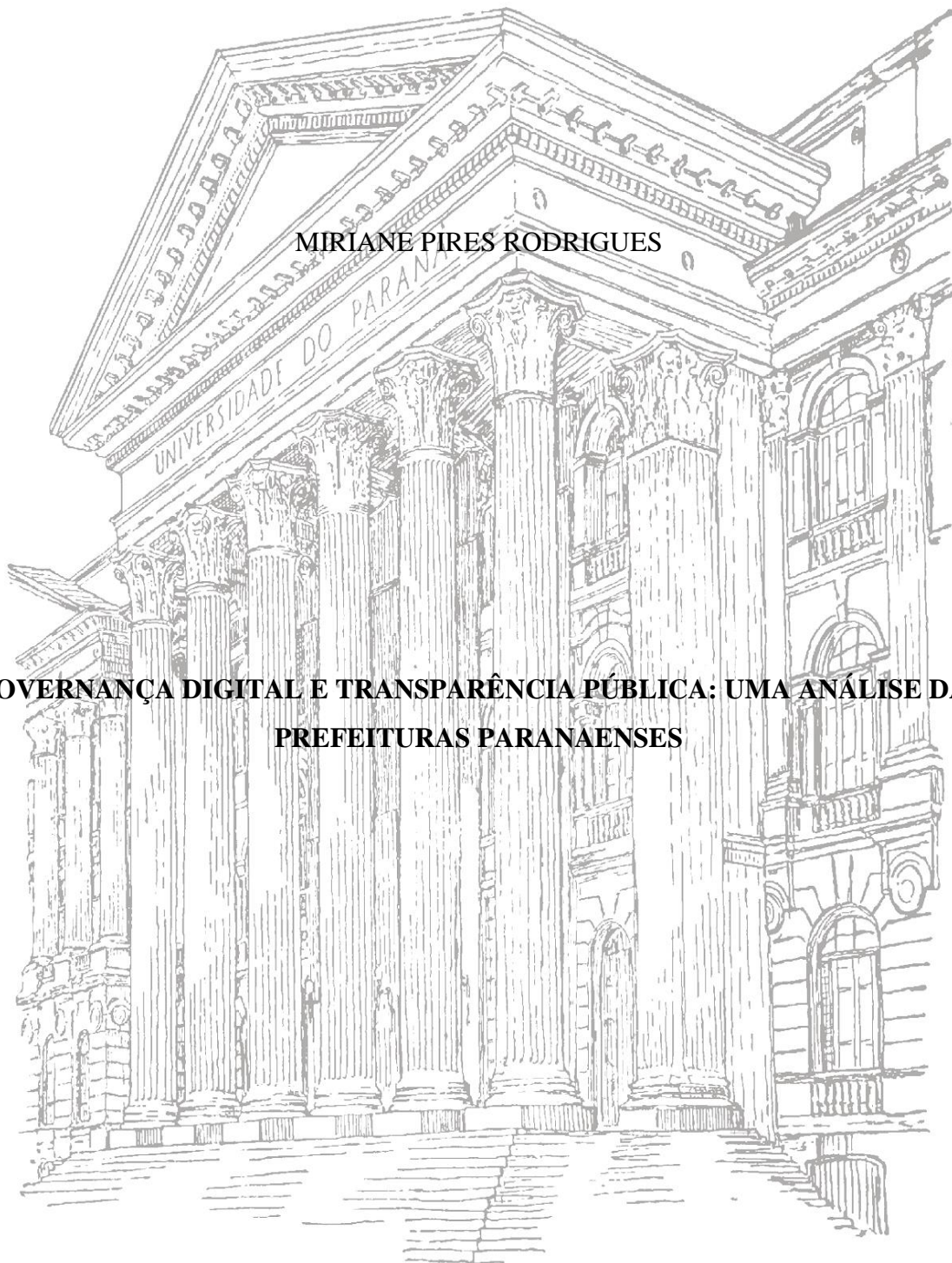


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MIRIANE PIRES RODRIGUES

**GOVERNANÇA DIGITAL E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS
PREFEITURAS PARANAENSES**



CURITIBA

2016

MIRIANE PIRES RODRIGUES

**GOVERNANÇA DIGITAL E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS
PREFEITURAS PARANAENSES**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre em Ciência
Política, no curso de Pós-Graduação em Ciência
Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e
Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Soares Braga

CURITIBA

2016

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Rodrigues, Miriane Pires

Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses / Miriane Pires Rodrigues – Curitiba, 2016.
183 f.; 29 cm.

Orientador: Sérgio Soares Braga

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Administração pública - Participação do cidadão - Paraná.
2. Transparência na administração pública. 3. Governança - Internet.
4. Brasil. Lei de acesso à informação (2011). I. Título.

CDD 351



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA
Código CAPES: 40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **MIRIANE PIRES RODRIGUES**, intitulada: "**GOVERNANÇA DIGITAL E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS PREFEITURAS PARANAENSES**", após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO (9,5).

Curitiba, 31 de Março de 2016.

Prof SERGIO SOARES BRAGA (UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)

Prof MARIA ALEXANDRA VIEGAS CORTEZ DA CUNHA (EAESP/FGV)

Prof RAFAEL CARDOSO SAMPAIO (UFPR)

Aos meus pais Alceu e Gilda pelo amor, carinho e exemplo de vida. E ao Roberson por estar sempre ao meu lado, me apoiando e inspirando com seu amor e paciência.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço ao Prof. Dr. Sérgio Soares Braga, pela orientação, paciência e sugestões recebidas durante a elaboração desta dissertação e ao longo de todo meu percurso acadêmico, sempre inspirando e incentivando a busca pelo conhecimento e pelo aprimoramento profissional.

A todo o departamento de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR, pela acolhida no programa e por proporcionar um aprendizado intenso, difícil e gratificante.

Registro também minha profunda admiração aos professores do departamento de Ciência Política da UFPR, que compartilharam seu conhecimento e sabedoria com muita disposição e paciência, proporcionando aulas fantásticas.

Agradeço também ao Guilherme, secretário do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPR por sua amabilidade e presteza.

Minha especial gratidão aos integrantes do grupo de pesquisa Instituições, Comportamento Político e Novas Tecnologias da UFPR: Alzira, Isabele, Fabrícia, Clarice, Márcio, Sérgio, Willian e Leonardo, que me ajudaram na construção do banco de dados utilizado nesta pesquisa. Sem a colaboração de vocês este trabalho certamente estaria comprometido.

À CAPES, por financiar e tornar este projeto possível, e por incentivar a pesquisa científica no Brasil.

Aos meus pais Alceu e Gilda, pelo incentivo aos estudos, pelo amor incondicional, por sempre acreditarem em mim e por proporcionem as condições para eu chegar até aqui. Vocês serão sempre a minha inspiração para fazer o melhor!

Ao meu amor e companheiro Roberson Leite de Melo, por ser a luz da minha vida, sempre me apoiando, ajudando, incentivando, corrigindo os trabalhos, realizando críticas e me ajudando a manter o foco na pesquisa, também por estar sempre ao meu lado trazendo amor, alegria e conforto. Nunca teria conseguido sem você!

Aos meus familiares, em especial meus irmãos Tatiane e Alceu Junior e as minhas primas queridas que são como irmãs, Thaila e Luana, por proporcionarem momentos de divertimento e esparecimento, tornando a vida mais leve e alegre.

Ao Walter Mauch por me instruir com a metodologia do trabalho e aos amigos Scheila, Natália, Aline, Anne, Maikon, Luiz Henrique, Vanessa, Hellen e Jaqueline pelo apoio, amizade e companheirismo durante os últimos anos.

Além disso, agradeço toda a família PPGCP-UFPR, turma do Mestrado/2014, pelos momentos de descontração durante nossa jornada acadêmica.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os portais eletrônicos das 399 prefeituras municipais do Paraná, verificando a aplicação da Lei da Transparência, da Lei de Acesso à Informação e as iniciativas de participação disponibilizadas nestes websites. Para isso, criamos um *índice de governança digital* formado por quatro subíndices: (i) *transparência compulsória*, que mensura a aplicação da Lei de Transparência; (ii) *observância a Lei de Acesso à Informação*, que mensura a aplicação da Lei de Acesso à Informação nos municípios do Paraná; (iii) *transparência ampliada*, que mensura iniciativas mais amplas de transparência pública não previstas na legislação; (iv) e *participação e controle social*, que mensura as iniciativas das prefeituras para ampliar o monitoramento e a possibilidade de influência e intervenção dos cidadãos comuns no processo decisório governamental. As questões norteadoras dessa pesquisa são as seguintes: as prefeituras do estado do Paraná estão se preocupando com a “boa governança” através de seus portais governamentais? Como mensurar a eficiência dos portais governamentais a este respeito e o grau em que se aproximam ou distanciam dessa “boa governança” potencial? Que fatores estão associados ao desempenho das diferentes prefeituras no tocante aos níveis de transparência e participação? A partir dessas indagações e utilizando técnicas quantitativas chegamos aos seguintes resultados, além da elaboração de um diagnóstico descritivo global sobre a situação da governança digital nos municípios paranaenses: (i) há acentuada associação entre o desempenho das várias dimensões do Índice de Governança Digital (IGD) e fatores de ordem socioeconômica, tais como IDH, inclusão digital e PIB; (ii) não foi verificada associação forte entre o IGD e nenhum fator de natureza propriamente política; (iii) há forte associação entre transparência e participação nos portais dos municípios paranaenses. A partir do cruzamento entre os índices, podemos definir quatro situações nas quais se situam os municípios do Paraná, no tocante ao desempenho no índice de governança digital.

