia participativa pode ser desdobrada a partir de duas vertentes. A primeira se refere à necessidade de uma cultura política que possibilite uma participação concreta e soberana nos espaços públicos. Já a segunda aponta para a viabilização de uma estrutura política participativa que proporcione a participação de cidadãos independentes e responsáveis na definição de políticas públicas, incluindo os espaços institucionalizados pelo Estado e ainda as arenas da sociedade, locais estes que ocorrem as trocas de informações, debates e decisões sobre os problemas locais. Neste sentido, Castells (2003) indica que a internet é um meio ideal para promoção da democracia, tendo em vista que a amplitude do acesso à informação possibilita que os cidadãos estejam melhor informados e atualizados sobre o desenvolvimento das atividades de seus representantes eleitos.

Pode-se identificar diversos estudos de inserção da internet na dinâmica política com o objetivo de desenvolver a participação da sociedade e estreitar as relações entre os cidadãos e seus representantes, desenvolvendo assim o aumento do interesse na política e viabilizando uma educação democrática (Colombo, 2006). Shah *et al.* (2005),

concluíram através de um estudo empírico que, a internet, destaca-se de forma mais expressiva no que tange ao engajamento cívico em comparação com o consumo de mídias impressas e televisivas e a própria discussão face a face.

O surgimento e desenvolvimento dos meios de TIC seguem influenciando o processo de reestruturação dos sistemas políticos europeus e os seus elementos de comunicação e interação permitem que os processos possam evoluir no sentido de melhorar o funcionamento do sistema democrático e ainda para novos modelos de democracia (Colombo, 2006). Neste contexto, pode-se constatar o crescimento do número de iniciativas de implementação de ferramentas que viabilizam a participação cidadã na gestão pública, através da interação dos cidadãos com os gestores públicos, seja por portais institucionais ou de redes sociais que cobram e divulgam as ações realizadas nas prefeituras. Como exemplos temos as iniciativas do aplicativo Colab, o aplicativo Transparência e as plataformas Cidade Democrática e Cuidando do Meu bairro, softwares que possibilitam a participação cidadã digital, podendo ser compreendidas como iniciativas de ações de governo eletrônico (e-gov). Ferguson (2002) aponta que as expectativas em relação ao e-gov não se limitam aos serviços automatizados e a realização de compras governamentais pela internet, mas significam uma transformação essencial do governo em uma escala inédita desde a era industrial.

Assim sendo, Diniz *et al.* (2009) caracteriza o e-gov como uma evolução do uso das TICs através de uma implementação estratégica de um novo modelo de gestão pública, sendo este composto por um formato de modernização do Estado, implementando uma nova maneira do governo interagir com o cidadão, empresas e outros governos. Arakaki (2008) aponta que um programa de e-gov deve compreender atuações abrangentes que não se limitam à projetos de portais de governos para a internet mas sim englobando uma concepção de desenvolvimento governamental aproximando o contato com o cidadão através de ferramentas de tecnologia, aprimorando os serviços e as informações disponíveis, o que consequentemente, propicia uma ampliação da eficiência e a eficácia na gestão pública e uma consolidação da transparência do setor público e da participação cidadã.

As práticas democráticas, da mesma maneira que as atividades do governo, também sofrem influências da tecnologia gerando a e-participação (e-Part) e a e-democracia (e-Dem) (Pinho, 2011).

A e-Part engloba o prolongamento e a reforma da participação na democracia da sociedade e nos procedimentos de consulta por intermédio de tecnologias de informação e comunicação (TIC), principalmente a internet. Desta forma, busca-se o apoio à cidadania ativa com instrumentos de tecnologia atuais, aumentando assim o acesso e a disponibilidade de participação, visando a promoção de uma relação da sociedade com o governo de forma eficiente. O processo político formal e a democracia são submissos ao estabelecimento de uma comunicação eficaz de forma a subsidiar uma tomada de decisão informada sobre as temáticas de interesse público entre os atores envolvidos: cidadãos, políticos, funcionários e quaisquer partes interessadas que podem ser impactado por decisões políticas (Habermas, 1996; Van dijk, 2000).

