

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

ACCOUNTABILITY NA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO OESTE DA BAHIA À LEI Nº 12.527/2011

Juliana Luzia de Souza¹
Milanya Ribeiro da Silva²

RESUMO: A partir da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, direitos fundamentais como saúde, educação e moradia foram assegurados aos cidadãos. A constituinte instituiu ainda a transparência pública como uma obrigação do Estado, lançando mecanismos necessários para o estabelecimento do equilíbrio fiscal, da transparência pública e do acesso à informação da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Para reforçar estes elementos, pós início da vigência da constituinte, novas diretrizes foram sancionadas, a exemplo da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), objeto desta pesquisa. Com isso, o presente estudo, de natureza qualitativa, objetivou compreender o grau de adequação dos portais da transparência dos municípios do extremo oeste da Bahia à Lei de Acesso à Informação (LAI). Para alcançar tal objetivo, foi feita uma análise por meio de quatro graus definidos a partir do estudo de Sales (2012), quais sejam: (i) Acessibilidade e navegabilidade; (ii) Informações básicas ao cidadão; (iii) Controle social sobre a Administração e (iv) Interatividade e participação. Como resultados, obtêm-se que os portais da transparência demonstraram maior adequação aos graus mais básicos como acessibilidade e navegabilidade, a exemplo do item “mapa de site”, em que 21 dos 24 portais analisados o atenderam. Já nos graus específicos como interatividade e participação, os portais demonstraram menor adequação, como nos itens “enquetes” e “fóruns de debate”, ausentes em todos os portais analisados.

Palavras-chave: Transparência. Acesso à informação. Controle social. Democracia. Gestão pública municipal.

ABSTRACT: From the promulgation of the Brazilian Federal Constitution of 1988, fundamental rights such as health, education and housing were granted to citizens. The constituent also instituted public transparency as an obligation of the State, launching the necessary mechanisms for the establishment of fiscal balance, public transparency and access to information of the Union, States, Municipalities and the Federal District. To reinforce these elements, after the beginning of the constituent term, new guidelines were sanctioned, such as Law 12.527 / 2011 (Access to Information Law), object of this research. Thus, this qualitative study aimed to understand the degree of adequacy of the transparency portals of the municipalities of the far west of Bahia to the Law on Access to Information (LAI). To achieve this goal, an analysis was made through four degrees defined from the study by Sales (2012), namely: (i) Accessibility and navigability; (ii) Basic information to the citizen; (iii) Social control over management and (iv) Interactivity and participation. As a result, it can be seen that the transparency portals showed greater adaptation to the most basic degrees such as accessibility and navigability, such as the “site map” item, in which 21 of the 24 portals analyzed attended it. In the specific degrees such as interactivity and participation, the portals showed less adequacy, as in the items “polls” and “discussion forums”, which are absent in all portals analyzed.

Keywords: Transparency. Access to information. Social control. Democracy. Municipal public management.

¹ Discente do curso de Administração da UFOP; Bolsista do Programa de Educação Tutorial/PET Humanidades;

² Docente Assistente A II do curso de Administração da UFOP; Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB).

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, a administração pública mundial passa a implementar mudanças substanciais nas políticas de gestão. Tais reformas administrativas consolidaram novos discursos e práticas provenientes do setor privado, trazendo alguns desses elementos para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009), caracterizando o chamado modelo gerencialista. Além disso, a expansão do acesso à rede mundial de computadores nos primórdios do século XXI fez com que diversas atividades cotidianas passassem a ser integradas e executadas por meio da rede mundial de computadores. Tal ferramenta foi, aos poucos, sendo inserida também às rotinas administrativas das entidades governamentais do Brasil, em que informações geradas pelos órgãos do governo são disponibilizadas em tempo real, permitindo que qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, possa acessá-las, trazendo agilidade à disponibilização de dados e praticidade ao seu acesso.

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios passam obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Dentre esses princípios, o princípio da publicidade é cada vez mais fortalecido com a utilização da internet e demais Tecnologias da Informação e Comunicação, além das legislações específicas que visam regulamentar o exercício da publicidade e transparência por parte dos agentes públicos.

Dessarte, entre os anos 2000 e 2011, novas e significativas normatizações foram implementadas, dando um traço mais atual à forma de transparência e publicização de informações previstas na Constituição, instaurando maior rigor à responsabilidade fiscal da União, estados, municípios e Distrito Federal. A exemplo disso, têm-se as Leis Complementares: nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e; nº 131/2009. Têm-se ainda a Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI). Essas regulamentações, auxiliam no constante emprego da transparência e eficiência da gestão pública, e, conseqüentemente, reforçam o exercício da democracia.

Com a necessidade e exigência cada vez maiores por parte da população brasileira e agências fiscalizadoras acerca da efetividade da transparência, acompanhamento das aplicações, gastos do dinheiro público, promoção do controle social e *accountability* (CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1998), vem à tona a necessidade de efetivação dos mecanismos existentes, implantados justamente para dar apoio à aplicação dos dispostos legais.

Diante do exposto, o presente estudo objetiva analisar a adequação dos portais da transparência dos municípios do extremo oeste da Bahia à Lei nº 12.527/2011, como forma de averiguar se há, de fato, o cumprimento da transparência e fomento ao controle social por parte da gestão pública municipal para a população. Para isto, utilizou-se de roteiro de análise tendo como base o estudo realizado por Sales (2012). Tal roteiro foi composto por quatro graus de análise, baseados nos elementos dispostos na Lei de Acesso à Informação.

PARTICIPAÇÃO POPULAR, CONTROLE SOCIAL E OS DISPOSITIVOS LEGAIS DA TRANSPARÊNCIA

Restabelecendo o foco para a CF de 1988, também denominada "Constituição cidadã", têm-se que, a partir de sua publicação, a população brasileira adquire uma série de direitos, individuais e coletivos, incluindo o fomento à participação popular direta na construção da gestão pública. Tais concessões são postas aos brasileiros após um longo período de vigência do regime militar e protestos populares. O constitucionalismo se torna então o mecanismo moderno mais importante para garantir a soberania popular, no sentido de que amplia para além dos representantes o círculo de participantes que são responsáveis pela elaboração e revisão das leis fundamentais (ARATO, 2002).

Ademais, a CF de 1988 firma também o dever de prestação de informações por instituições da administração pública, ficando estes encarregados também de incentivar a participação da população em consequência dessas disponibilizações, propiciando a ela o acesso a canais que podem ser utilizados para registro de reclamações relativas à prestação de serviços e por meio do acesso a documentos administrativos. Logo, a participação popular, entendida por Nascimento (2011) como uma contribuição dos segmentos populares a suas organizações, passa a ser utilizada pelos governos para referirem-se a políticas e programas governamentais, que em alguns casos não envolve a participação popular em sentido decisório, mas são denominados como popular.

Ainda no que tange à participação, esta pode ser tratada por meio de três desenhos: desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003 *apud* AVRITZER, 2008); desenhos institucionais de partilha de poder, e; desenho institucional de identificação. No primeiro desenho, ocorre a livre abertura de entrada e participação entre os atores sociais, capazes de gerar mecanismos de participação e representação. No segundo desenho, ocorre a constituição de conselhos por parte do próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e os atores estatais. No terceiro desenho, é caracterizado pelas audiências públicas de cunho obrigatório. Logo, o desenho ao qual o ato participativo irá se enquadrar, dependerá da forma como a mesma foi organizada, como o Estado se relaciona com a participação e como a legislação exige do Estado a implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008).