Palavras-chave: Lei da Transparência; Lei de Acesso à Informação; Governança Digital; E-Transparência; E-Participação, Prefeituras; Paraná.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the electronic portals of the 399 municipalities of Paraná, verifying the application of the Transparency Law, the Access Information Law and the participation initiatives available in these websites. For this, we created a digital governance index formed by four index: (i) compulsory transparency, which measures the application of the Transparency Law; (ii) compliance with the Access to Information Law, which measures the application of the Law by the municipalities of Paraná; (iii) increased transparency, which measures broader public transparency initiatives not provided for in legislation; (iv) participation and social control, which measures the initiatives of municipal governments to increase the monitoring and the possibility of influence and intervention of ordinary citizens in the governmental decision-making process. The guiding questions of this research are: do the prefectures of the state of Paraná are worry about "good governance" through their governmental portals? How to measure the efficiency of government portals in this respect and the degree to which they approach or distance themselves from this potential "good governance"? What factors are associated with the performance of different municipalities in terms of levels of transparency and participation? From these inquiries and using quantitative techniques, we arrive at the following results, besides the elaboration of a global descriptive diagnosis on the digital governance situation in the municipalities of Paraná: (i) there is a strong association between the performance of the various dimensions of the Digital Governance Index (DGI) And socioeconomic factors, such as the HDI, digital inclusion and Gross Domestic Product GDP; (ii) there was no strong association between DGI and no political in nature; (iii) there is a strong association between transparency and participation in the portals of the city hall of Paraná. From the cross-indexing, we can define four situations in which the municipalities of Paraná are located, in terms of performance in the Digital Governance Index.

Key-words: Transparency Law; Access to Information Law; Digital Governance; E-Transparency; E-Participation, city hall; Paraná.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Presença de portais da transparência no Paraná.....	81
TABELA 2 – Ferramentas de acessibilidade	84
TABELA 3 – Dimensão transparência compulsória	86
TABELA 4 – Dimensão da observância a LAI.....	89
TABELA 5 – Dimensão transparência ampliada	93
TABELA 6 – Dimensão participação e controle social	97
TABELA 7 – Atualização Facebook.....	101
TABELA 8 – Atualização Twitter.....	101
TABELA 9 – Matriz de correlação entre variáveis socioeconômicas e índices de governança digital.....	107
TABELA 10 – Fatores políticos e IGD (n = 399).....	110

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Relações básicas entre os conceitos e implicações.....	35
QUADRO 2 – Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal	45
QUADRO 3 – Primeira dimensão: transparência compulsória.....	71
QUADRO 4 – Segunda dimensão: Observância a LAI	73
QUADRO 5 – Terceira dimensão: transparência ampliada	74
QUADRO 6 – Quarta dimensão: participação e controle social	77
QUADRO 7 – Categorias de classificação das cidades	79
QUADRO 8 – Categorização das postagens na página da prefeitura de Curitiba	133

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Empresas que fornecem o portal da transparência no Paraná.....	82
GRÁFICO 2 – Relação entre inclusão digital e e-participação nos municípios paranaenses (mais e menos de 10 mil hb)	109
GRÁFICO 3 – Relação entre transparência e e-participação nos municípios paranaenses (mais e menos de 10 mil hb. N =399)	112

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Pontuação das cidades paranaenses na dimensão de transparência compulsória	87
FIGURA 2 – Pontuação das cidades paranaenses na dimensão observância a LAI	91
FIGURA 3 – Pontuação das cidades paranaenses na dimensão de transparência ampliada.....	95
FIGURA 4 – Chat online da prefeitura de Curitiba.....	99
FIGURA 5 – Pontuação das cidades paranaenses na dimensão de participação e controle social.....	102
FIGURA 6 – Pontuação das cidades paranaenses no <i>índice de governança digital</i>	104
FIGURA 7 – Portal <i>Elotech</i> em Umuarama.....	114
FIGURA 8 – Gráficos de despesa em Arapoti	115
FIGURA 9 – Relatórios de despesa dos servidores em Maringá	116
FIGURA 10 – Portal da Transparência de Arapoti	117
FIGURA 11 – Portal da transparência da prefeitura de Londrina.....	118
FIGURA 12 – Detalhamento das despesas no portal da prefeitura de Curitiba	119
FIGURA 13 – Portal da LAI em Pranchita	119
FIGURA 14 – Relatórios estatísticos anuais da LAI em Londrina	120
FIGURA 15 – Atas das audiências públicas em Arapoti	121
FIGURA 16 – Atas das audiências públicas em Pitanga.....	121
FIGURA 17 – Relatório de audiência pública em Campina Grande do Sul	122
FIGURA 18 – Relatório de audiência pública em Barbosa Ferraz	122
FIGURA 19 – Apresentação de audiência pública de Cascavel	123
FIGURA 20 – Divulgação de obras em Pinhais.....	123
FIGURA 21 – Divulgação de obras em Umuarama.....	124
FIGURA 22 – Enquete na página da prefeitura de Assis Chateaubriand.....	125
FIGURA 23 – Enquete na página da prefeitura de Santa Mariana	125
FIGURA 24 – Audiência pública em Paiçandu	126
FIGURA 25 – Audiência pública em Maringá.....	127

FIGURA 26 – Audiência pública em Guarapuava.....	127
FIGURA 27 – Conselhos municipais em Londrina	128
FIGURA 28 – Conselhos municipais em Toledo.....	129
FIGURA 29 – Consulta pública em Prudentópolis	130
FIGURA 30 – Formulário de consulta pública em Prudentópolis	130
FIGURA 31 – Facebook da prefeitura de Curitiba.....	131
FIGURA 32 – Jogo na página do Facebook da prefeitura de Curitiba	132
FIGURA 33 – Campanha de conscientização na página do Facebook da prefeitura de Curitiba.....	134
FIGURA 34 – Interação na página do Facebook da prefeitura de Curitiba	135
FIGURA 35 – Reclamações dos cidadãos pelo Facebook	136
FIGURA 36 – Reclamação dos cidadãos pelo Facebook.....	136

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 – Ranking de governança digital nos municípios do Paraná.....	168
ANEXO 2 – Mapa com a divisão política do estado do Paraná (2010)	183

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Tabela comparativa entre os índices encontrados na literatura	164
--	-----

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATRICON = Associação dos Membros dos Tribunais de Contas

AOEMA = Asia Oceania Electronic Marketplace Association

CF = Constituição Federal

CGU = Controladoria Geral da União

CNMP = Conselho Nacional do Ministério Público

E- GOV = governo eletrônico

E-MAG = Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico

E-SIC = Serviço de Informações ao Cidadão online

FAQ = Frequently asked questions

FMI = Fundo Monetário Internacional

IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH-M = Índice de Desenvolvimento Humano médio.

IFAC = International Federation of Accountants

IPARDES = Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

LAI = Lei de Acesso à Informação

LDO = Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA = Lei Orçamentária Anual

MPF = Ministério Público Federal

NEP = Number of Effective Parties

NTICS = Novas Tecnologias de Informação e Comunicação

OECD = Organization for Economic Co-operation and Development

OGP = Open Government Partnership

ONU = Organizações das Nações Unidas

PIB = Produto Interno Bruto

PPA = Plano Plurianual

SIC = Serviço de Informações ao Cidadão

STN = Secretaria do Tesouro Nacional

TCU = Tribunal de Contas da União

TICS = Tecnologias de informação e comunicação

SUMÁRIO

1. Introdução	15
2. Governança digital, transparência e participação: perspectivas teóricas e metodológicas.....	23
2.1. Dimensões da governança digital	26
2.2. Transparência pública	35
2.2.1. Limites e obstáculos em relação a Transparência	39
2.2.2. Uma breve contextualização sobre a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação no Brasil	42
2.2.3 A transparência pública no estado do Paraná	49
2.3. Participação política em ambientes online	51
2.3.1. Participação na tradição liberal - elitista	53
2.3.2. Participação no modelo de democracia participativa	55
2.3.3. Participação no modelo de democracia deliberacionista	57
2.4. Metodologia, questões de pesquisa e hipóteses básicas	60
2.4.1. Hipóteses	69
2.4.2. Metodologia de análise	70
3. Governança digital nos municípios paranaenses: uma análise dos portais a partir das dimensões transparência e da participação.....	81
3.1. Dimensão transparência compulsória	83
3.2. Dimensão observância a LAI	88
3.3. Dimensão transparência ampliada	92
3.4. Participação e controle social	96
3.5. Índice de Governança Digital	103
4. Condicionantes do Índice de Governança Digital nos municípios paranaenses	106
5. Boas práticas de governança digital	114
6. Considerações finais.....	138
Referências	141
Apêndices e anexos.....	164

1. INTRODUÇÃO

A utilização crescente das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pelas instituições públicas tem alterado de forma substancial o funcionamento do aparelho estatal, tornando os procedimentos administrativos mais eficientes e econômicos, melhorando a prestação de serviços e tornando a gestão pública menos burocrática e mais moderna. Tal fenômeno é denominado na literatura especializada de governo eletrônico (e-gov) que pode ser definido como

O uso de tecnologias de informação, comunicação e automação para promover melhores serviços à sociedade (cidadãos, empresas, comunidades) e a criação de uma vasta rede de relacionamentos, com eficiência, eficácia e efetividade, por meio de processos que integrem toda a cadeia de valor na oferta destes serviços (TORRES E AGUNE, 2009, p. 1).

O e-gov refere-se, ao uso das TICs por governos e instituições públicas visando ofertar serviços e informação ao público externo que pode ser formado por cidadãos comuns, empresas, associações diversas e outros setores governamentais. Refere-se também, a um processo de ampla modernização do Estado que visa melhorar a qualidade dos serviços, desburocratizar e tornar a gestão pública mais eficiente e econômica. Nesse sentido, “o cidadão é visto como um cliente ao qual o Estado deve fornecer serviços e as TICs seriam uma forma de maximizar essa entrega de serviços” (SAMPAIO, 2010, 71).

Além de promover eficiência, modernização e melhor desempenho na prestação de serviços, o e-gov poderia ainda auxiliar a promoção de práticas mais ligadas aos aspectos democráticos e políticos, fornecendo informações mais substanciais e garantindo maiores oportunidades de participação social, convergindo para um processo mais amplo e democráticos de gestão. Assim, o governo eletrônico contribuiria para uma dimensão mais avançada e ampliada, denominada governança digital (RUDIEGUER, 2002; FREY e REZENDE, 2005; JARDIM, 2005)¹.