Acredita-se que as atividades de e-participação culminam em efeitos ou resultados. Os efeitos destacam-se na literatura por proporcionar uma razão para o uso de emprego de recursos nas atividades. Desta forma, uma conferência política on-line pode ser focada no envolvimento de pessoas no processo político –efeito– e se ele pode ou não ser avaliado. Destes efeitos, ressalta-se o processo de inclusão do envolvimento da sociedade civil na democracia, o aperfeiçoamento e ampliação da deliberação política, e as evoluções no formato e estrutura da democracia societária (Sæbø, Rose e Flak; 2008).

Quanto a e-Dem, Dahlberg (2001) identifica três distintos segmentos conforme seus entendimentos acerca da legitimidade democrática. No individualismo liberal, o modelo democrático adquire legitimidade no momento em que abastece expressivamente os interesses individuais. Já para o comunitarismo, essa legitimidade é alcançada no realce do espírito e valores comunais. Para o segmento deliberativo, a facilitação do discurso racional na esfera pública proporciona a legitimidade requerida. O mesmo autor destaca ainda que os três segmentos podem ser identificados dentro da prática e da eloquência da democracia-internet. Segundo Silva (2005), estas diferenças de pontos de vistas acerca da democracia digital proporcionam uma rotulagem de experiências distintas, fato este que viabiliza a existência de graus de participação democrática.

Portais governamentais e a busca por participação digital

Para Raupp e Abreu (2014), a transparência e a disponibilização da informação visam combater a corrupção e viabilizar a melhoria frequente das ações dos governos. Neste sentido, os dispositivos legais atuais exigem a divulgação dos gastos públicos pelos governantes, sendo os portais da transparência a principal ferramenta de acesso público. Entretanto, não basta apenas a divulgação de informações para ser transparente, cabendo destacar que é a prática do controle que proporciona qualidade na relação entre sociedade e governo, destacando ainda como vital a prática próativa da cidadania através de uma população esclarecida, participante e fiscalizadora dos seus governos (Fiabane, 2011). Insta ressaltar ainda que, ser transparente significa ofertar dados com confiança e que sejam claramente compreensíveis para os cidadãos (Ribeiro e Zuccolotto, 2014).

Cabe destacarmos a definição de Portal da Internet que, conforme definido por Leite *et al.* (2000), é um termo que se refere a sítios da internet que abrigam serviços especializados ou não, viabilizando o encaminhamento dos usuários por seus assuntos de interesse. Para Lemos *et al.* (2004), os portais públicos tem a função de apresentar de forma prática e clara, o conteúdo disponibilizado pelos representantes públicos e pelos usuários, tendo em vista que é o ambiente virtual de concentração e acesso às informações, serviços e dados de atividades econômicas e políticas locais. Os portais de governo são considerados como a ferramenta principal que proporciona a interação da população através da internet (Bragatto, 2007; Akutsu e Pinho, 2002).

Dada suas características, o portais são elementos interessantes de pesquisa para compreensão de práticas de transparência, democracia e participação na sociedade da informação. Vários são os esforços da academia para explorar os portais governamentais em busca de e-Part.

Silva (2005) utilizou a gradação de Gomes (2004) para realizar uma pesquisa acerca dos graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras, concluindo que, à epoca, os níveis de participação eram elementares e não haviam oportunidades e iniciativas significativas de participação dos cidadãos nos governos municipais.

Pinho (2008) realizou um estudo sobre os portais governamentais estaduais dos nove estados mais desenvolvidos do país e o Distrito Federal no que tange aos seguintes aspectos: tecnologia utilizada; disponibilidade de informação aos cidadãos; accountability; e participação popular. A conclusão do autor indicou que a tecnologia utilizada se mostra condizente e adequada ao fim que se destina, no entanto, o que se destacou foi a ausência de disponibilidade verídica de aplicação de mecanismos de participação e accountability.