A participação popular pode conseqüentemente gerar o chamado controle social, que se resume no papel de uma atividade a ser realizada por todos, em havendo espaços políticos adequados ou pelo menos mais inclinados à sua realização. Para o senso comum, o significado desse termo remete ao controle que a sociedade em geral exerce ou deveria exercer sobre o governo ou sobre as suas ações. Logo, espaços como conselhos gestores de políticas públicas, obtêm destaque pela ampla aceitação e defesa de tal responsabilidade entre suas atribuições formais (SANTOS, 2014).

Porém, em literaturas específicas, é indicado que a difusão da noção de controle social chegou ao ponto de ser frequentemente apontada como a causa mais profunda das carências ou das más alocações ou distribuição dos recursos públicos, passando esse a ser o sentido mais gerencialista do termo (SANTOS, 2014). Dessa forma, nas tentativas de se garantir o fomento ao controle da gestão pública pela população brasileira, novas leis foram sancionadas, em especial as Leis Complementares (LC) nº 101/2000, nº 131/2009 e Lei nº 12.527/2011.

A LC nº 101/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe acerca das finanças públicas, objetivando estabelecer normas para tal, introduzindo a transparência e a responsabilidade no uso de recursos públicos, estímulo ao planejamento orçamentário, disposição de informações e orientação quanto à limitação dos gastos públicos, receitas, despesas gerais, despesas com pessoal e com a seguridade social e transferências voluntárias. Por meio desses elementos, é estabelecido pela LRF as formas de punição referente a má utilização dos recursos (BRASIL, 2000).

Já a LC nº 131/2009, denominada Lei da Transparência, altera a redação da LRF no âmbito da transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A LC 131/2009 é regulamentada pelo decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, cujo define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da LRF.

Por fim, a Lei Federal nº 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), dispõe sobre procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a finalidade de garantir acesso a informações previstas na CF de 1988. Esta lei, é regulamentada pelo decreto nº 7.724/2012. A LAI auxilia no direito constitucional de acesso à informação para o cidadão, e põe em primazia o princípio da publicidade em declínio ao sigilo, com exceção a casos específicos, na relação entre governo e governados. A partir da sanção da LAI, União, estados, Distrito Federal e municípios ficam obrigados a se adequarem às diretrizes de qualidade da informação prestada ao cidadão, seguindo o princípio da publicidade e transparência, referentes a publicização da execução orçamentária referentes (BRASIL, 2011).

Essas regulamentações, quando visam o reforço do controle social e da transparência, dão apoio também à democracia, permitindo uma relação mútua entre a gestão pública municipal e a população. Quando se fortalece esse elo, fortalece-se também a essência da democracia, por meio da participação e contribuição de todos.

UMA NOVA ROUPAGEM PARA A DEMOCRACIA

A participação popular, para ser mais efetiva, seja qual for a sua forma, precisa estar amparada pela democracia. A democracia, tendo seu significado derivado das palavras gregas *dêmos* (povo) e *krátos* (poder), significa “poder do povo” e surge na Antiguidade Clássica, sendo desde o início apontada a igualdade política como princípio norteador. Esse regime consistia, na prática, na convocação dos cidadãos atenienses para deliberar sobre os assuntos públicos de forma direta, reunidos em assembleia. (AUAD *et al.*, 2004; MEDEIROS, 2015). No seu contexto histórico, a prática da democracia era exercida por um grupo seletivo da Grécia Antiga, sendo em sua essência caracterizada como uma assembleia, recebendo a denominação de democracia direta. Todavia, ao longo dos anos, a democracia sofreu alterações, conseqüentemente gerando novos modelos democráticos (SALES, 2012).

A democracia nos Estados ocidentais é marcada fortemente pela ideia de representação política consagrada como a melhor forma de governo, defendida em inúmeros discursos políticos como o regime viabilizador do desenvolvimento social, da paz, do pluralismo, do diálogo político e do respeito aos Direitos Humanos. Porém, é perceptível algum desvio dos ideais democráticos, consolidados na doutrina política dos pensadores clássicos, diante da realidade concreta praticada pelos Estados que se consideram democráticos (AUAD *et al.*, 2004).

No Brasil, pode-se afirmar que a implementação do seu regime democrático está em fase de consolidação. Parte de sua história recente foi marcada por dois momentos cruciais que modificaram a estrutura do Estado, a exemplo dos movimentos que ocorreram em 1930 e 1964, onde em cada momento dessas rupturas institucionais, a democracia sofreu um duro golpe, desrespeitando o Estado Democrático de Direito. Com isso, é possível perceber a necessidade de haver um equilíbrio, abertura política e melhor esclarecimento sobre os mecanismos disponíveis para uma participação efetiva no processo que é a consolidação de um regime democrático. A base de sustentação da democracia como forma de governo é a soberania popular, exercida por meio do voto direto, secreto, universal e periódico (AUAD *et al.*, 2004).

Essa característica do voto direto, constitui a chamada democracia representativa, em que se pressupõe na escolha de representantes por parte do povo, que deverão governar em prol do bem comum. A partir da promulgação da CF de 1988, o modelo representativo começa a se consolidar na sociedade brasileira, com a concretização e realização das eleições diretas. Para cientistas políticos, o tamanho do território e o número de cidadãos que habitam o local apresentam ampla influência na escolha de uma sociedade democrática do modo direto ou representativo (SALES, 2012). Logo, o tamanho do território brasileiro pode justificar a utilização do modelo de democracia representativa no país.

Nos últimos trinta anos, a democracia eleitoral sofreu uma grande expansão no mundo. No entanto, a redução da adesão popular às instituições representativas acabou culminando, quase que simultaneamente, em um processo contraditório, resultando assim na redução do comparecimento eleitoral. Isso compromete o funcionamento da democracia, devido ao erro no entendimento e na prática do que a representação política deveria ser (MIGUEL, 2003). Com isso, se gera também um declínio do modelo democrático representativo brasileiro, que ocorre na medida em que acontece um colapso devido ao deslocamento entre dois momentos essenciais da democracia: o voto e o controle. O primeiro mostra-se de certa forma melhor estruturado. Já o segundo, demonstra certa incipiência (TAVARES; PAULA, 2014).

A crise de representação política se mostra como um dos responsáveis pelo desencanto popular no modelo político de representação e aponta para a necessidade de se repensar formas de representação mais abrangentes e de inclusão (MIGUEL, 2003). A noção dúbia e confusa de que o processo eleitoral é o centro da democracia representativa é algo recente, uma vez que eleições e democracia não se confundiam no pensamento clássico, como para Montesquieu, Rousseau e para os federalistas no século XVIII (TAVARES; PAULA, 2014).

Em virtude da crise gerada neste modelo hegemônico democrático, novos modelos de democracia, até então discretos ou marginalizados, começam a surgir em vários países, inclusive no Brasil, dando uma outra roupagem às formas tradicionais de representação. A democracia participativa começa a ganhar espaço, contextualizada em meio à inter-relação entre o Estado e a sociedade, passando a sociedade civil a ser o fator crítico para a democracia (TAVARES; PAULA, 2014).