¹ Naturalmente esta discussão não está encerrada e permite outras interpretações. Há autores que acreditam que o conceito e-gov pode ser utilizado para defender aspectos democráticos, outros acreditam que a

Segundo uma importante vertente da literatura, o conceito de governança digital engloba tanto a democracia digital quanto o e-gov. Dessa forma, o governo eletrônico é descrito como um componente importante para a democratização do poder público pois permite o empoderamento do cidadão, já que “os clientes não têm apenas maiores escolhas, mas passam a ter um papel no desenho (*design*) e na entrega dos serviços públicos” (SAMPAIO, 2010, p. 72). Através da utilização das TICs, o Estado pode ampliar o acesso à transparência, divulgando mais informações com qualidade e conteúdo, além de disponibilizar mecanismos de participação digital que promovam um governo mais dialógico e aberto à opinião dos cidadãos. Nesta perspectiva, Jardim (2004) define que o termo governança digital (*e-governance*):

Centra-se em uma visão ampla de governabilidade, sinalizando como opera, trabalha e se organiza a sociedade à qual o governo deve assegurar o acesso e a participação em diversas redes de informação. Possui um sentido mais amplo e abarca o conceito de *e-government*, o qual teria como foco as tarefas gerenciais que conduzem à interação cidadania-governo. Do ponto de vista estritamente tecnológico, o e-gov visaria o cidadão como um ponto a conectar dentro de uma rede, enquanto a governabilidade eletrônica asseguraria o acesso e participação dos cidadãos individual e coletivamente dentro das redes governamentais (*Idem*, 2004, p. 6-7).

Cunha e Miranda (2013) defendem que a passagem do e-gov para a governança digital pressupõe uma reforma administrativa que reforce as capacidades de ação da população: “As iniciativas de governança são essenciais pelo seu potencial de catalizadoras e habilitadoras de governança democrática e de promoção de práticas democráticas” (CUNHA e MIRANDA, 2013: p. 546)

Ruediger (2002) afirma que a governança digital seria um instrumento de reforma profunda do Estado e da gestão pública, capaz de fomentar a participação democrática da sociedade. Assim, a governança digital pode ser caracterizada por participação, transparência e *accountability* e, refere-se ao modo de conduzir a sociedade lançando mão destes valores democráticos para transformar a relação dos governos e cidadãos, contribuindo para alcançar a boa governança (CASTOR, 2000).

governança digital é o conceito que melhor se adequa nestes casos. Este assunto será melhor discutido no segundo capítulo.

Das definições possíveis, a noção de boa governança utilizada aqui remete ao uso das TICs pelo setor público (em especial a internet) para desenvolver e oferecer aos cidadãos “transparência, a participação, o estado de direito, a capacidade de resposta, orientação contrasensual, equidade e inclusão, eficiência e *accountability*” (GONÇALVES, 2011, p.15).

Neste ponto, a boa governança se aproxima bastante da concepção de democracia digital defendida por diversos autores tais como Gomes (2007b), Silva (2011), Marques (2014) e Braga (2015), que defendem um modelo de análise agregada a partir das categorias de participação e transparência pública. Na mesma linha, acreditamos que seja possível utilizar a transparência e a participação enquanto requisitos democráticos e como um parâmetro ótimo para a boa governança, uma vez que juntas podem ampliar o controle cognitivo e a possibilidade de influência e intervenção dos cidadãos comuns no processo decisório governamental.

A transparência pode ser entendida como a visibilidade ou a divulgação das informações do Estado aos cidadãos, permitindo que esses avaliem o desempenho e o *modus operandi* do governo. Com isso, os atos governamentais tornam-se claros e transparentes, passíveis portanto de julgamento.

Transparência governamental pode ser definida como a capacidade de descobrir o que está acontecendo dentro de uma organização do setor público através de avenidas como reuniões abertas, o acesso aos registros, a publicação proativa de informações no site (PIOTROWSKI; RYZIN, 2007, p. 308)².

A transparência pode ser definida por três elementos: “i) abertura da informação governamental, ii) comunicação e compreensão por parte da sociedade civil e iii) prestação de contas ou justificação, aos cidadãos, das decisões adotadas pelo governo” (SANTOS e QUELHAS, 2012, p.5).

Desse modo, avaliar a forma como as instituições políticas estão desenvolvendo a transparência pública em seus portais na internet é importante, pois são elas que garantem ao cidadão as informações administrativas do Estado. Mas para que isso ocorra, é preciso

² Tradução própria a partir do original em inglês: Governmental transparency can be defined as the ability to find out what is going on inside a public sector organization through avenues such as open meetings, access to records, the proactive posting of information on Web site (PIOTROWSKI; RYZIN, 2007, 308).

que os dados sejam claros e compreensíveis por qualquer cidadão, permitindo que a sociedade possa monitorar os gastos e ações governamentais, bem como avaliar a aplicação dos recursos públicos, possibilitando o aprimoramento qualitativo da governança digital, já que a “participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação” (VAZ, 2005, p.6).

Já a participação é inegavelmente um dos principais aspectos de um regime democrático e sempre foi considerada um de seus requisitos. No entanto, com o advento da internet e das tecnologias digitais, a participação ganhou novos contornos e a internet passou a ser vista como um meio de se ampliar os fluxos de informações e diálogo entre governantes e governados, se diferenciando de outros meios de comunicação e informação que não ofereciam as mesmas possibilidades de uma relação - em via de mão dupla - que a internet possibilitaria. Isso gerou expectativas positivas em relação às possibilidades de participação em ambientes virtuais, uma vez que a participação em espaços online teria o papel de tornar o Estado mais suscetível a opinião dos cidadãos ao mesmo tempo que reforça o *empowerment* civil (GOMES, 2011; FARIA e BRAGA, 2015).

Por isso, grande parte da teoria sobre participação online busca debater o problema em *stricto sensu*, mas defendemos aqui, tal como Silva (2009), que é preciso pensar a participação em um contexto mais amplo, considerando também os aspectos democráticos que costumam ser periféricos neste debate.

De modo prático, é preciso pensar não apenas em como a internet pode viabilizar efetiva participação civil nos negócios públicos ou como a deliberação online pode estreitar os canais dialógicos entre Estado e cidadão. É preciso pensar também em outros propósitos possíveis, necessários e relevantes para a comunicação online como tornar o Estado mais visível ou como torná-lo mais responsivo aos seus cidadãos (SILVA, 2009, p.102).

Nesse sentido, o presente trabalho pretende examinar os *websites* das 399 prefeituras paranaenses, buscando entender como e em que condições ocorre a prestação de contas nesses municípios, averiguando especialmente a aplicação da legislação que regulamenta a transparência governamental, especialmente a Lei da transparência e a Lei de Acesso à Informação. Entretanto, não nos limitaremos apenas a verificar como a legislação está sendo aplicada nesses municípios. A partir da problemática acima exposta da governança eletrônica, procuraremos incluir outras dimensões em nossa análise, buscando por iniciativas de transparência mais avançadas e por disponibilização de ferramentas de

participação que não estão previstas na legislação sobre o assunto. A partir disso, pretendemos elaborar um índice geral de transparência e participação na administração pública (que pode indiretamente ser considerado um índice de “boa governança” no sentido aqui empregado), e analisar o desempenho dos municípios do estado do Paraná.

Além desse interesse mais geral, nossa pesquisa justifica-se devido a dois outros fatores: a) como veremos mais adiante, houve uma intensa legislação nos últimos anos, no Brasil e em outros países, visando ampliar a transparência e, em alguns casos, a participação cidadã; b) são poucos os estudos que avaliam conjuntamente a transparência e a participação enquanto indicador de governança digital (PAUL, 2007; MELLO, 2009; SILVA, 2009, 2011; MOURA *et al*, 2011; CRUZ, *et al* 2012; MOURA, *et al* 2013; MELLO e BUFFON, 2013; GAMA, 2015). Com efeito, excetuando o trabalho de Gama (2015), a maioria dos estudos existentes sobre governança eletrônica analisam os estados e as grandes cidades, sem se aprofundar nos municípios menores e no interior como um todo. Nesse sentido, nossa pesquisa procurará efetuar este tipo de análise. O interesse pelo tema adveio da necessidade de analisar as experiências de governança eletrônica no estado do Paraná como um todo, e não apenas na capital e/ou nas cidades de maior IDH como frequentemente ocorre em estudos do gênero.

As questões norteadoras dessa pesquisa são: as diversas prefeituras do estado do Paraná então se preocupando com a “boa governança” através de seus portais governamentais, ou seja, estão utilizando os recursos digitais para ampliar a transparência e a participação, aumentando assim o controle cognitivo e a possibilidade de influência e intervenção dos cidadãos comuns no processo decisório governamental? Como mensurar a eficiência dos portais governamentais a este respeito e o grau em que se aproximam ou distanciam dessa “boa governança” potencial? Que fatores estão associados ao melhor ou pior desempenho das diferentes prefeituras no tocante a seus níveis de transparência e oferta de oportunidades de participação?

Os portais das prefeituras paranaenses, foram delimitados como objeto de análise a partir de outra pesquisa realizada anteriormente (RODRIGUES e BRAGA, 2013)³, onde diversas lacunas na obediência da lei foram observadas, principalmente nos *websites* de

³ Artigo da autora e do professor Sergio Soares Braga publicado na Revista Democracia digital e Governo Eletrônico v. 8 in: <<http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/34241>>.

idades de menor porte, em comparação com os portais das assembleias legislativas ou portais governamentais estaduais (já que a cobrança e o controle da transparência nestes portais tende a ser maior e, realizado por órgãos públicos como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas).

Vamos analisar o nível de transparência dos portais executivos municipais com o objetivo de criar um *Índice de Governança digital no Paraná*, que será usado para verificar quais fatores estão associados ao desempenho das diferentes prefeituras no índice. Este estudo nos permitirá não apenas mensurar o grau de permeabilidade das instituições à sociedade, mas também fazer um mapeamento quantitativo das boas e más práticas que ocorrem nos portais executivos.