Abreu, Leopoldino e Melo (2010) concluíram em seu trabalho acerca dos portais dos munícipios

de Resende, Itatiaia e Porto Real, que não havia no período analisado distinto esforço dos gestores públicos em utilizar a internet para estimular e proporcionar a participação cidadã.

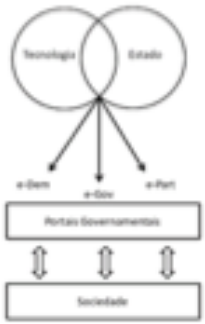
No que tange à transparência da gestão fiscal, Cruz, Silva e Santos (2009), apontaram que os municípios de grande porte do Rio de Janeiro apresentam baixos níveis de transparência fiscal eletrônica em comparação com seus níveis de desenvolvimento econômico-social. Ainda nesta temática de transparência, Cruz *et al.* (2012), concluiu de forma convergente de indicação de baixos níveis de transparência nos noventa e seis municípios mais populosos do Brasil, destacando ainda a relação de incompatibilidade com o nível de desenvolvimento.

Raupp, Abreu e Abreu (2015), identificaram baixo grau de disponibilização de informações aos cidadãos por meio eletrônico, através de pesquisa nos 133 municípios de maior porte populacional no Brasil, indicando um prejuízo a construção da transparência nestas cidades.

Já Calvosa, Silva e Krakauer (2017) realizaram recente pesquisa que analisou os portais governamentais dos municípios do Rio de Janeiro sob a ótica das ações inovadoras dos 25 municípios fluminenses com maior PIB, apontando para a existência de instrumentos de que disponibilizam informações detalhadas dos investimentos públicos e ampliação da gestão pública participativa através do encurtamento das distâncias entre os cidadãos e os gestores.

O debate teórico aqui empreendido pode ser sistematizado na seguinte ilustração:

Figura 1



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Tais trabalhos confirmam a relevância da pesquisa dado o esforço empreendido pela academia sobre este objeto (portais governamentais) em busca de evidências de participação digital.

Aspectos metodológicos

A presente pesquisa pode ser classificada como estudo de caso múltiplo, onde foi realizada uma navegação orientada nos sítios governamentais das prefeituras do Médio Paraíba Fluminense. A região do Médio Paraíba é, segundo o CEPERJ (Centro de Estatísticas Estudos e Pesquisas), composta pelos seguintes municípios: Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda. Localizadas em grande parte às margens da Rodovia Presidente Dutra, as cidades juntas compõem cerca de 7% da população do Estado do Rio de Janeiro e são berços de pólos industriais e Universitários.

Apresentando características socioeconômicas bem distintas, as cidades do Médio Paraíba compuseram o objeto deste estudo por representarem municípios em que não há, até o presente momento, estudo semelhante atual. Inicialmente foram levantados os portais que representam institucionalmente o poder público local das prefeituras na Internet, conforme tabela 2 apresentada:

Tabela 2

Cidade	*Portal da Prefeitura*
Barra do Piraí	http://www.barradopirai.rj.gov.br/portal/
Barra Mansa	http://www.barramansa.rj.gov.br
Itatiaia	http://itatiaia.rj.gov.br/inicio
Pinheiral	http://www.pinheiral.rj.gov.br
Piraí	https://www.pirai.rj.gov.br
Porto Real	http://www.portoreal.rj.gov.br
Quatis	http://www.quatis.rj.gov.br
Resende	http://www.resende.rj.gov.br
Rio Claro	http://rioclaro.rj.gov.br
Rio das Flores	http://www.riodasflores.rj.gov.br
Valença	http://www.valenca.rj.gov.br
Volta Redonda	http://www.portalvr.com

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Foi efetuada uma navegação orientada nos portais referenciados na tabela 2, no período de 30 de agosto à 20 de setembro de 2017, utilizando como base o trabalho de Gomes (2004). Os parâmetros utilizados foram categorizados pelo autor conforme o grau de participação proporcionado, sendo o primeiro grau o de menor interação com os cidadãos envoluindo até o quarto grau onde se constata o maior engajamento e poder decisório dos cidadãos.