Na democracia participativa, acentua-se a responsabilidade da dinâmica social no aperfeiçoamento da democracia em um processo marcado pela presença de instituições da sociedade civil e não só baseado na institucionalidade política (ETCHEVERRY, 2008). Ao passo que na democracia representativa fica representado o cidadão como detentor do controle, na democracia participativa fica a noção do cidadão possuidor do controle direto sobre a administração (GASTIL; RICHARDS, 2013).

A democracia participativa proporcionou também a utilização de novos instrumentos que visem a participação e o controle por parte da população. Uma dessas ferramentas é a apropriação da internet, muito difundida atualmente. O uso da rede mundial de computadores permite uma redução ainda maior no lastro entre a gestão pública e a população. É surgida então a necessidade de implantação de uma nova democracia, mais voltada para a expansão e estabelecimento da tecnologia, gerando a denominada democracia digital ou democracia eletrônica (podendo também receber nomenclaturas como teledemocracia, democracia digital, governo digital, administração aberta ou ciberdemocracia). Tudo isso, visando complementar alternativas de adequações aos modelos democráticos anteriores (COLOMBO, 2006), além de estabelecer melhores práticas de participação e controle.

As TICs não só podem como são utilizadas para finalidades políticas e democráticas por diversos agentes sociais, sejam eles cidadãos, organizações governamentais, organizações da sociedade civil, partidos políticos, grupos de interesses diversos, entre outros. Em termos de inovação democráticas, o que se espera são processos de decisão compartilhados, de forma a difundir a política entre os cidadãos em processos de discussão e deliberações como forma e meio de se ampliar a autonomia civil e as relações públicas (COLOMBO, 2006).

Com isso, com a implantação dos portais da transparência, a partir da sanção da LC nº 131/2009, passam a se tornar uma nova ferramenta disponível ao controle e participação popular, ao que pesa a obrigatoriedade dos entes federativos de publicizarem informações referentes à sua gestão. Papacharissi (2009) pondera acerca do cuidado necessário em relação à democracia digital. Assim como já ocorre fora do espaço virtual, dentro deste pode ocorrer a aquisição de domínio de informações por parte de uma elite, o que não permite se afirmar que as informações sejam acessadas com qualidade e eficiência por todos. Ademais, assim como a participação tem a contribuir com o fortalecimento da democracia, ela também ajuda a fortalecer a *accountability* no ambiente democrático, proporcionando a propagação de informações de maneira eficiente e eficaz para qualquer cidadão.

OS DESAFIOS DA ACCOUNTABILITY NO BRASIL

A ausência de uma tradução específica sobre este termo em inglês carrega certa dúvida acerca de seu significado concreto. Alguns autores como Campos (1990), tratam a *accountability* como um sentimento de responsabilidade do agente público. Já autores como O'Donnell (1998), a classificam como um mecanismo de controle formal e institucionalizado. Ricardo Ceneviva (2006) aponta que a caracterização mais aceita no campo da Administração Pública é a de *accountability* como ferramenta de controle e fiscalização dos agentes públicos.

Apesar de diferentes linhas teóricas e tratativas acerca da *accountability*, é percebido que esta é inerente a uma democracia sólida para sua efetiva utilização. Campos (1990) aponta que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior será o interesse pela *accountability*” (CAMPOS, 1990, p.33), já que em democracias avançadas, há maior consciência do papel de controlador perante o agente público ao sujeito reconhecido como capaz de impor a *accountability*, além de uma maior força das agências fiscalizadoras.

O'Donnell (1998) divide a *accountability* em duas vertentes (ou mecanismos): a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A primeira, também tratada pelo autor como *accountability* eleitoral, se dá por meio das eleições, em que os cidadãos podem votar a favor ou contra seu candidato, podendo também o punir ou premiar. Caracteriza-se também como liberdade de opiniões e de associação. Tendo o eleitor acesso às variadas fontes de informação, pode o mesmo articular reivindicações e até mesmo denúncias (realizadas individual e/ou coletivamente) de atos de autoridades públicas. Já o mecanismo da *accountability* horizontal é caracterizado pelo autor por agências do Estado, que detêm direito e poder legal de dirigir punições a outros agentes ou agências estatais, que possam ser classificadas como delituosas. Essas ações podem ir de inspeções de rotina até um *impeachment* (O'DONNELL, 1998).

A democracia vivida atualmente pelos brasileiros, conforme já relatado, só foi sentida a partir da CF de 1988, em que é celebrada a institucionalização da participação social nas políticas públicas. Para Campos (1990), os períodos alternados de autoritarismo e de populismo no decorrer da história do Brasil, com cada um à sua maneira, mantendo certa distância entre o governo e a sociedade civil, podem ser considerados motivos pelos quais a *accountability* ainda não ter a sua aplicação clara no que tange a responsabilização dos agentes públicos.

O que se pode observar é que a *accountability* no Brasil tenta caminhar para sua totalidade, mas ainda assim, não consegue atingir sua abrangência. De um lado, há agências de fiscalização – mencionadas por O'Donnell (1998) na caracterização de *accountability* horizontal como supervisoras de outras agências do Estado –, que deveriam estar a serviço da população, porém são muitas vezes anunciadas pela mídia justamente como causadoras de atos ilícitos, como a corrupção. Do outro lado, têm-se a população, que encontra dificuldades em obter acesso a uma informação segura e com qualidade. Conforme será demonstrado nesta pesquisa, existe o obstáculo da não adequação do gestor público e a conformidade da LAI, como um importante agente fiscalizador do bem público.

Esta questão é reforçada por Campos (1990, p. 38) quando a autora afirma que “se a democracia se fundamenta na soberania dos cidadãos, o ‘modelo’ democrático experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal”. Ela salienta o perceptível desrespeito sofrido pelo cidadão brasileiro, não só como contribuinte, eleitor ou cliente de órgãos públicos, “é também um consumidor impotente ante qualquer organização privada fornecedora de bens e serviços. Não é respeitado nem mesmo como pedestre nas ruas” (CAMPOS, 1990, p. 38), por esse motivo, a autora classifica a democracia brasileira como um exercício esporádico, ficando a participação limitada em eleições também esporádicas. Dessa forma, consolidar o processo democrático implica também em um profundo investimento na educação dos cidadãos. Educação esta que possibilite ao cidadão condições de compreender o contexto social em que vive, garantindo sua liberdade de escolha (AUAD *et al.*, 2004).

Os instrumentos de *accountability* estabelecidos no Brasil não conseguem atingir um padrão alto de eficiência como a presente em democracias mais consolidadas. A título de exemplo, têm-se a democracia francesa, cuja força e união popular é conhecida desde 1789 com a queda da Bastilha. Outro exemplo é a democracia norte americana, em que as discussões sobre *accountability* vêm sendo feitas nos Estados Unidos desde a década de 1970. No Brasil, a democracia aqui presente só foi alcançada há cerca de 31 anos, com a promulgação da CF de 1988, significando um déficit nas discussões sobre *accountability* em comparação as nações exemplificadas.

Pinho e Sacramento (2009), na busca da possibilidade de tradução ou não de *accountability* para o português, em resposta ao artigo escrito por Campos em 1990³, ponderam que “se está mais perto da tradução do que quando Campos se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1365). Fechando com palavras otimistas, os autores apontam que esse conceito estaria em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia, como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo.