Estabelecemos algumas variáveis a partir da literatura — e também buscamos ir um pouco além — para testar alguns fatores associados ao desempenho das prefeituras em cada uma das dimensões do nosso índice. Procuramos distribuir as variáveis em duas categorias:

a) *sociopolíticas*: (i) Ideologia partidária do prefeito; (ii) competitividade eleitoral; (iii) profissionalização da prefeitura, definido pelo número de funcionários de carreira em comparação com os comissionados;

b) *socioeconômicas*: (i) IDH; (ii) PIB per capita; (iii) índice de inclusão digital; (iv) receitas municipais; (v) grau de urbanização; (vi) Micro e Mesorregiões; (vii) taxa de pobreza; (viii) Presença de legislação municipal própria sobre transparência;

A partir dessas variáveis é possível elencar algumas hipóteses básicas: (1) municípios maiores, com mais receitas e mais urbanizados obterão um desempenho melhor no índice de governança digital (doravante referido como IGD), já que consideramos que municípios menores e rurais e com maior taxa de pobreza são menos abertos a iniciativas online e a transparência pública. Da mesma forma, cidades com maior PIB e maior IDH-M e com maior inclusão digital terão resultados melhores no índice; (2) cidades governadas por partidos de esquerda podem ter desempenhos melhores no índice. Já que esperamos que partidos de direita sejam menos transparentes e menos abertos a atividade online (PEREIRA, *et al* 2010). Também temos como hipótese que as cidades com maior competição eleitoral, isto é, com o NEP mais alto, com maior grau de profissionalização e com legislação específica sobre transparência terão resultados melhores no índice, pois acreditamos que o número de partidos que disputam o pleito podem influenciar na

capacidade do município de ser (mais ou menos) transparente; (3) há uma relação positiva entre transparência e participação, tendo em vista que estas duas variáveis são fundamentais para a composição de um índice de E-governança, nossa expectativa é que elas estejam fortemente associadas entre si, e que possamos agrupar os diferentes municípios em até 4 possíveis relações no tocante ao desempenho do IGD, conforme articulem entre si os mecanismos de transparência e e-participação.

Para que seja possível avaliar comparativamente os *websites* das prefeituras, utilizaremos o método de análise de conteúdo verificando o nível de transparência e de participação nestes municípios⁴. Em seguida, elaboraremos um índice que será usado para verificar a presença das variáveis analisadas e sua correlação com os fatores que constituirão as nossas variáveis explicativas. O exame de conteúdo também nos ajudará a mapear a existência de boas práticas de governança digital em algumas prefeituras⁵.

A disposição dos capítulos se dará na seguinte ordem. No segundo capítulo intitulado: *Governança digital, transparência e participação: perspectivas teóricas e metodológicas*, será feita uma revisão da literatura relevante sobre o tema abordado, explicando os principais problemas assim como o detalhamento do referencial teórico-metodológico que utilizaremos para analisar os portais eletrônicos.

No terceiro capítulo, intitulado *Governança digital nos municípios paranaenses: uma análise quantitativa*, será realizado um exame da página da web dos portais dos executivos municipais, analisando os websites e verificando os níveis de transparência e de participação encontrados a partir de uma análise descritiva dos principais dados que coletamos nos municípios do Paraná. Em seguida, apresentaremos os resultados da pesquisa e o índice geral de transparência e de participação dos municípios paranaenses.

No quarto capítulo, intitulado *Condicionantes do índice de governança digital nos municípios paranaenses*, serão realizadas análises estatísticas para verificar quais os

⁴ A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (MORAES, 1999, p. 8)

⁵ Veiga, Luciana e Sônia Maria Guedes Gondim. "A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político." *Opinião Pública* 7.1 (2001): 1-15

condicionantes associados ao desempenho das prefeituras no índice anteriormente elaborado e uma análise descritiva dos resultados obtidos.

No quinto capítulo denominado *Boas práticas de governança digital*, será realizada uma análise mais descritiva e qualitativa do que consideramos ser alguns exemplos de “boas práticas” de governança digital encontradas no Paraná.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2. GOVERNANÇA DIGITAL, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

A sociedade contemporânea, frequentemente denominada sociedade da informação, tem como principal aspecto as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) que impactam e alteram significativamente a forma como as pessoas se relacionam, já que tornaram-se indispensáveis a sociedade como um todo por serem instrumentos de comunicação pessoal, de trabalho e de lazer e por aproximarem as mais diferentes regiões do planeta em um mundo amplamente globalizado.

Da mesma forma, as TICs impactam a relação da sociedade com a instituições, especialmente as instituições públicas que recebem constantemente incentivos e sofrem constrangimentos da população e de organismos internacionais⁶ para buscarem formas de “modernizar” suas funções, seus serviços e principalmente a forma como se relacionam com os cidadãos. Essa institucionalização das TICs no setor público é conceituada de governo eletrônico ou e-gov e representa essencialmente o acesso dos cidadãos, por meio da internet, a serviços e informações do Estado auxiliando na simplificação e otimização dos processos e funções públicas. Foi definido pelas Nações Unidas como “o emprego da Internet e o *World Wide Web* para fornecer informações e serviços do governo para os cidadãos” (UNITED NATIONS, 2006; AOEMA, 2005)⁷.

Na definição de Laia, Cunha, Nogueira e Mazzon (2011), há ainda a ênfase na modernização e na eficiência que o e-gov possibilita: “o uso das TICs para prestação de serviços à sociedade civil, para integrar e modernizar processos administrativos, tornando mais eficiente a administração pública através da criação de mecanismos de relações digitais com o cidadão”. Enquanto a definição de Aires José Rover (2005) aponta para um outro aspecto, o da infraestrutura única de comunicação compartilhada por diferentes

⁶ Podemos citar: Open Government Partnership (OGP), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Organizações das Nações Unidas (ONU), International Monetary Fund (IMF), International Federation of Accountants (Ifac) e The World Bank.

⁷ Tradução própria a partir do original em inglês: "The employment of the Internet and the world-wide-web for delivering government information and services to the citizens." (United Nations, 2006; AOEMA, 2005)

órgãos públicos, a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão.

O desenvolvimento institucional do e-gov, surge no Brasil no final dos anos 90, em meio à crise do modelo de gestão burocrática, que demandava uma reformulação do Estado aliado ao uso intensivo das TICs. No ano 2000, foi desenvolvido um programa de governo eletrônico com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico no país (PRADO *et al*; 2012).

O fenômeno de e-gov tem sido estudado por diversos pesquisadores, já que este possibilita uma relação *sui generis* entre a administração pública e os cidadãos. Neste sentido, podemos citar alguns autores que se preocupam em delimitar os diferentes componentes do conceito.

González *et al* (2014) afirmam que a primeira observação importante ao conceito é que este aparece na grande maioria das definições ligado ao uso das TICs pelo governo, isso significa que podemos falar de governo eletrônico, quando está ligado estritamente ao uso das tecnologias de comunicação e informação, por exemplo: a televisão, a telefonia móvel e a internet.

A segunda observação, refere-se ao tipo de público ao qual é destinado o governo eletrônico. Assim, para Luiz Antônio Joia e Cavalcante Neto, existem até sete formas de relacionamentos por meios do governo eletrônico: 1) *Business-to-government*; 2) *Government-to-business*; 3) *Citizen-to-government*; 4) *Government-to-citizen*; 5) *Government-to-investor*; 6) *Investor-to-government*; 7) *Government-to-government* (Joia e Cavalcante Neto, 2004 *apud* PINHO, 2008).

Outra observação refere-se as mudanças produzidas pelo governo eletrônico, que podem ser desde: a) serviços públicos acessíveis e de qualidade; b) mais facilidade e flexibilidade de tempo; c) novas formas de comunicação e interação; d) simplificação dos processos; e) serviços públicos efetivos em razão da redução do seu custo.

Por definição, o e-gov é um conceito que remete ao uso das TICs na esfera governamental, focando principalmente na eficiência e modernização de serviços e informações à sociedade. Hélio Santiago Ramos (2007), aponta o governo eletrônico como um fenômeno que traz muitos reflexos positivos, tanto na redução da burocracia das

instituições públicas, como no aumento da eficiência na prestação dos serviços e atendimento ao cidadão.

Entretanto, na literatura não há consenso em torno da definição de e-gov, onde este é por diversas vezes confundido com o conceito de governança digital ou *e-governance*. Assim há uma série de definições dúbias que consideram que e-gov vai além da busca por modernização e melhora da prestação de serviços e informações pelo Estado. Considerando que seu conceito é amplo e agrega elementos também da e-democracia, como a participação e a transparência (PERRI, 2001; SILVEIRA, 2002; PINHO, 2008; GONZÁLEZ *et al*, 2014; BERNARDES, SANTOS e ROVER, 2014).

Outros autores defendem que a governança digital é resultado da contribuição do e-gov para um contexto mais amplo, ou ainda a governança digital seria a dimensão mais avançada de e-gov, onde o governo “formula e implementa suas políticas com a participação da sociedade, considerando o papel das tecnologias de informação e comunicação e o ambiente regulatório que determina a atuação dos diversos atores” (GUIMARÃES e MEDEIROS, 2005, p. 2).

Para José Carlos Vaz (2002) o advento do e-gov (criado para o atendimento dos usuários de serviços públicos) possibilitou o surgimento de uma outra perspectiva para a internet, uma perspectiva mais ampla, no sentido de estreitar e fortalecer os laços de representação e *accountability* entre esfera civil e esfera política, isto é, possibilita condições para a participação civil e a transparência, tornando o governo mais legítimo e democrático.

Assim, o conceito de governança eletrônica (ou governança digital⁸ ou ainda e-governança) refere-se ao modo como a internet pode potencializar a capacidade do Estado de governar e formular suas políticas com a participação dos cidadãos. Ruediger (2002) atribui ao conceito de governança digital, uma dimensão mais “politizadora” do que o conceito de e-gov, isto é, o Estado torna-se um bem público passível de acesso a toda a sociedade, sem distinção.

⁸ Embora os conceitos tenham o mesmo significado, neste trabalho optou-se por utilizar o termo governança digital e não governança eletrônica ou e-governança, já que o conceito de governança digital nos remete logo ao uso da internet, enquanto o termo eletrônico, nos remete a todos tipos de meios de comunicação e informação, como telefones e outros equipamentos eletrônicos.