A escolha pelo modelo de análise de Gomes (2004) justifica-se pela utilização de parâmetros que englobam conceitos de transparência, informação e interação com os usuários, o que viabiliza uma investigação de abordagem ampla envolvendo a concepção da e-democracia, e-participação e e-governo.

Análise dos resultados

Como resultado, através de uma análise inicial, foram observados os critérios que caracterizam o primeiro grau de participação democrática. O autor caracteriza este grau pela apresentação de informação e facilitação de serviços públicos básicos acessíveis de forma digital através de um canal de comunicação em um sentido: do Governo para o cidadão. Não há ainda uma usuabilidade de interação mútua entre cidadão e gestor. Silva (2005) abordou tópicos específicos que viabilizou a identificação de aspectos que identificam o referido grau. Baseado nestes tópicos evidenciou-se o percentual dos portais analisados que atendem os respectivos tópicos, conforme tabela 3.

Tabela 3

Aspectos identificadores do primeiro grau

Aspectos identificadores do primeiro grau	*Critérios caracterizados de cada aspecto*	*% de Portais que contém os elementos*
Informações Institucionais Genéricas	Existência de endereço físico da prefeitura; telefones da administração; e composição e função dos órgãos da prefeitura	100%
Notícias da administração	Divulgação de informação sobre prestação de serviços aos cidadãos, realização de obras, projetos, eventos da prefeitura dentre outros	100%
Informações Genéricas do Município	Existência de informações econômicas, culturais, históricas, étnicas, geográficas e turísticas	66,67%
Busca de informações através de inserção de dados pelo usuário	Possibilidade de consulta automatizada do tipo busca por termos específicos	91,67%
Disponibilidade de Legislação pertinente	Possibilidade de acesso à legislação vigente através do Portal	91,67%
Possibilidade de emissão de documentos Oficiais	Serviço de emissão de boletos para pagamentos de IPTU, certidões dentre outros	91,67%
Possibilidade de Obtenção de pedidos de Serviço público para a Região	Existência de Locus para solicitação de Serviços públicos (saneamento, obras, asfaltamento, energia, água, etc.) para a região que se habita	41,67%
Atendimento Online instantâneo	Ferramenta de comunicação com cidadão de forma imediata e instantânea	8,33%
Possibilidade de Obtenção de pedidos de Serviço público em domicílio	Existência de Locus para solicitação de Serviços públicos (saneamento, obras, asfaltamento, energia, água, etc.) para a residência	16,67%
Operação completa de Serviço Público	Solicitação de pedidos sem a necessidade de ir fisicamente a instalação do Governo, em nenhuma etapa do pleito	0%

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Com base na tabela 3, e em comparação com pesquisas citadas na bibliometria observa-se uma conscientização por parte dos gestores e certa padronização com relação aos aspectos de Informações institucionais genéricas e notícias da administração. Em toda amostra analisada verificou-se a disponibilidade de informações básicas da Prefeitura como endereço da sede e das secretarias, telefones de contatos, emails, apresentação dos órgãos do governo municipal dentre outros. Outro quesito que teve sua plenitude no índice de ocorrência no levantamento realizado foi a oferta de notícias da administração, no qual todos os portais apresentaram reportagens ilustradas de ações governamentais como reformas, multirões, eventos, campanhas de vacinação dentre outros.

Outros aspectos que se mostraram presentes em 91,67% dos portais foram a possibilidade de utilização de ferramenta de busca por palavras chaves no site, que facilita a realização de pesquisas, e a disponibilidade de legislação de interesse não apenas do município mas também das outras esferas. Verifica-se ainda uma tímida lacuna na divulgação de informações genéricas do município, visto que 33,33% dos portais não apresentam dados econômicos, culturais, populacionais, históricos, turísticos e similares.