As tentativas brasileiras de se atingir um estado de *accountability* mais efetivo devem ser reconhecidas. Com isso, é necessário novamente citar o marco da promulgação da CF de 1988, em que em seu texto, a participação popular, bem como a criação de instrumentos de controle, adquire um foco maior na constituinte. Avanços têm sido realizados, mas, são necessárias mudanças mais contundentes, de caráter estrutural (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A gestão pública burocrática vem perdendo espaço para uma gestão pública mais participativa, colaborativa e eficiente. Com isso, Campos (1990) afirma que o modelo burocrático de agir do governo tem se mostrado incapaz de evitar potenciais atos lesivos como corrupção, conduta aética e uso arbitrário do poder. A autora afirma ainda que “o modelo monocrático de autoridade (toda a autoridade concentrada no topo) somente leva a uma *accountability* ascendente (*upward accountability*)” (CAMPOS, 1990, p.34). Esse tipo de *accountability* é caracterizado pela autora como uma ferramenta limitada, pois pode servir aos interesses da minoria detentora do poder. “Estes são responsáveis perante seus superiores hierárquicos, dos quais certamente dependem para fazer avançar seus interesses pessoais, incluindo o progresso na carreira” (CAMPOS, 1990, p.34).

Portanto, a LAI e os portais de transparência, objetos de análise deste trabalho, se tornam ferramentas de *accountability* (controle) por proporcionarem ao cidadão o direito e equipamento necessários para acompanhar o uso dos recursos públicos por seus governantes. A partir do momento em que alguém sente este direito ferido, com a não publicização de alguma informação ou o não atendimento de uma solicitação feita, entra em ação a figura da Controladoria Geral da União (CGU), que pode ajudar o cidadão (por meio de recurso devidamente informados) para que a agência averigue a denúncia, caracterizando assim a *accountability* horizontal proposta por O'Donnell (1998).

Implementar um portal da transparência não significa um exercício efetivo da *accountability*, é necessário que ele esteja adequado para o que se propõe. O portal pode ter presteza e eficiência em atualização de dados, mas, se quem o acessar não consegue compreender o que está disponível, a *accountability* não existirá. É necessário os portais da transparência consigam promover o controle social, como estabelecem as leis que tratam do acesso à informação e transparência. Além desse instrumento de *accountability*, novas ferramentas passaram a integrar a conjuntura de redemocratização, iniciado a partir da promulgação da CF de 1988. Dentre estes aparatos, têm-se a comunicação pública (ROSSO; SILVESTRIN, 2013), que se destaca no Brasil após esse período de transição de regime estatal, quando seu estudo se desvincula do papel exclusivo de comunicação governamental.

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A expressão “Comunicação Pública”, de maneira geral, é modelada em diversos significados, frequentemente conflitantes, a depender do autor e do contexto em que é empregada, perpassando por caracterizações em dimensões como “Comunicação Científica”, “Comunicação do Estado e/ou Governamental”, “Comunicação Política”, entre outras (BRANDÃO, s/d). Tanta diversidade demonstra que a expressão ainda não é um conceito claro, nem mesmo uma área de atuação profissional delimitada. Sendo assim, a Comunicação Pública possui concepções multívocas, abarcando grande variedade de competências e possuindo muito o que se explorar (BRANDÃO, s/d; RIBEIRO, 2011).

Direcionando o foco para a dimensão de interesse deste subitem, pela dimensão Comunicação Pública do Estado e/ou Governamental, entende-se que o estabelecimento do fluxo informativo e comunicativo é de responsabilidade do Estado e do Governo para com seus cidadãos (BRANDÃO, s/d). A comunicação governamental propõe à prestação de contas do governo à sociedade, tendo natureza informativa, visando o esclarecimento das ações e práticas de determinado governo (BRANDÃO, s/d; RIBEIRO, 2011).

Consequentemente ao moderno contexto democrático, há uma crescente mobilização e ampliação da transparência por parte dos gestores públicos acerca de suas ações (COSTA; COSTA JÚNIOR, 2014). Com a regulamentação da LAI para o acesso à informação, a disponibilidade de dados se torna a regra na relação sociedade/Estado à medida que o sigilo se torna a exceção. Para Costa Júnior e Costa (2014), isso se deve a crescente difusão das inovações tecnológicas, que acabam exigindo da Gestão Pública uma constante adaptação ao novo paradigma da chamada sociedade do conhecimento.

³ Artigo de Anna Maria Campos: *Accountability*: como podemos traduzi-la para o português?

Dessarte, atualmente as instituições públicas e governamentais devem ser concebidas como instituições abertas, que interagem com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. Tais organizações precisam atuar como órgãos que sobrepõem a burocracia para chegar ao cidadão comum, por meio de trabalho conjunto com os meios de comunicação (KUNSCH, 2013).

A medida que a administração pública se utiliza de instrumentos de construção de agendas públicas, direcionando seu trabalho para prestação de contas, estímulo ao engajamento populacional para as políticas adotadas, gerando o debate público, acaba por legitimar a essência do entendimento de Comunicação do Estado e/ou Governamental demonstrado acima. Logo, a Comunicação Pública refere-se a uma forma legítima do governo prestar contas e levar ao público o conhecimento referente a projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público (BRANDÃO, s/d).

Pensar em Gestão Pública atualmente, sem pensar na comunicação como parte indispensável do processo é, de fato, inconcebível. Neste cenário, diante de tantas inovações e necessidades que surgem, a comunicação tem sido, senão a mais importante, uma das mais imediatas, o que faz a Comunicação Institucional (Comunicação Pública) ser vista como sistematizadora das ações e interventora da Gestão Pública transparente (COSTA JÚNIOR; COSTA, 2014).

Além disso, com a internet cada vez mais difundida na democracia atual, a participação popular por meio da rede mundial de computadores já é bastante praticada. O uso da rede mundial de computadores permite uma redução ainda maior no lastro entre a gestão pública e a população. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) acabam adquirindo finalidades políticas e democráticas por diversos agentes sociais, como cidadãos organizações governamentais e da sociedade civil, entre outros. Em termos de inovação democráticas, o que se espera são processos de decisão compartilhados, de forma a difundir a política entre os cidadãos em processos de discussão e deliberações como forma e meio de se ampliar a autonomia civil e as relações públicas (COLOMBO, 2006).

Ademais às contribuições das TICs para as relações públicas, com o surgimento das mídias sociais, também ocorreram mudanças nas formas de pensar e de fazer a comunicação, promovendo alterações também nas formas de interação social. Assim, passa-se a discutir as contribuições que essa mídia pode trazer para a prática da comunicação pública, em uma relação dialógica, que não é face a face, mas que passa a ser também mediada. Entretanto, por ser mediada, as redes sociais não se caracterizam como uma comunicação que anula a potencialidade crítica do sujeito receptor. Além dessa característica, elas possibilitam uma comunicação mais aproximativa entre sujeito e receptor, e, é também nesse sentido, que as mídias sociais podem também estimular a prática da comunicação pública, pois possibilitam uma participação mais interativa e ativa no processo de comunicação. (MAINIERI; RIBEIRO, 2011).