Neste trabalho, acreditamos que o conceito de governo eletrônico, possui uma definição muito restrita, ligado a ideia de um governo que presta serviços à sociedade, onde o cidadão é visto como um cliente do Estado. Portanto, defendemos que o conceito de governança pública, se apresenta como um conceito mais amplo e ligado diretamente aos requisitos democráticos, sendo assim, possibilita que os websites governamentais - sejam do Executivo, do Legislativo ou até do Judiciário – sejam analisados sob a ótica da ciência política, incorporando temas mais próximos deste campo, tais como a transparência, a participação política, a democracia, a relação entre as esferas público e privadas e a *accountability*. Optamos por utilizar o termo governança digital, já que o conceito remete a um Estado mais aberto a sociedade, e com uma postura mais proativa em relação a transparência e a participação cívica.

2.1 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA DIGITAL.

Antes de definir e explorar o conceito de governança digital, precisamos dar um passo atrás para definir também o que é governança. Segundo o Oxford Dictionaries, *governance* refere-se “a atividade de governar um país ou controlar uma empresa ou uma organização; a maneira pela qual um país é governado ou de uma empresa ou instituição é controlada”⁹.

O conceito de governança pública deriva do termo governo, e foi definido pela primeira vez pelo Banco Mundial em 1992, no documento intitulado *Governance and development*, neste texto o termo foi apresentado como sendo o “exercício do poder de governar ou o próprio gerenciamento do governo”, ou ainda, “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando seu desenvolvimento”. Isto demanda uma capacidade por parte dos governos “de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

⁹ Tradução própria do original em inglês: the activity of governing a country or controlling a company or an organization; the way in which a country is governed or a company or institution is controlled. Em: <http://www.oxforddictionaries.com/us/definition/learner/governance> (Visitado em 20/02/2016)

Darine Bakkour (2013) afirma que não existe um consenso na definição de governança, mas pode-se afirmar que ela refere-se mais propriamente, a uma interação participativa entre o governo e os cidadãos para assegurar uma maior eficiência dos gastos públicos, aumentando a qualidade dos serviços prestados pelo Estado¹⁰.

A governança pública está ligada ao próprio processo de condução do Estado visando alcançar seus objetivos. Mas muito mais do que isso, “é uma ampla estratégia de reforma para reforçar as instituições da sociedade civil e tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos” (GUIMARÃES e MEDEIROS, 2005, p. 4).

A internet veio reforçar esse ideal de governo, trazendo uma nova perspectiva sobre o ato de governar e exercer o poder político já que ela poderia ser usada, como apontada por Rafael Sampaio (2009), para potencializar a democracia, renovar os modos de participação política e de tomada de decisão governamental.

Sendo assim, o conceito de governança digital¹¹ remete a uma problemática ligada a área de internet, onde a comunicação entre sociedade e governo deixa ser apenas unidirecional para tornar-se uma via de mão dupla, isto é, através dela é possível ampliar e facilitar a relação governo e sociedade. Neste sentido, as Nações Unidas definem o conceito como:

A utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, visando facilitar-lhes o acesso aos processos de governo e incentivar sua participação. É um comprometimento inequívoco dos que tomam decisões [governamentais] com o estabelecimento de parcerias mais estreitas entre o cidadão comum e o setor público (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.54).

Marche e McNiven (2003), argumentam que a e-governança se refere ao relacionamento entre cidadãos e seus governos via internet, envolvendo aspectos de

¹⁰Tradução próprio do original em francês: La gouvernance publique désigne l’interaction participative entre le gouvernement et les citoyens, afin d’assurer une exploitation efficace des ressources et une augmentation de la qualité des services offerts par l’État qui sous entend l’amélioration de la qualité de vie des citoyens (le bien-être social) (BAKKOUR, 2013, p.18)

¹¹ Embora os conceitos governança digital e governança eletrônica tenham o mesmo significado, neste trabalho optou-se por utilizar o termo governança digital, já que o conceito de governança digital nos remete logo ao uso da internet, enquanto o termo eletrônico, nos remete a todos tipos de meios de comunicação e informação, como telefones e outros equipamentos eletrônicos.

comunicação cívica, evolução de políticas e expressão democrática da vontade popular. A despeito da utilização das TICs para sua implementação, a governança em si mesma, se refere a “abordagens alternativas para governar, aos resultados obtidos pelos governos, as consequências da execução de programas e *accountability*” (MARCHE e MCNIVEN 2003, p. 3)¹².

Portanto, a governança digital, diferencia-se do e-gov já que pressupõe uma ampla reforma na capacidade e na forma de governar, uma abordagem que busca a participação de todos os cidadãos, buscando maior transparência dentro das instituições, tendo uma postura mais responsiva nas decisões tomadas. Demandando uma reforma mais “politicadora” na instituição pública, focando na participação da sociedade civil, na construção em conjunto (cidadãos e governo) de um Estado mais democrático e transparente, onde as ações governamentais devem ser socialmente construídas, tudo isso mediado pelas TICs (RUDIEGER, 2002; CUNHA e MIRANDA, 2013; GUIMARÃES e MEDEIROS, 2005).

A Governança Digital ocorreria, portanto, na gestão de políticas públicas com o objetivo de auxiliar as tomadas de decisões do governo com a participação da sociedade civil. Para Maria Alexandra Cunha e Paulo Roberto Miranda (2013) as iniciativas de governança digital são relevantes pelo potencial em fomentar e habilitar a promoção de “boas práticas democráticas” e facilitar o relacionamento do governo e da sociedade civil. Assim, os autores apresentam as áreas de aplicação das TICs para uma “boa governança”, são elas: a *e-administração pública*, que pressupõe melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação; *e-serviços públicos*, que prevê melhoria na prestação de serviços ao cidadão; e *e-democracia*, que subentende maior e mais ativa participação do cidadão, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático (CUNHA e MIRANDA, 2013, p. 546).

¹² Tradução própria a partir do original em inglês: “relationship between citizens and their governments via the internet, involving aspects of civic communication, evolution of political and democratic expression of the popular will. Despite the use of ICTs for implementation , governance itself refers to " alternative approaches to govern , the results obtained by the governments , the consequences of the implementation of programs and accountability” (MARCHE e MCNIVEN 2003, p.3)

Marc Holzer *et al* (2014), também defende que a governança digital seja composta tanto pelo governo digital (prestação de serviços públicos) quanto pela democracia digital (participação cidadã na governança). Assim, a internet desempenha, essa capacidade de proporcionar um contato mais estreito do governo e dos cidadãos, ajudando a incrementar a transparência e a participação política, que são práticas chaves para uma “boa governança”.

Já Rafael Sampaio (2009) e Jamil Marques (2010), embora chamem a atenção para as possibilidades da internet, afirmam que ainda há o predomínio de websites governamentais focados na entrega de serviços públicos e com pouca possibilidade de participação política no Brasil. Desta maneira, Sampaio (2009) elenca três requisitos fundamentais para uma governança digital desejável, são eles: i) vontade política: com um governo engajado e disposto a desafiar as hierarquias tradicionais de poder e assim, permitir contribuições da população local para influenciar na tomada de decisões, ii) criar um site ou espaço exclusivo para tal, que incentive a participação civil ágil, viável e sem limites de tempo e espaço, oferecendo o máximo de conveniência ao cidadão e ferramentas que permitam a procura de informações qualificadas sobre o governo, permitindo o acompanhamento e monitoramento de obras e realizações, principalmente, que propiciem discussões públicas de qualidade, iii) essas ferramentas devem surtir efeitos reais no sistema político e no planejamento das políticas públicas (SAMPAIO, 2009, p. 129).

Uma vez discutidos os requisitos para desenvolver uma “boa governança”, é preciso também definir o que se entende por este conceito. A “boa governança”, aparece muitas vezes como um modelo, uma norma para mensurar a capacidade dos governos de cumprir ou desenvolver determinadas características, uma norma que especifica como instituições públicas precisam gerir seus assuntos e recursos. Essa “norma” tende a ser alterado de acordo com a cultura, os objetivos, necessidades e demandas de quem estipula seus requisitos, mas em geral, pode-se dizer que o conceito subentende que os governos precisam passar por “reformas” para desenvolver essas características (CUNHA e MIRANDA, 2013). A complexidade de entendimento do que se espera de “boa governança” acontece quando define-se justamente quais seriam seus requisitos. O FMI,

por exemplo, defende que os aspectos da boa governança seriam a garantia do Estado de direito, eficiência e *accountability* no setor público e o combate a corrupção.¹³

Já a ONU, põe ênfase no desenvolvimento humano e na reforma das instituições políticas de um país, assim uma boa governança deve ter as seguintes características: ser participativa, com consenso orientado, responsiva, transparente, ágil, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva, e deve seguir as regras do estado de direito, isto é, “deve assegurar que a corrupção seja minimizada, a opinião das minorias seja levada em conta e que as vozes dos mais vulneráveis da sociedade seja ouvida na tomada de decisões”¹⁴.

Destarte, a boa governança, no sentido aqui empregado, significa a possibilidade de participação e representação de todos os cidadãos na administração pública, por via de um governo mais aberto e transparente. Com isso em mente, nosso entendimento de boa governança, é aquela que necessariamente consegue lançar mão das TICs para desenvolver alguns requisitos fundamentais para a democracia, a são eles “a participação, a transparência e a responsividade e o controle social que são comumente aceitos no padrão dos estados democráticos” (GOMES, 2011, p. 28), se aproximando bastante da concepção de democracia digital, já que “a participação e transparência têm origens claras nas teorias democráticas” (SAMPAIO, 2014, p. 18).

Gomes (2011) defende que a democracia digital seria “qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, palmtops, I pads), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, corrigir e reforçar aspectos de práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política” (GOMES, 2011, p. 27-28). Ou pode-se definir mais claramente como

¹³ Tradução própria do original em inglês: The International Monetary Fund (IMF) declared in 1996 that "promoting good governance in all its aspects, including by ensuring the rule of law, improving the efficiency and accountability of the public sector, and tackling corruption In: <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm> (Visitado em 20/02/2015)

¹⁴ Tradução própria do original em inglês: It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law. It assures that corruption is minimized, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of society. ONU, What is good governance? UNESCAP, 2009. In: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance> (Visitado em 20/02/2015).

O uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) como meios para aumentar a transparência de processos políticos, facilitar a participação cidadã nos sistemas de tomada de decisão e, finalmente, melhorar a qualidade do processo na formação de opinião na esfera pública, a partir da abertura de novos espaços de informação e deliberação. (PEIXOTO e RIBEIRO, 2009, p. 1)

Naturalmente, é atribuído os mais diversos modelos a democracia digital, onde pesquisadores das mais variadas áreas atribuem a ela diferentes requisitos democráticos. Mas é preciso esclarecer de antemão que trata-se de projetos e ideias diferentes de democracia, e portanto, dá-se mais ou menos ênfases a alguns aspectos e requisitos enquanto considera outros como secundários.

A esse respeito Gomes (2007) e Silva (2009) defendem que há na questão duas perspectivas¹⁵. De um lado, uma perspectiva que defende uma ideia de democracia liberal-representativa, e de outro os ideais participacionista (NORRIS, 2001; DEAN, 2003; SEIFERT e CHUNG, 2009). Os primeiros têm em seu projeto de democracia digital típico, maior ênfase na transparência, nas liberdades individuais e no aprimoramento dos meios de comunicação. Desta forma Gomes afirma

Melhore-se a comunicação mediante novos e mais eficazes canais, acelerem-se e se aumentem os fluxos de informação, intensifique-se a transparência, estenda-se a responsabilização dos agentes do Estado, tudo isso via tecnologias digitais, e um projeto legítimo e eficiente de democracia digital terá sido implantado (GOMES, 2007b, p. 8).

Segundo Gomes (2007), essa é uma corrente dos designers de cidades digitais ou de governo eletrônico que adotam um padrão liberal-democrata e que procuram desenvolver dispositivos que garantam fluxos de comunicação entre representantes e representados para aumentar o controle público sobre os agentes pertencentes ao Estado. Ao passo que tendem a desprezar ferramentas de participação e deliberação, pois elas se encaixam mal no núcleo de seu projeto de democracia.

¹⁵ Optamos neste trabalho, por utilizar a discussão apenas dos dois polos extremos da teoria da democracia digital, tal qual exposto por Gomes no texto “Democracia Digital: Que democracia?”. Mas reconhecemos a existência de uma variedade de abordagens possíveis dentro dos macro modelos de democracia digital tal qual exposto pelo autor Francisco Jamil Almeida Marques em sua tese (2008). Para mais informações conferir: http://www.repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/671/1/2008_tese_%20fpjamarques.pdf (Acesso em 20/02/2016)

Jamil Marques (2009) sintetiza esta corrente liberal mostrando que os autores têm em comum, o fato de se inspirarem em autores clássicos do liberalismo, como James Madison (2003), James Mill (1992) e Jeremy Bentham (2001) e tendem a conferir valor maior aos princípios de transparência e prestação de contas por parte dos governantes, enquanto defendem uma circunscrição modesta da participação dos cidadãos, limitando-se tais eventos às eleições.

No outro lado, há uma militância participacionista digital (DELLI CARPINI, 2000; BOHMAN, 2004; STANLEY, WEARE e MUSSO 2004) que defendem que a participação é o pressuposto básico de uma democracia, portanto, enquanto não houver “volumes apropriados de participação política não haverá realmente democracia, e tendem a confundir democracia e participação civil e a não apreciar devidamente outras iniciativas voltadas, por exemplo, para forçar a transparência do Estado ou a proteger e reforçar as liberdades civis” (GOMES, 2007b, p. 8).

Para Gomes (2007b) o motivo para as duas perspectivas terem maior preocupação apenas com a transparência ou apenas com a participação, não significa que não considerem estes elementos importantes para uma democracia. Apenas acreditam que há uma prioridade e por consequência, o outro requisito deixa de ser desenvolvido, por ser um considerado em segundo plano.

No meio deste debate, há ainda uma outra proposta, que busca realizar análises baseadas em uma abordagem integrada, onde acredita-se ser benéfico a junção das duas perspectivas em uma análise que pretende focar tanto na transparência quanto na participação (GOMES, 2007b; SILVA, 2011, MARQUES, 2014; BRAGA, 2015, não publicado)¹⁶.

A justificativa para esse tipo de pesquisa, é que quando se escolhe um dos modelos acima discutidos, estes impõem um viés parcial à pesquisa. Tais escolhas podem impedir de ver e de reconhecer iniciativas importantes para a democracia (GOMES, 2007b). Por isso, defendemos que a pesquisa seja realizada a partir de uma abordagem ampla que

¹⁶ BRAGA, S.S. Internet, transparência e participação. VI Compolítica, Rio de Janeiro, 2015. Não Publicado. A mesa foi composta pelo professor da UFPR, Sérgio Braga, pelo ex-Gabinete Digital RS do Ministério da Cultura, Vinícius Wu, pelo professor da UFBA, Wilson Gomes, pelo mediador da UFC, Paulo Jamil Almeida Marques, pelo deputado federal, Alessandro Malon e pelo diretor de campanhas da AVAAZ, Michael Freitas Mohallem durante a VI Compolítica (2015).

reconheça a participação como essencial, mas que não deixe de conceber que a própria participação requer uma série de pressupostos que não podem ser ignorados (SILVA, 2011, p. 124).

Tal perspectiva de análise não é inovadora, dentre os principais trabalhos que seguem esse enfoque, destaca-se a pesquisa de Silva (2011), que propõe uma abordagem integrada a partir de 3 requisitos democráticos, a saber: a publicidade, a responsividade e a porosidade.

Publicidade: tem como objetivo reforçar a importância da transparência enquanto um requisito da democracia.

Responsividade: Remete à comunicação dialógica entre cidadão e Estado. Neste sentido o representante precisa manter canais de diálogo com seus representados. Trata-se sobretudo de um processo amplo que envolve responsividade, responsabilidade, publicidade e justificativa.

Porosidade: Tem como objetivo, buscar um Estado mais aberto à opinião da sociedade. Neste sentido demanda um portal governamental que sustenta um vasto leque de informações, mas que principalmente é aberto para receber e incorporar a opinião dos cidadãos.

Além disso, o autor propõe a análise dos requisitos democráticos juntamente com cinco dimensões qualitativas: a utilitária, informativa, instrutiva, argumentativa e decisória. A partir desse parâmetro de avaliação dos portais é possível qualificar em um quadro sistêmico as deficiências e incompletudes de um portal governamental no que concerne a demanda por publicidade, responsividade e porosidade¹⁷.

Nosso trabalho, segue a mesma perspectiva de Silva, e busca analisar os portais executivos paranaenses a partir de uma proposta analítica que visa utilizar a transparência e a participação como parâmetros de análise da governança digital. Essa abordagem integrada, procura analisar tanto a prestação de contas e a aplicação da transparência administrativa, quanto os incentivos que possibilitem o fortalecimento da participação e o

¹⁷ O modelo proposto por Silva (2011) funciona como parâmetro para pesquisas qualitativas de análise dos portais devido ao seu nível de detalhamento e complexidade. Por isso não utilizaremos seu modelo já que nosso objetivo é a análise de 399 portais paranaenses.

controle da sociedade sobre as ações governamentais. Buscamos saber se as prefeituras paranaenses se preocupam com a “boa governança” ao utilizar os recursos digitais para ampliar a transparência e a participação, aumentando assim o controle cognitivo e a possibilidade de influência e intervenção dos cidadãos comuns no processo decisório governamental.

Por serem apontadas como requisitos democráticos - e estejam presentes tanto da concepção da governança digital quanto da democracia digital - a transparência e a participação¹⁸ podem juntas incorporar um índice mais preciso de experiências de governança digital (BRAGA, 2015, não publicado), que ofereçam informações e possibilitem mensurar a eficiência dos portais governamentais e o grau em que se aproximam ou distanciam dessa “boa governança” potencial.

O quadro abaixo, elaborado por Sérgio Soares Braga (2015), expõe as quatro possíveis relações entre os termos e nos ajudam a compreender melhor o grau ideal de boa governança.

Uma vez relacionados os dois conceitos, pode-se obter até 4 níveis diferentes: (i) portais pouco transparentes e pouco participativos; (ii) transparentes mas pouco participativos; (iii) participativos e opacos; (iv) transparentes e participativos que obedecem aos dois requisitos de boa governança.

¹⁸ Acreditamos que a participação, a transparência e a responsividade representam essencialmente a governança digital. Mas a responsividade implica em pesquisar se o governo é poroso o suficiente para que as opiniões dos cidadãos sejam consideradas na tomada de decisão. Por isso, nesta pesquisa optou-se por elencar apenas a transparência e a participação já que a responsividade demanda uma análise mais profunda que não caberia em uma pesquisa quantitativa com 399 municípios.

QUADRO 1 - RELAÇÕES BÁSICAS ENTRE OS CONCEITOS E IMPLICAÇÕES

Grau de transparência/ Nível de participação	Fraca participação	Forte participação
Opacidade	- Opacos e autocráticos	- Opacos e participativas
Transparência	- Transparentes e fracamente participativos	- Organização ou processo decisório transparente e fortemente participativo

FONTE: Elaborado por Sérgio Soares Braga (2015).

Portanto, é a partir desta junção que podemos desenvolver um índice mais preciso, capaz de analisar a administração pública paranaense na tentativa de mensurar a governança digital e verificar a proximidade (ou não) desses portais a nossa proposta de boa governança, além de trazer novas questões ao debate.

Mas antes, é essencial discutir o que pode ser considerada transparência pública e participação e quais seus principais aspectos e limitações.

2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Se “a democracia é o governo do público em público” como definido por Norberto Bobbio (1986), podemos considerar a transparência como um dos princípios fundamentais de um governo democrático e republicano, sendo ela o diferencial em comparação com os governos tirânicos, ditatoriais e imperiais. A justificativa mais elementar para a existência da transparência em uma democracia é o simples fato do caráter público do poder político e administrativo do Estado. Neste sentido, todos os atos do governo deveriam ser, no mínimo, “conhecidos pelo povo que é soberano” (BOBBIO, 1986, p. 87).

Todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, exceto algumas medidas de segurança pública, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo (Michele Natale, *apud* BOBBIO, 1986, p. 86).

Entretanto, não se deve afirmar que a soberania popular se resume ao princípio da transparência. Ela é apenas uma das dimensões atribuídas à democracia, juntamente com as eleições, direitos, liberdades e participação. Mas pode-se afirmar que a transparência, no mínimo, favorece a legitimidade das instituições e do sistema político quando mune o cidadão comum com a capacidade de monitorar as ações do governo. A transparência é importante pois traz novos princípios à democracia modificando tendencialmente a cultura da opacidade dentro das instituições públicas. Neste sentido, ela é considerada um requisito da democracia e da cidadania sendo, muitas vezes, defendida como um dos direitos fundamentais de qualquer pessoa pertencente a um estado democrático (BELLVER e KAUFMANN, 2005).

A expressão “transparência” se impôs nos últimos anos para qualificar o movimento de abertura da administração pública ao controle externo da ação governamental, tendendo a ser empregado de forma mais frequente do que o conceito de publicidade da ação administrativa que vinha sendo utilizado para combater o segredo administrativo (TABORDA, 2002, p. 257), e tornando-se um importante item da agenda política em diversos países, dentre eles o Brasil, pois, “somente ao longo da metade do século XX, a transparência passou a fazer parte da agenda dedicada a criar mecanismos capazes de aprofundar a democracia” (MARQUES, 2014, p. 4)

Jamil Marques (2014) sintetiza as explicações para a projeção que o princípio da transparência recebeu nos últimos anos:

i) “Naturalização das conquistas decorrentes de mais direitos e liberdades individuais e por conta de um incremento nas iniciativas de participação em diferentes democracias (...)

ii) Ao longo do século XX, a comunicação de massa alterou a publicidade na medida em que direcionou a reflexão sobre o conceito para os dois lados, o da visibilidade e da discutibilidade (...)

iii) A crescente integração econômica e cultural em diferentes países acabou por projetar a influência de entidades dedicadas a promover o financiamento de projetos transnacionais. Isso fez com que a transparência também avançasse no sentido de diminuir as resistências para se atrair investimento estrangeiros (...) (*idem*, 2014, p. 4-5)

Para Helen Margetts (2011) e Bonson *et al* (2012) a atenção ao conceito de transparência surgiu após a expansão do uso das TICs em ambientes governamentais, tendo a internet como destaque, por ser uma promissora ferramenta para ampliar o acesso à informação governamental. Se antes a transparência era apontada como uma característica da democracia, após a expansão da internet, ela tornou-se um requisito para a grande maioria dos governos contemporâneos. Por esses motivos, diversos governos têm implementado iniciativas e mecanismos que visam ampliar a transparência pública.

O conceito de transparência recebe as mais diversas atribuições, que varia desde a ideia de que o cidadão adquire apenas a capacidade de ver dentro das instituições públicas e observar as ações dos governos, até definições mais complexas que entendem que o público não pode ser apenas uma plateia, mas sim adquirir por meio da visibilidade das ações a capacidade de controlar o Estado e a atuação dos agentes públicos através de fiscalização, denúncias e punições (MARQUES, 2014).

Usualmente a transparência pode ser definida como “a divulgação de informações de uma organização que permite que atores externos possam monitorar e avaliar o funcionamento e desempenhos internos¹⁹” (GRIMMLIKHUIJEM e WILCH, 2012, p. 563). Essa definição, agrega ao conceito de transparência, duas dimensões distintas: i) *inside out*: que tem como foco a responsabilidade do governo de abrir e divulgar a informação e ii) *outside in*: que foca no papel que a sociedade civil precisa ter de buscar a informação.

Para Hood (2006) a transparência é um componente essencial da boa governança, já que o conceito possui um caráter multidimensional, isto é, a transparência pode assumir diferentes formas e ser vista através de diferentes ângulos, dentre os quais cita:

1. *Upward transparency*, que remete à relação principal-agente, onde o governo pode observar o agente ou cidadão;

2. *Downward transparency*, que ocorre quando a população pode observar a conduta do governo;

¹⁹ Tradução própria do original em inglês: The disclosure of an organization that allows external actors to monitor and evaluate the performance and internal performance (GRIMMLIKHUIJEM e WILCH, 2012, p. 56).

3. *Outward transparency*, quando os que estão dentro da organização podem observar os que estão fora dela;

4. *Inward transparency*, quando quem está fora da organização pode observar o que ocorre dentro dela.

Para Margetts (2011), o conceito de transparência agrega outras dimensões, às quais ela denomina de “*openness, surveillance, accountability, simplicity and notions of rule-governed, predictable governance processes (...) fairness, and efficiency*” (Margetts, 2011, p. 518).

Jeremy Millard (2006) defende uma perspectiva de ampla visibilidade do cidadão a todas as ações, gastos, projetos do governo, com informações em tempo real. Para ele, a internet precisa ser amplamente utilizada pelos governos para divulgação de seus atos e gastos, tornando o Estado mais transparente aos seus cidadãos.

Icerman e Sinason (1996) defendem que a transparência está associada a três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária. Os autores defendem que a divulgação dos atos não pode se limitar aos relatórios previstos em lei, mas é necessário que as informações tenham um cunho qualitativo que reportem os desempenhos do governo e projetos e informações sobre metas e obras em áreas relevantes, fazendo com que a transparência não seja a mera divulgação de dados, mas traga de fato *accountability*.

Já Gomes, Almada e Amorim (2015) defendem que há duas formas de transparência: *i) transparência fiscal*, que refere-se mais propriamente à prestação de contas de receitas e despesas do governo, aos relatórios e balanços fiscais, e que no Brasil, são regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal; e *ii) transparência administrativa*, que para os autores se refere a medidas mais gerais de transparência, relativas ao próprio modo de governar e gerir a coisa pública, sendo esta capaz de reverter a opacidade dos governos e combater o segredo.

A internet, portanto, reforçaria esse ideal de transparência pública, já que a partir dela seria possível facilitar tanto a transparência fiscal através da prestação de contas, quanto a transparência administrativa que amplia o acesso dos cidadãos aos dados públicos, sejam eles de qualquer natureza e ajuda a modificar a forma de gerenciar a coisa pública.

2.2.1 Limites e obstáculos em relação a transparência.

Verificamos que existem múltiplas abordagens conceituais em relação a transparência, com diferentes perspectivas de análise. Onde a maior parte da literatura tende a enfatizar o potencial democrático e republicano do conceito. Entretanto, há autores que alegam que o conceito de transparência tem sido estimado exclusivamente como algo benéfico, sem uma análise mais profunda e cautelosa. Por isso, é importante realizar uma discussão sobre os limites e ressalvas ao termo transparência pública, enquanto um ideal normativo.

Fernando Filgueiras (2011) defende que a teoria política contemporânea costuma indicar as políticas de transparência como um “remédio” para o mal da corrupção do Estado, sinalizando que a transparência seria capaz de potencializar a cidadania, ao passo que o segredo corrói o processo democrático. Para ele o conceito de transparência não fortalece uma noção normativa de *accountability*, já que : I) pressupõe o cidadão como consumidor de um mercado político; II) não aborda a questão cognitiva da produção da informação; III) afeta a noção de privacidade, sendo, portanto, contraditória com alguns direitos fundamentais; IV) Como regra de conduta, não diferencia a conduta individual da questão institucional; V) No âmbito do político, o segredo tem uma função importante, pois nem tudo pode ser transparecido; VI) Carece de uma distinção mais clara entre razão pública e razão não-pública ou entre o público e o privado (FILGUEIRAS, 2011: p. 77).
Para o autor:

Mais informação não significa necessariamente a produção de cidadãos melhores, nem governos mais transparentes propiciam governantes melhores e menos corrompidos. (FILGUEIRAS, 2011, p. 83)

Para Filgueiras, somente abrir os dados aos cidadãos não significaria necessariamente exercer a soberania popular, por isso defende o uso do conceito de publicidade, já que a transparência não propiciaria sozinha um processo de crítica social da política. Ao invés disso, está muito mais ligada a uma visão de “combate à corrupção”, isto é, ligada a uma ideia de deslegitimação da política. Já o conceito de publicidade se concentraria na exposição apenas daquilo que é verdadeiramente fundamental para possibilitar o controle social da administração pública por parte da sociedade.

Por outro lado, Taborda (2002) defende que a ideia de transparência está associada a uma pressão maior da sociedade sobre a administração pública, sendo um conceito mais amplo e mais exigente do que o de publicidade, uma vez que na democracia, os cidadãos precisam ter dois princípios para respeitar a autoridade da administração pública: sendo um deles o consentimento e o outro o conhecimento:

Não se aceita um governo sem conhecê-lo e, por isso mesmo, o conhecimento pressupõe a transparência. Nesse sentido. O princípio da transparência é uma 'diretiva', uma ideia reguladora geral (TABORDA, 2002: p. 258).

Naturalmente que a discussão sobre o conceito de publicidade e de transparência agrega diferentes pontos de vista, mas fato é que o conceito de transparência é contemporaneamente mais usado, tanto para pressionar a administração pública combatendo a opacidade e o segredo, quanto para cobrar clareza da administração de outras instituições como bancos, empresas privadas, relações comerciais entre países e entre empresas. Enfim, há uma demanda global por transparência, e geralmente esta noção tem sido associada a uma demanda do cidadão por maior abertura na divulgação de informações por parte do governo. Por isso, optamos por utilizar este conceito.

Mas é preciso esclarecer que a crítica à transparência, não se resume a discussão com o conceito de publicidade excessiva de assuntos privados. Gomes, Almada e Amorim (2015) levantam outro problema: o de que a transparência não significaria, de pronto, o fortalecimento da confiança nas instituições (embora este fosse seu papel) já que, segundo os autores, o princípio da transparência implica que o sujeito que assume o papel de ser transparente, precisa assumir a obrigação de prestar contas e de poder ser repreendido se necessário. Sendo assim, a transparência poderia, no lugar de reforçar a confiança no governo e nas instituições, transformar-se em objeto de crise de confiança.