A viabilização de solicitações de Serviços públicos por meio digital, sejam regionais ou domiciliares, monstram-se como fatores críticos ainda pouco presentes nos portais da região do Médio Paraíba. Serviços públicos regionais podem ser pedidos em 41,67% dos portais das cidades analisadas e de forma domiciliar apenas 16,67%. Neste contexto, não foi observado qualquer portal que possibilite a realização de operação completa de um serviço público.

Já no que tange aos aspectos do segundo grau, Gomes (2004) classificou neste nível inciativas e implementações que objetivam agregar a opinião dos cidadãos as ações governamentais por meio da consideração e utilização das considerações na

tomada de decisão política. Não se pode olvidar ainda que, embora haja uma valorização da opinião da sociedade, não é estabelecido um canal de comunicação através de diálogo, apenas no sentido de sondagem dos interesses dos indivíduos. A tabela 4 retrata a análise feita com base nesta classificação.

Tabela 4

Aspectos identificadores do segundo grau

Aspectos identificadores do segundo grau	*% de Portais que contém os elementos*
Existência de Sondagem de opinião pública não divulgada	16,67%
Existência de espaço para recepção de críticas não publicadas	83,33%
Campanha publicitária Online para emissão de opinião	8,33%
Votação Eletrônica como sondagem	8,33%
Informações de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinão do cidadão	25%
Informação sobre infraestrutura tecnológica que possibilite o acesso e uso de TICs para sondagem de opinão	8,33%

Fonte: Elaborado pelos autores baseados em Silva (2005).

Verifica-se na tabela 4 que em 83,33% dos sitios governamentais dos municípios da Região do Médio Paraíba há algum espaço para recepção de críticas dos cidadãos de forma não publicada, seja através de canal direto com o prefeito, pela ouvidoria ou por ferramenta específica, o que se pressume a valorização da importância de ouvir os cidadãos em seus pleitos e reclamações. Destaca-se ainda a observação de uma modesta aplicação de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinião, ausentes em 75% das prefeituras. Embora discreta de forma geral, nota-se exemplos de iniciativas que contribuem para difusão na região como o projeto piraí digital da cidade de Piraí e os portais das cidades de Barra Mansa e Quatis.

Os índices exíguos de aspectos que caracterizam a busca direta dos gestores na opinião pública indicam um alerta de que a voz dos cidadãos ainda se encontra em baixo volume para seus representantes eleitos. 91,66% dos portais de governo não apresentam qualquer ocorrência de campanhas publicitárias online que estimulem a emissão de opinião da população ou utilizam a votação eletrônica para fundamentar suas decisões relacionadas as ações de governo. Apenas 8,33% dos municípios disponibilizam em sua apresentação digital informações sobre infraestruturas tecnológicas que permitem viabilizar o acesso e uso de ferramentas correlacionadas pela população que não possui condições financeiras para acesso particular.

O terceiro grau de democracia digital é identificado pela ampliação do controle da população nas ações governamentais através de acesso aos dados de arrecação e gastos públicos por meio da transparência das ações e da prestação de contas (accountability). A tabela 5 correlaciona o percentual dos portais que foram identificados os aspectos característicos desta classificação.

Tabela 5

Aspectos identificadores do terceiro grau

Aspectos identificadores do segundo grau	*% de Portais que contém os elementos*
Espaço para recepção de críticas publicadas no portal	8,33%
Fórum temático, online, discursivo, aberto ao público	0%
Existência de possibilidade de consulta à pré legislação	16,67%
Acompanhamento financeiro	100%
Existência de Manual para compreensão dos dados financeiros	8,33%
Informações de inciativas que estimulem o uso de TICs p/ acompanhamento público dos atos da administração	0%
Informações sobre infraestrutura tecnológica que possibilite o acesso e uso de TICs p/ acompanhamento público dos atos da administração	0%

Fonte: Elaborado pelos autores baseados em Silva (2005).