O diálogo e o pleno exercício da cidadania são essenciais em uma sociedade moderna. Nessa linha de pensamento, deve-se pensar que as mídias sociais podem possibilitar uma maior participação nos debates de interesses públicos, ocasionando o estímulo à prática cidadã, promovendo uma relação mais estreita entre governo e sociedade. As mídias sociais passam a ser um *locus* para as discussões de interesse público, entre sociedade e governo. Cumpre destacar que, a própria utilização e apropriação das mídias sociais tanto pelos governantes, quanto pela sociedade, constitui-se em um fenômeno recente, e, desta maneira, deverá ocorrer um processo de amadurecimento diante dessas mídias sociais, criando-se então, uma possibilidade para a prática da comunicação pública (MAINIERI; RIBEIRO, 2011).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo possui natureza qualitativa. A pesquisa se adequa a esta natureza devido à caracterização do problema de pesquisa, que consiste em fazer análises comparativas de portais da transparência com a Lei nº 12.527/2011.

O instrumento técnico de análise desta pesquisa foi embasado em roteiro de análise elaborado por Sales (2012). O roteiro original fora composto por 32 perguntas, voltadas para análise de portal da transparência estaduais. Essas perguntas foram divididas em graus por Sales (2012), sendo eles: 1) acessibilidade e navegabilidade; 2) informações básicas ao cidadão; 3) controle social sobre a Administração; e 4) interatividade e participação. Porém, para utilização deste roteiro nos portais municipais, foram necessárias adaptações por parte da pesquisadora, a exemplo da análise da disposição do *link* para o portal, que passou a ser feito na página da prefeitura, ao invés da página do governo estadual, além da retirada da questão acerca do repasse de verbas aos municípios.

O estabelecimento desses graus, parte do que preconiza a LAI, a respeito do que deve conter e como os dados devem estar dispostos, o que devem fomentar os gestores públicos etc. (BRASIL, 2011). Segue abaixo a descrição dos graus de análise:

- **Grau 1 – Acessibilidade e navegabilidade:** refere-se à facilidade de acesso do cidadão ao *site*. Neste campo, foram analisados se é possível encontrar, entre suas primeiras ocorrências, a URL correspondente ao portal da transparência de cada município no site de buscas mais utilizado (Google) e se o *link* para o portal da transparência é facilmente encontrado na página da prefeitura. Além disso, buscou-se averiguar se o portal possui “mapa do site”, para que o usuário tenha um resumo de sua estrutura, e, se o portal possui motor de busca próprio, para que o acessante busque de forma mais direta o que deseja.
- **Grau 2 – Informações básicas ao cidadão:** consiste na disposição mínima dos dados do portal. Foi averiguado se com o contato inicial, é possível o usuário perceber elementos básicos no portal como: se há algum meio de contato com o órgão responsável em destaque na página do portal, se possui campo “perguntas frequentes” para que seja possível qualquer pessoa verificar as principais dúvidas dos usuários, se há informações sobre o que é, sobre como funciona o portal da transparência.
- **Grau 3 – Controle social sobre a Administração:** neste grau é verificado a efetividade dos portais. É trazido aqui, informações acerca das receitas e gastos públicos, uma vez que esses dados, segundo ao disposto na LAI (2011), devem ser disponibilizados de forma clara e atualizada. Além disso, verifica-se se há informações sobre recursos, contratos, convênios, processos licitatórios, informações sobre recebimento de verbas do governo do estado, obras realizadas, obras em andamento, despesas com pessoal e outros. Este grau permite conhecer o nível de transparência e democracia dos *sites*.
- **Grau 4 – Interatividade e participação:** aqui é analisado o nível de contato entre a população e o governo por meio dos portais. Se há espaço próprio para fóruns de debate, enquetes, envio de *e-mails*, *links* para redes sociais, envio de denúncias, dúvidas e aquisição de outras informações.

Com esses mecanismos, grupos socialmente excluídos podem participar da vida política, devido à facilidade do contato com a administração. Sendo assim, é necessário que os governos ultrapassem os limites previstos nas leis, para que alcancem um espaço maior entre os cidadãos, propiciando que estes participem ativamente da administração, modificando, inclusive, a cultura política de desinteresse, há muito enraizada no cotidiano dos brasileiros (Sales, 2012). Portais que estimulam a interatividade e participação, podem obter maior êxito no enlace entre a população e a administração pública, uma vez que, com a facilidade de acesso ao portal, qualquer pessoa pode acompanhá-la.

BREVE DESCRIÇÃO DA REGIÃO DE ESTUDO

A mesorregião do Extremo Oeste da Bahia, conforme sua nomenclatura, localiza-se a oeste do estado da Bahia, sendo uma das sete mesorregiões do estado. É formada pela união de 24 municípios agrupados em três microrregiões. Destes, sete municípios se encontram na microrregião de Barreiras, oito na de Cotegipe e nove na microrregião de Santa Maria da Vitória.

É composta pelos seguintes municípios: Angical, Baianópolis, Barreiras, Brejolândia, Canápolis, Catolândia, Côcos, Coribe, Correntina, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Jaborandi, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Maria da Vitória, Santa Rita de Cássia, Santana, São Desidério, São Félix do Coribe, Serra Dourada, Tabocas do Brejo Velho e Wanderley (IBGE⁴). Faz fronteira com os estados de Goiás, Piauí, Minas Gerais e Tocantins.

Tais municípios são distribuídos entre dois territórios de identidade: a Bacia do Rio Grande, com extensão territorial de 75.690.34 km² e o Vale do São Francisco, cuja extensão territorial é de 109.217.884 km², formando um total de 116.786.918 km². O bioma predominante da região da Bacia do Rio Grande é o cerrado (PNUD 2005). Economicamente, o Território tem grande potencial agrícola voltado para o agronegócio.

Sendo assim, é considerada nacionalmente uma das regiões com maior produção agrícola de *commodities* do país, recebendo destaque em nível de produção nos ramos da soja, milho e algodão. A região possui um dos maiores Produtos Internos Brutos (PIB) do estado, muito devido à produção agrícola local (AIBA, 2017). A região do extremo oeste da Bahia possui, somando-se a população residente dos 24 municípios que o compõem, um total estimado de 638.023 habitantes, soma essa, baseada na estimativa população do IBGE para 2018.

Dentre os municípios anteriormente mencionados, Barreiras, sede dos principais órgãos governamentais da região é o mais populoso, com uma estimativa de 153.831 habitantes (IBGE, 2018) e densidade demográfica de 17,49 hab/km² (IBGE, 2010). Por outro lado, Catolândia se caracteriza por ser o município menos populoso da região (e do estado), com número estimado 3.555 habitantes (IBGE, 2018) e densidade demográfica de 4,06 km² (IBGE, 2010).

⁴ Esta pesquisa adota a classificação definida pelo IBGE acerca dos municípios que compõem a região denominada extremo oeste da Bahia, composta pelos 24 municípios descritos acima. Há ainda classificações por territórios de identidade (SEI, 2017), que abarca os municípios pertencentes à Bacia do Rio Grande, onde se inclui o município de Buritirama.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA E SEUS PARADOXOS?

A seguir se darão as discussões e resultados obtidos por meio da aplicação do roteiro de análise. Os resultados apresentados a seguir, foram obtidos por meio de análises feitas no período entre 28 de outubro e 04 de dezembro de 2018 para os graus 1, 2 e 4 – “acessibilidade e navegabilidade”, “informações básicas ao cidadão” e “interatividade e participação”, respectivamente –, e entre os dias 20 de dezembro de 2018 e 06 de fevereiro de 2019 para o grau 3 (Controle social sobre a Administração), podendo algum item disposto nesta pesquisa ter sofrido alguma alteração posteriormente. É válido destacar que nos períodos de aplicação do roteiro de análise, três portais da transparência se mostraram indisponíveis, mesmo se fazendo teste de acesso nos navegadores Google Chrome, Mozilla Firefox e Internet Explorer.

A adequação dos portais quanto à acessibilidade e navegabilidade e informações básicas ao cidadão

Foi feita a aplicação do roteiro de análise para os graus 1 e 2, para verificar a adequação dos portais da transparência aos itens pertencentes a estes graus. Primeiramente, relatando os resultados obtidos para o grau 1 – acessibilidade e navegabilidade, obteve-se os resultados a seguir.

Quanto ao destaque do *link* nas páginas das prefeituras, foi possível perceber que, em sua maioria, havia disponível nesses *sites* uma espécie de *banner* na página principal das páginas das prefeituras que chama a atenção do usuário para que acessasse o portal da transparência. Na página da prefeitura de Mansidão, entretanto, havia apenas o *link* para o portal da transparência do município, acompanhado de um pequeno texto explicativo acerca do que é o portal da transparência.

Para que o usuário obtenha mais facilmente o acesso aos portais da transparência, é fundamental também que os mesmos possam ser prontamente encontrados nos portais das prefeituras. Esse destaque reforça o compromisso e o elo entre os gestores públicos e a população, corroborando também com o acesso à informação exigido na LAI (BRASIL, 2011).

A ferramenta “mapa de site” permite ao usuário um resumo de tudo o que ele pode encontrar na página acessada. Essa facilidade o direciona ao *link* do conteúdo que deseja de maneira resumida. Diante do grande número de abas e pastas que um portal da transparência pode conter, o “mapa de site” mostra de maneira mais rápida, todo o conteúdo disponível para ser acessado. Dessa forma, os 21 portais da transparência que puderam ser analisados detinham o “mapa de site”. Essa ferramenta, encontra-se sempre nos rodapés ou cabeçalhos das páginas, não possuindo assim algum destaque especial.

Quanto à “motores de busca”, a importância dessa ferramenta está na facilidade que ela proporciona ao usuário de pesquisar de forma direta o que procura. Os *sites* que não o possuem, acabam dificultando o acesso, uma vez que, dependendo do número de dados que possua o portal, o usuário poderá demorar muito para encontrar o que deseja, podendo, até mesmo, desistir da busca. Assim, 20 dos 21 portais analisados possuíam motor de busca. Porém, alguns deles apresentaram problemas na utilização como o não retorno de uma busca filtrada, ou seja, em alguns motores de busca não foi retornado como resultado apenas a informação referente ao elemento indicado para a pesquisa. Em outros portais, os motores de busca retornavam elementos que não condiziam com o que foi solicitado.

De forma geral, o grau acessibilidade e navegabilidade foi atendido, mas ainda exige do acessante uma familiaridade com ferramentas digitais, bem como, ter muito claramente o que ele precisa encontrar para que as palavras de busca sejam muito específicas, exigindo um letramento e escolaridade razoável. Isso, não coaduna com o alerta de Sales (2012, p.39) ao postular que:

É importante que o cidadão sinta facilidade ao navegar no portal. Em havendo dificuldades de encontrar as informações que deseja, o indivíduo perderá interesse em sua busca, não usufruindo, assim, de todas as potencialidades oferecidas pela rede. Pouco adianta um portal possuir informações completas se essas estiverem dispostas de forma complexa ou difícil de serem encontradas.

Sendo assim, pouco valerá um portal da transparência possuir informações completas se essas estiverem dispostas de forma complexa ou difícil de serem encontradas. Cabe salientar também, que os portais da transparência que não oferecem boa acessibilidade, se opõem ao que a LAI prescreve em seu art. 6º, cujos órgãos do poder público devem garantir uma gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (BRASIL, 2011).

No que se refere ao grau 2 (navegabilidade e informações básicas ao cidadão), para o item “contato do responsável pelo *site*”, percebeu-se que a maioria dos portais dispunham de algum meio de contato na página. Os mais informados foram os números telefônicos das prefeituras e endereços de *e-mail*, que em alguns casos não era diretamente da prefeitura, mas sim, da assessoria de comunicação (ASCOM) do município.

Seguindo para o item “perguntas frequentes” nos portais da transparência, a disponibilidade dessa ferramenta nas páginas iniciais dos mesmos diminuiu em relação ao item relatado anteriormente, já que esse item se mostrou presente em 16 portais da transparência. Apesar desse número, em sete deles, apesar de haver a ferramenta no portal, foi necessário fazer uma busca em várias abas até que se encontrasse, já que não estava disposta na página inicial.

Quando o usuário é forçado a procurar pela ferramenta clicando em outras abas, corre-se o risco de gerar um desinteresse em continuar a procura, podendo ocasionar uma subutilização da mesma ou até mesmo não utilização, gerada pela desistência da busca, principalmente por usuários que não tem experiências anteriores de acesso ao portal. Esse alerta reafirma o apontamento de Sales (2012), quando é ressaltado pela autora a importância de haver facilidade de navegação nos portais para todo o público. Tais dificuldades podem gerar um desinteresse pela busca, fazendo com que o usuário não usufrua das potencialidades oferecidas pela rede.

É fundamental que se tenha um espaço dedicado às “perguntas frequentes”, por servir de ajuda ao usuário, principalmente se for seu primeiro acesso, uma vez que, nela devem ser demonstradas as perguntas comumente feitas por outros acessantes e suas respectivas respostas, servindo também como um tira-dúvidas para usuários menos experientes, podendo, até mesmo, evitar a necessidade de encaminhamento de dúvidas via canais de informação.

Em relação aos itens “informações sobre o que é portal” e “como funciona”, é de grande ajuda que estejam disponíveis nas páginas, uma vez que, para os usuários leigos no uso dos portais da transparência, é fundamental também que tenham em destaque essas informações para que o acessante possa se inteirar acerca do que o portal pode lhe proporcionar. Com isso, para este item, temos que 16 portais possuíam informações sobre como funciona, sendo destes, apenas seis possuíam, tanto informações sobre o que é, quanto sobre como funciona.

Dessa forma, torna-se preocupante as situações dos portais dos municípios que não atenderam aos itens como “informações sobre o que é” e “informações sobre como funciona”, sendo estes, os elementos com maior indicativo de ausência nas páginas. Isso vai de encontro com as disposições da LAI, em que se observa que, além da clareza de dados, os portais precisam também estimular o controle social e participação dos cidadãos (BRASIL, 2011). Ou seja, por mais que a parte de disponibilização de informações esteja sendo efetivamente cumprida, o portal da transparência precisa se fazer compreensível para o público de qualquer nível de escolaridade.

Outrossim, o fato da democracia digital (ou eletrônica) ter sido a base estrutural para a implantação dos portais da transparência como forma de seu atendimento (COLOMBO, 2006), as gestões públicas não podem desconsiderar os diversos níveis de conhecimento dos cidadãos que a compõe. Quando isso ocorre, a administração pública alveja os princípios democráticos e participativos.