Identifica-se na tabela 5, de forma destacada, a existência em sua integralidade de disponibilidade de acompanhamento financeiro das prefeituras. Cumpre ressaltar que tal fato não pode ser caracterizado como iniciativa louvável dos gestores, considerando que a força da Lei Complementar nº 131 (Brasil, 2009), conhecida como alei da transparência, obriga a divulgação dos dados de execução orçamentária, sendo assim cabível enaltecer o fato do cumprimento legal por parte de todos os municípios observados. Nota-se ainda a inexistência de Fóruns temáticos discursivos que possibilitem a emissão de opiniões com interação abertos ao público ou de iniciativas que estimulem o acompanhamento das ações governamentais pelos cidadãos através do uso de TICs e de divulgação de infraestrutura tecnológica que possibilita o acesso para tal fim. Outro ponto relevante da análise é a ausência de manual que explique os dados financeiros divulgados em 91,66% da amostra, fato este que identifica relativa ausência de clareza no atendimento à todos os cidadãos.

Por meio dos resultados apresentados no tópico anterior, identificou-se os índices relacionados a cada grau de participação elencado, retratando um panorama da democracia digital presente no portais municípios analisados. A discussão dos resultados permitirá uma interpretação dos dados apresentados através da comparação com índices obtidos em outras pesquisas realizadas, possibilitando assim um aprofundamento da análise objetivada.

Na tabela 6, buscou-se evidenciar os índices obtidos por Silva (2005) nos portais das capitais brasileiras em comparação com os índices identificados nos municípios do médio paraíba fluminense. Na análise, observamos avanços significativos na existência de espaço para recepção de críticas não publicadas (disponibilidade de acesso à ouvidoria ou outros canais de atendimento ao cidadão), existência de sondagem de opinião pública não divulgada (campanhas de pesquisa de opinão sobre assuntos que necessitam de subsídios para a tomada de decisão dos gestores), informações de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinão do cidadão, consulta a pré legislação e acompanhamento financeiro. Embora alguns aspectos não tenham se revelado com muita substancialidade, apresentando baixo percentual de identificação, verifica-se que, de modo geral, ocorreu um avanço na democracia digital das cidades nos últimos 15 anos.

A pesquisa de Abreu, Leopoldino e Melo (2010), apresentou uma perspectiva sob os municípios da região das Agulhas Negras, componentes do Médio Paraíba, de que a potencialidade da relação entre democracia participativa e internet estava distante de ser efetivada como realidade, constando ainda ausência de esforço dos gestores locais em explorar essas ferramentas. Esta pesquisa nos permitiu identificar uma alteração da perspectiva, possivelmente provocada pela LAI em 2011, que já apresentou avanços observados nos índices destacados nas tabelas 3, 4 e 5.

Insta enaltecer, através de comparações com trabalhos correlatos atuais, como a democracia digital dos municípios do Sul Fluminense se apresentam através de seus portais. A pesquisa dos autores Raupp, Abreu e Abreu (2015), concluiu sobre os portais dos 133 mais populosos municípios brasileiros que 93,80% apresentam um portal dedicado à transparência. Com relação à estrutura organizacional das prefeituras, o mesmo estudo indiciou que 86,05% dos sitios oficiais analisados expõem sua composição estrutural na página principal da administração. Em uma comparação direta destaca-se que 100% dos municípios do Médio

Tabela 6

Comparação dos resultados observados por Silva (2005) com os observados nos municípios componentes do Vale do Paraíba