O incentivo dos portais da transparência ao controle social sobre a Administração e interatividade e participação

Para o item “despesas públicas” do terceiro grau (controle social sobre a Administração), observou-se que apenas 12 dos 21 portais analisados detinham essa informação. Cumpre destacar a obrigatoriedade da atualização dos dados. Essa constante atualização de permite ao usuário o conhecimento ao quanto e em que foi gasto o dinheiro público (BRASIL, 2011; SALES, 2012). Quanto a “receitas públicas”, 14 dos 21 portais possuíam tal informação.

É importante salientar que a LC nº 101/2000, em seus arts. 48 e 48-A, exige a disponibilização online de informações referentes às despesas e receitas, no exercício orçamentário e financeiro. Porém, a simples disposição desses dados não se configura como efetivação da transparência (SALES, 2012).

Quanto a informações acerca de “recursos”, “obras realizadas” e “obras em andamento”, dentre os três, apenas informações sobre “obras em andamento” pôde ser encontrado e em apenas um dos 21 portais analisados. A transparência dos dados presentes neste grau, deve ser o foco de atuação de uma gestão pública responsável e eficiente. É, ainda,

requisito para um efetivo controle social das finanças públicas, bem como para um exercício democrático que vai além do direito de votar e ser votado. A partir do conhecimento das informações de interesse público, o cidadão poderá exigir, discutir, controlar para, enfim, ser capaz de transformar (SALES, 2012, p.30).

Dessa forma, a ausência dessas informações relativas a recursos e obras se mostrou preocupante, pois, além de ferir um dos elementos básicos de transparência exigidos pela LAI, conseqüentemente, gera uma desinformação ao usuário acerca, especificamente, desses tipos de gastos públicos (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011).

Sobre “contratos”, apenas nove portais possuíam alguma informação em relação a isto. Informações sobre “convênios” só foram encontradas em um portal. Quanto a “processos licitatórios”, foi percebida a disponibilização dessa informação em 13 dos portais analisados. E sobre “despesas com pessoal”, apenas oito portais disponibilizaram algum dado acerca disto.

Quanto à clareza, apenas 13 portais se adequaram a este item, sendo que seis destes traziam detalhamento de informação como: a natureza da informação, CPF ou número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), número do processo, a que se destina o elemento em questão, podendo então melhor informar o usuário a referência da informação. Conforme consta no art. 5º da LAI, é importante que as informações disponibilizadas sejam dispostas de forma clara e com linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

Quanto ao item referente à “atualização dos dados”, apenas 13 dos 21 portais o atenderam. O art. 4 da LAI assegura que as informações prestadas devem ser íntegras, autênticas e atualizadas (BRASIL, 2011). Quando o portal da transparência não assegura a disposição atualizada dos dados, acaba ferindo esta prerrogativa, disposta neste dispositivo.

Cumpre destacar que a transparência é o foco de atuação de uma gestão pública responsável e eficiente e, um dos requisitos principais para um efetivo controle social das finanças públicas. Com o conhecimento das informações de interesse público, é permitido ao cidadão o controle e fiscalização da gestão pública (SALES, 2012). A transparência também permite a prática da *accountability* horizontal, por meio da ação de agências estatais reguladoras, especializadas na fiscalização e combate ao uso ilícito do dinheiro público (O’DONNELL, 1998).

Outro alerta, embora já apontado neste tópico, qualifica uma grande lacuna que precisa ser preenchida para cumprimento das diretrizes da LAI, tratadas nos artigos 3º, 5º e 6º, que definem as garantias do direito de acesso e asseguram o direito fundamental de acesso à informação (BRASIL, 2011). Qual seja, a não adequação de nenhum dos 24 portais da transparência à divulgação de informações sobre recursos e obras. Consequentemente, o controle social (SANTOS, 2014), que deveria ser assumido como uma atividade a ser realizada por todos, fica fragilizado devido à incompletude da transparência dos portais na divulgação destes itens, gerando um enfraquecimento do espaço que deveria estar inclinado à sua realização.

Outra questão importante a se destacar é a adequação dos portais à clareza e atualização de dados. Apesar de boa parte dos portais da transparência atenderem a esses itens, sendo 13 portais que obedeceram ao item “clareza” e 15 que satisfizeram a “dados atualizados”, ainda assim, de modo geral, as informações que devem ser franqueadas, por meio de procedimentos objetivos e ágeis, devendo também estarem disponíveis de maneira clara e com linguagem acessível e de fácil compreensão, não foi integralmente cumprido (BRASIL, 2011).

Diante dos dados analisados, traz-se à tona a questão mais crítica: o controle social sobre a Administração. Os resultados revelam uma situação muito preocupante e grave. A propósito disso, é válido realçar o que aponta Sales (2012) sobre a divulgação de dados como meio de informação do cidadão, em que deveria ser de conhecimento da sociedade todas as informações referentes à administração para que seja possível controlar o exercício do poder pelos governantes, bem como exigir a implementação de políticas públicas e a responsabilidade em caso de eventual inadimplemento.

Sobre os “fóruns de debate” e “enquete”, estes possuem o objetivo de proporcionar *feedbacks* entre a gestão pública e os cidadãos acerca de qualquer proposta que venha a ser sugerida e devem proporcionar a participação ativa. Diante disso, o que se pôde observar é que dos 21 portais analisados, nenhum demonstrou possuir espaço dedicado aos “fóruns de debates” e “enquetes”.

De tal maneira, esse cenário se opõe ao que a LAI prescreve, em que, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, bem como questionamentos e apontamentos aos órgãos e entidades públicas, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011). A disponibilidade dessas ferramentas pode proporcionar ao cidadão um aproveitamento e abertura maiores para o exercício de sua participação, promovendo a contribuição mútua (NASCIMENTO, 2011).

Na ausência dessas ferramentas, outra maneira de encaminhar solicitações realizadas nesta pesquisa foi via *e-mail*. Apesar de não ser sua total finalidade, os endereços de *e-mails* disponibilizados para contato nos portais da transparência e prefeituras, podem ser uma maneira de suprir a ausência de alguma outra ferramenta a ser utilizada pelo acessante. Sendo assim, qualquer desses canais de contato estão legitimados pela LAI, que estabelece ainda ser dever das prefeituras conceder algum retorno (BRASIL, 2011). Por conseguinte, a análise apontou que sete portais não possuíam campo próprio para envio de *e-mails* ou o endereço eletrônico descrito na página

No quesito de “espaço próprio para denúncias”, para ser considerado que o portal possuía esse espaço, bastava a página conter ouvidoria. Essa estima ocorre devido à essência das ouvidorias, que foram pensadas para serem um espaço para o acessante deixar tanto denúncias quanto reclamações, solicitações, sugestões e elogios, para efeitos de análise, o portal que tivesse ouvidoria também preencheria os próximos quesitos referentes ao espaço para encaminhamento de dúvidas e outros pedidos. Logo, dos portais analisados, apenas 12 continham ouvidoria.

Prosseguindo as discussões dos resultados deste grau, o foco agora é o item referente às “redes sociais”. Cumpre destacar que as redes sociais se tornaram, nos dias atuais, boas ferramentas de interação. Tais mídias foram surgidas da modernização da comunicação governamental, que se propõe à prestação de contas do governo à sociedade, tendo natureza informativa, visando o esclarecimento das ações e práticas de determinado governo (BRANDÃO, s/d; RIBEIRO, 2011). A esse quesito, foi observado o atendimento em apenas dois dos portais disponíveis.

Com isso, a baixa utilização das redes sociais pelas prefeituras em seus respectivos portais, rompem as possibilidades de interação que os cidadãos possam ter com a gestão pública municipal. As mídias sociais, para além dessa interatividade, elas possibilitam uma comunicação mais aproximativa entre sujeito e receptor, e, é também nesse sentido, que as mídias sociais podem também estimular a prática da comunicação pública, já que possibilitam também uma participação mais interativa e ativa no processo de comunicação. (MAINIERI; RIBEIRO, 2011).

Com os resultados obtidos, pode-se perceber que todos os municípios estão distantes do ideal no quesito “interatividade e participação”. Deste modo, a baixa adequação é adversa aos benefícios que a interatividade pode agregar à participação. Portanto, esses resultados contribuem para a ocorrência de uma comunicação unilateral, conforme sentença Gomes (2005):

Se os fluxos de informação provêm unilateralmente do centro da esfera da decisão política, orientando-se vetorialmente em direção ao público entendido apenas como consumidor de informação e, esporadicamente, eleitorado, falta a esta democracia qualquer sentido de soberania popular que supere o mero e episódico exercício eleitoral (GOMES, 2005, p.68).

Desta feita, infere-se uma transformação e mudança urgentes, tendo a gestão pública que ampliar o foco na comunicação bilateral, elevando assim a participação por meio de suas ferramentas de interação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho possibilitou compreender como os portais da transparência, dos 24 municípios do extremo oeste da Bahia, estão adequados à Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Com isso, pôde-se perceber a necessidade urgente de que esses portais se adequem, para além dos itens mais básicos, aos procedimentos da LAI que promovam o controle social e a participação.

Diante dos resultados obtidos, observou-se que, conforme o roteiro se tornava mais específico, com os graus mais voltados ao controle social e interatividade, mais os portais apresentavam baixo nível de adequação, mantendo níveis razoáveis apenas em graus mais gerais. A pouca adequação a estes itens específicos da LAI interfere na relação entre o Estado e a Sociedade, enfraquece a participação e dificulta o controle social, sendo estes os elementos que a lei propõe à gestão pública fortalecer.

Além disso, as questões relacionadas a clareza dos dados bem como a constante atualização dos das páginas foram, de maneira geral, razoavelmente atendidas. Isso demonstra que o caminho que a gestão pública precisa percorrer rumo a adaptação e atendimento dos princípios básicos democráticos, será longo. Na relação governo/povo, se faz necessário traçar um caminho de mão dupla, em que a comunicação ocorra de forma eficiente e eficaz, fortalecendo a democracia. Essa necessidade de reajuste se aplica também aos princípios da ciberdemocracia ou democracia digital, em que a internet está cada vez mais integrada ao governo. Permanecer no cenário que se mostrou nesta pesquisa, rompe este caminho de mão dupla, gera uma comunicação unilateral, sem *feedbacks* ou trocas e ainda ruma o grande potencial e contribuição que os portais da transparência podem oferecer aos diversos agentes da administração pública.

É preciso que a gestão pública gere conhecimentos à população, podendo fornecer o aparato necessário para elevação da consciência crítica. Esse conhecimento pode ainda oferecer, no futuro, uma capacitação aos cidadãos, que pouco conhecem e/ou pouco sabem de como utilizar esta ferramenta tão importante, permitindo às pessoas usufruírem dos seus direitos como cidadão, podendo conhecer, dialogar, discutir, fiscalizar e cobrar a gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA. Safra/Crop 2016/2017. AIBA. Barreiras, 2017, Anual.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **FGV Ebape**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 15-21, mar. 2002.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, nº 55-56, 2002. AUAD, Denise *et al.*. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, nº 3, jan./jun. 2004.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Jun. 2008, p.43-64.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública [s/d]. Disponível em: <<http://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2016/07/Historia-da-Comunica%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica.pdf>> Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. ACESSO À INFORMAÇÃO. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>> Acesso em: 03 jan. 2019.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 51. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

_____. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. IBGE. Censo demográfico, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba>> Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros - 2015. [S.l.]: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm/>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acessado em: 22 nov. 2017.

_____. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, fev/abr.1990.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão de literatura recente. **Encontro de Administração Pública e Governança**. São Paulo, nov/2006.

COLOMBO, Clelia. Inovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? **IDP Revista de Internet, Derecho y Política**. n.3, p. 28-39, 2006.

COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da; COSTA, Carlos Eduardo de Mira. A Comunicação como Efetivação da Transparência na Gestão Pública: um estudo de caso em uma Prefeitura Municipal no interior do Nordeste. **Revista Temática**. Ano X, n. 02 – Fevereiro/2014.

- ETCHEVERRY, Carlos Afonso Llançar. Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. **Interações**. Campo Grande, v.9, n.2, jul./dez. p. 181-188, 2008.
- GASTIL, John.; RICHARDS, Robert. Making direct democracy deliberative through random assemblies. **Politics & Society**, v.41, n.2, p. 253-281, 2013.
- GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades Democráticas. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, nº 27. Ago. 2005.
- KUNSCH, Margarida Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas.
- MAINIERI, Tiago. RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Organicom**. Ano 8, nº 14. 2011.
- MEDEIROS, Nayara Fátima Macedo de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 6, n. 2, 2015.
- MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p. 123-193, fev. 2003.
- NASCIMENTO, Luciana Silva do. **Participação popular no Brasil: um conceito em construção**. (2011). Disponível em: Acesso em: 11 jan. 2019.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online]. 1998, n.44, pp.27-54.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.
- PAPACHARISSI, Zizi. **The virtual sphere 2.0: the internet, the public sphere, and beyond**. CHADWICK, A.; HOWARD, P. N. (eds). Routledge Handbook of Internet Politics. London: Routledge, 2009
- PINHO, José Antônio Gomes. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.
- PÍTSICA, George Brasil Paschoal. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. **Revista Controle**. Vol. IX, nº 2. Jul./Dez 2011.
- Portal iBahia. Bahia é dividida em sete microrregiões cada uma com seus detalhes. Disponível em: <<https://www.ibahia.com/detalhe/noticia/bahia-e-dividida-em-sete-microrregioes-cada-uma-com-seus-detalhes/>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ermani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- ROSSO, Gisele. SILVESTRIN, Celsi Brönstrup. Comunicação pública como prática de responsabilidade social das organizações públicas. **Organicom**. Ano 10, nº 18. 2013.
- SALES, Tainah Simões. Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12.527/2011. **Direito Público**, nov./dez. 2012.
- SANTOS, Elisama Carvalho dos. **O estado da arte e as dimensões do controle social: atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Bacia do Rio Grande, Bahia**. 183f. 2014. (Dissertação) Mestrado Multiprofissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Centro de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, 2014.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2009
- TAVARES, Wellington. PAULA, Ana Paula Paes de. Participação Cidadã na Gestão Pública via Internet. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2014. (Congresso).