Aspectos observados	*Graus de participação*	*Resultados observados nas capitais brasileiras (Silva, 2005)*	*Resultados observados nos municípios do Vale do Paraíba*
Informações Institucionais Genéricas	1o Grau	91,67%	100%
Notícias da administração		91,67%	100%
Informações Genéricas do Município		87,50%	66,67%
Busca de informações através de inserção de dados pelo usuário		87,50%	91,67%
Disponibilidade de Legislação pertinente		87,50%	91,67%
Possibilidade de emissão de documentos Oficiais		79,17%	91,67%
Possibilidade de pedidos de Serviço público para a Região		29,17%	41,67%
Atendimento Online instantâneo		8,33%	8,33%
Possibilidade de pedidos de Serviço público em domicílio		8,33%	16,67%
Operação completa de Serviço Público		0%	0%
Existência de Sondagem de opinião pública não divulgada	2o Grau	0%	16,67%
Existência de espaço para recepção de críticas não publicadas		50%	83,33%
Campanha publicitária Online para emissão de opinião		0%	8,33%
Votação Eletrônica como sondagem		0%	8,33%
Informações de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinão do cidadão		4,17%	25%
Informação sobre infraestrutura tecnológica que possibilite o acesso e uso de TICs para sondagem de opinão		4,17%	8,33%
Espaço para recepção de críticas publicadas no portal	3o Grau	0%	8,33%
Fórum temático, online, discursivo, aberto ao público		0%	0%
Existência de possibilidade de consulta à pré legislação		0%	16,67%
Acompanhamento financeiro		87,50%	100%
Existência de Manual para compreensão dos dados financeiros		0%	8,33%
Informações de inciativas que estimulem o uso de TICs p/ acompanhamento público dos atos da administração		4,17%	0%

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Paraíba apresentaram informações relativas à estrutura organizacional dos governos, o que evidencia uma ligeira ampliação da conscientização dos gestores no que tange à disponibilidade dessas informações.

Outro fator considerável na distinta pesquisa é que nenhum município apresentou em sua página principal a disponibilidade de informações financeiras, sendo estas exprimidas em portais da transparência ou seções específicas. Já com relação a disponibilidade de legislação, o estudo indicou que 26,36% dos portais acessados não ostentam qualquer tipo de dispositivo legal, fato este que, em comparação com a pesquisa realizada, ressaltou-se a disponibilidade de 91,67% dos municípios fluminenses investigados. Finalizando, os autores destacaram ainda que apenas 55,81% das prefeituras disponibilizam de canal da ouvidoria

em seus portais eletrônicos, o que nas cidades do Médio Paraíba Fluminense exploradas acontece em 83,33% dos casos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado buscou uma exploração dos portais governamentais oficiais das prefeituras do Médio Paraíba Fluminense, a partir da classificação dos graus de participação democrática digital de Wilson Gomes, seguindo modelo de Silva (2005).

A aplicação da metodologia de levantamento de dados nos portais eletrônicos possibilitou uma visão panorâmica da maneira como os municípios analisados apresentam sua principal ferramenta de comunicação oficial no que tange à democracia eletrônica. A abordagem realizada permitiu uma investigação nos três primeiros níveis de participação caracterizados por Gomes (2004), através da identificação de aspectos específicos.

Após a discussão dos resultados encontrados em comparação com resultados de pesquisas similares, podemos concluir que a administração pública das prefeituras da Região do Médio Paraíba Fluminense apresenta, através de seus portais, consolidada efetivação do primeiro grau de democracia digital (Gomes, 2004), carecendo de atenção ainda nos aspectos relativos à solicitação de serviços públicos e atendimento online instantâneo. Ainda neste grau de democracia, conclui-se através de comparação com a pesquisa de Raupp, Abreu e Abreu (2015), que os aspectos de informações da estrutura organizacional, disponibilidade de legislação e existência de canais de ouvidorias, possuem índices de identificação mais elevados nas cidades do Médio Paraíba Fluminense do que os identificados nas principais cidades brasileiras, o que proporciona certo destaque nacional.

No mesmo sentido, os aspectos característicos do segundo e terceiro grau, excetuando-se os critéiros relativos às informações de estímulo e de infraestrutura para uso de TICs com objetivo de acompanhar os atos da administração, todos apresentaram algum nível de avanço em comparação com a pesquisa de Silva (2005). Destaca-se ainda que, em termos de crescimento de percentual através de comparação direta, fica comprovado o progresso na participação democrática digital da Região analisada.

Embora a pouca expressão ainda existente em alguns quesitos possa nos proporcionar uma visão incrédula da situação atual de democracia digital, este estudo permitiu realçar a evolução, mesmo que lenta, da participação cidadã através dos portais governamentais. Foi possível constatar ainda que, após doze anos de diferença entre as pesquisas comparadas, as contribuições da efetivação da LAI foram fundamentais para o avanço da democracia digital encontrada nos sitios dos municípios brasileiros. Cabe apontar ainda que essa evolução da transparência e participação digital se expandiu não apenas por metrópoles e cidades economicamente evoluídas, mas também em municípios do interior.

Os resultados da pesquisa reforçam que impulsos normativos, como o que fora efetuado pela LAI são elementos necessários no avanço e consolidação de estratégias de transparência no âmbito público. A superação da chamada "cultura de sigilo" pela "cultura do acesso", essencial para sucesso da LAI é ainda um desafio para sua implementação exitosa. Os dados demonstrados na comparação dos resultados observados por Silva (2005) com os observados nos municípios componentes do Vale do Paraíba, deixam evidentes que tanto a crítica, como elementos de diálogos entre estado e sociedade ainda são vivenciados de maneira incipiente. Metaforicamente o quadro desenhado se aproxima muito mais de um monólogo (onde

apenas um ator, neste caso o Estado), fala do que um diálogo (onde dois atores, que seriam o Estado e a Sociedade travariam uma troca).

Este formato monológico da relação Estado x Sociedade, identificado na pesquisa pode ser expandido para outras esferas de análise não sendo, infelizmente, um mal exclusivo das relações estabelecidas através da Internet. É possível, inclusive, que tenhamos em certa medida uma reverberação das práticas presenciais (monólogo, cultura de sigilo, etc.) nas práticas digitais. Os avanços indicados no estudo não podem suplantar as necessárias ações de avanço neste campo.

Paes (2011), apontou que durante a implementação da política de acesso, pela LAI, é que serão vistos até onde os envolvidos atingirão os princípios pela efetiva acessibilidade do cidadão às informações. Assim sendo, tendo como marco institucional a implementação da LAI em 2011, pode-se afimar que a efetividade da LAI influencia na melhoria dos portais em termos de transparência e democracia digital, indicando a possibilidade de estudos futuros mais específicos e com outras amostras, que aprofundem a questão e verifiquem a existência desta correlação. Outra recomendação pertinente envolve o recorte da problemática da pesquisa. O presente estudo focou na influência da LAI analisando o corpo do Estado e chega a conclusão que esta lei serviu de impulse para melhoria da transparência pública. Contudo, podemos questionar a influência da sociedade e todos seus cidadãos na busca por um estado mais tranparente. Neste sentido, outra proposição de estudos envolve a análise das possíveis pressões da sociedade (para além dos marcos normativos, como é o caso da LAI) para o avanço da transparência pública.

Como limitação desta pesquisa, cita-se o fato das amostras analisadas estarem concentradas na região específica do Médio Paraíba Fluminense, e analisar apenas as informações disponibilizadas nos portais eletrônicos municipais, durante um curto espaço de tempo.

Referências

1. Abreu, J. C. A. de; Leopoldino, C. B. & Melo, D. R. A. (2010), "Administração Pública, democracia participativa e Internet: Uma análise sobre os Portais dos municípios da Região das Agulhas Negras/RJ", em *Revista de Admininstração Municipal*, ano 55, n. 273, Rio de Janeiro, pp. 33-46.
2. Addor, Felipe (2016), *Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina*, Florianópolis, Editora Insular.
3. Akutsu, L. & Pinho, J. A. G. (2002), "Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil", em *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, Rio de Janeiro, pp. 723-745.
4. Almeida. L. R. M. de; Bautista, J. B. & Addor, F. (2017), "Potencialidades e limites do uso da tecnologia para o aprofundamento da democracia", em *R. Tecnol. Soc.*, v. 13, n. 27, Curitiba, pp. 208-226.
5. Arakaki, Cristiane (2008), O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.
6. Bragatto, R. (2007), Participação Democrática e Internet: Uma breve análise dos Websites dos Governos Federais dos quatro maiores Países Sulamericanos. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
7. Brasil. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 2, 28 maio 2009, disponível