Governo, instituições e organizações transparentes só continuarão a ser consideradas confiáveis se o que a transparência revelar for uma contínua e tranquilizadora percepção de comportamentos impecáveis ou, no mínimo, objeto de pequenas falhas. Se, ao contrário, a transparência, principalmente quando não é oferecida pelos agentes e instituições, mas arrancada à custa de investigação ou vazamentos, nos trouxer informações sobre condutas escandalosas e práticas chocantemente inapropriadas, a confiança no governo, instituição ou organização é substituída imediatamente por desconfiança, suspeita e rejeição (GOMES, ALMADA e AMORIM, 2015, p. 23).

Isso implica que a transparência não protege governos, instituições e organizações da desconfiança e do despreço público, podendo inclusive aumentar essa desconfiança “eis por que não há vantagens na transparência para sistemas políticos ou políticas organizacionais apoiadas em patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo” (*Idem*, 2015, p. 23).

Uma outra importante crítica apresentada ao conceito de transparência vem de Filten (2009), que acredita que os mecanismos digitais podem ser usados por governos para favorecer sua própria imagem, ideia que pode ser completada com a crítica de Kevin Marsh (2012) de que a transparência não pode ser considerada como um sinônimo de informações verdadeiras, uma vez que os dados poderiam ser manipulados. Essa é uma crítica constante à transparência, dado que os governos podem se valer da obrigatoriedade de divulgar os dados para favorecer sua imagem a favor da transparência, enquanto publicam dados manipulados, em portais de difícil navegação, ora destacando informações que lhe interessem, ora escondendo informações e, assim, não divulgando dados verdadeiramente importantes.

Na mesma linha, Amitai Etzioni (2014) argumenta que uma maior exposição das informações públicas não resolve por si só os “males democráticos” e por isso haveria uma supervalorização deste princípio. Neste sentido, o autor alerta para o fato de que não podemos cair na ilusão de que a transparência irá solucionar todas as deficiências da democracia por si mesma, já que para ele, determinadas informações precisariam permanecer em segredo, sob o risco de prejudicar o próprio Estado.

Maria Alexandra Cunha e Solon Lemos Pinto (2012) destacam as principais barreiras que se colocam contra a implementação da transparência, em especial ao acesso à informação: (i) barreiras culturais: a chamada “cultura do segredo”, onde os agentes públicos e políticos teriam receio de liberar determinadas informações, consequência da herança autoritária de nossa história política; (ii) barreira de ordem organizacional, tais como a falta de pessoas treinadas, a falta de recursos principalmente financeiros mas, também, as diferentes estruturas organizacionais e as ingerências políticas que incidem sobre o trabalho dos servidores; (iii) barreira de governança de tecnologia de informação, tais como a ausência de canais eletrônicos de relacionamento com fluxo único e integrado de acompanhamento e tratamento, sendo necessário desenvolver mecanismos mais ágeis e inteligentes de busca e organização, ao mesmo tempo garantindo a segurança e a

privacidade; (iv) barreiras de integração: há pouca integração ou nenhuma integração entre os diferentes órgãos públicos. Afirmam os autores que

Padrões de compartilhamento exigem competência técnica na definição e, na sua utilização, disciplina e obediência a regras. Algumas instituições possuem gestão profissional de dados e de banco de dados, outras sequer sabem de quais dados dispõem, em que formato estão armazenados, com quais restrições de acesso e quais informações podem ser geradas a partir deles (CUNHA e PINTO, 2012, p. 75).

Portanto, a crítica comumente realizada à ampliação da transparência e do acesso à informação é de que não basta apenas divulgar dados se a linguagem não é clara à sociedade, se o cidadão não recebe incentivos, estímulos e oportunidades de acesso aos dados divulgados, se os servidores não são treinados e não possuem recursos para investir em transparência, e principalmente, se não há formas de punição para aqueles que burlarem ou praticarem a corrupção.

Marques (2014) ainda chama atenção para um outro problema: segundo o autor, não basta ter mecanismos mais aprofundados de transparência se não estiverem associados com oportunidades de participação e interferência no processo de produção de decisão política, “um portal através do qual seja possível acessar os salários dos servidores públicos, ao mesmo tempo em que oferece um formulário para denunciar o recebimento ilegal de dinheiro por parte de agentes do Estado, tende a favorecer tanto a transparência quanto a participação” (MARQUES, 2014: p. 15).

Dentro desse contexto de análise, podemos discutir e contextualizar as leis brasileiras em relação ao tema da transparência pública e a sua aplicação no estado do Paraná.

2.2.2 Uma breve contextualização do debate sobre a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação no Brasil.

As instituições públicas brasileiras sempre foram marcadas ao longo de sua história pelo problema da opacidade da informação:

Nas várias fases políticas brasileiras, o traço comum foi o autoritarismo e a centralização burocrática, de modo que os governantes sempre se comportaram como "donos do poder". Estas práticas foram reforçadas com a tradição do

segredo administrativo — permanentemente presente — e a perseguição política, principalmente nos regimes ditatoriais, de que são exemplos a ditadura de Vargas e a ditadura militar que se estabeleceu no País após 1964 (TABORDA, 2002, p. 253-254).

Por isso, foi necessário estabelecer leis para que o direito dos cidadãos à informação se configurasse, buscando quebrar a cultura de opacidade que permeia as instituições públicas do país. Assim, nos últimos tempos foi se difundindo em vários órgãos da administração pública brasileira, a ideia de que cabe ao Estado o “dever de informar os cidadãos sobre seus direitos e estabelecer que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo, a exceção. Com a promoção de uma cultura de abertura de informações em âmbito governamental, o cidadão pode participar mais ativamente do processo democrático ao acompanhar e avaliar a implementação de políticas públicas e ao fiscalizar a aplicação do dinheiro público” (CGU, 2013: pág. 9).

Desde a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIII todos os cidadãos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Somente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000 (que estabelece as regras e normas orientadoras das finanças e da prestação de contas públicas em todos os órgãos do país, tendo como objetivo aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio da ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas), que tornou-se obrigatória a previsibilidade dos gastos públicos e, principalmente, a concessão de ampla transparência aos planos orçamentários, às leis de diretrizes, às prestações de contas e o respectivo parecer prévio, ao relatório resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas de seus documentos. Como afirmam diversos autores, a LRF foi pioneira em incorporar em seu texto dispositivos que ampliassem a transparência e a participação nos órgãos públicos:

O último alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se à *transparência*, por meio da qual se colocará à disposição da sociedade diversos mecanismos de cunho democrático, entre os quais merecem relevo: a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações gerenciais, através do Relatório

Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais (VERÍSSIMO, 2012)

Mas foi somente a partir da lei complementar 131 de maio de 2009²⁰, conhecida como *Lei da Transparência*, que a participação da sociedade se fortaleceu, acrescentando a determinação segundo a qual todos os órgãos públicos deveriam obrigatoriamente disponibilizar em tempo real informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em ambientes digitais. Essa lei foi posteriormente regulamentada pelo decreto 7.185/ 2010 que trouxe a definição do padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle social²¹.

A criação da lei complementar nº 131/09, estabeleceu o acesso público a informações orçamentárias e financeiras da União, dos estados, Distrito Federal e municípios através de meios eletrônicos. Com isso, foram criados os *portais da transparência*, que visam esclarecer aos cidadãos sobre o destino dos gastos dentre outras informações sobre o funcionamento da administração pública e dos órgãos legislativos e jurídicos. Os autores do projeto foram o senador João Capiberibe e a deputada federal Janete Capiberibe ambos do (PSB-AP). O projeto começou a tramitar em 2003, mas só foi convertido e aprovado como lei complementar em 2009, vindo a alterar o artigo 48 da Lei 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

No quadro abaixo é possível observar as principais alterações substantivas que a Lei da Transparência trouxe para o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

²⁰ Conferir Lei de Transparência em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm (Acessado em 14/06/2015).

²¹ Conferir Cartilha da Lei de Transparência em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/cartilha.pdf> (Acessado em 14/06/2015).

QUADRO 2: ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

PRIMEIRA REDAÇÃO DO ART. 48 NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL Nº 101/2000	ALTERAÇÕES AO ART. 48 APÓS A LEI DA TRANSPARÊNCIA Nº 131/09
<p>Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas deste documento.</p>	<p>NÃO HOUVE ALTERAÇÃO</p>
<p>Parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão das diretrizes orçamentárias.</p>	<p>Parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante:</p>
<p>TINHA PREVISÃO</p>	<p>(i) Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p>(ii) Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p>(iii) Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. (NR)</p>
	<p>Art. 48 – A Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informação referentes a:</p> <p>I – quanto a despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com</p>

NÃO TINHA PREVISÃO	<p>disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;</p> <p>II – Quanto a receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários;</p>
NÃO TINHA PREVISÃO	<p>Art. 73 - A Qualquer cidadãos, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na Lei complementar.</p>
NÃO TINHA PREVISÃO	<p>Art. 73 - B Ficam estabelecidos os seguintes prazos para a cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:</p> <p><i>I – 1(um) ano para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;</i></p> <p><i>II – 2(dois) anos para os municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;</i></p> <p><i>III – 4(quatro) anos para municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;</i></p>
NÃO TINHA PREVISÃO	<p>Art. 73 – C o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do 3º do art. 23.</p>

FONTE: Elaboração da autora (2015).

Entretanto, o passo mais importante para o avanço — em termos legais — na busca de transparência em nossas instituições se deu através da Lei de Acesso à Informação (LAI), que se originou dos debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria Geral da União. A LAI, sancionada em 18 de novembro de 2011 e passando a vigorar em 2012, tem por finalidade, garantir tanto a transparência dita ativa quanto a transparência dita passiva, sendo regulamentada pelos artigos 5, 33, 37 e 216 da Constituição Federal e visa garantir o acesso público às informações do Estado pela via de um marco regulatório que consagra o acesso como regra e o sigilo como uma exceção, e obriga que todos os órgãos públicos, sejam eles executivos, legislativos ou judiciários a estabelecer procedimentos para padronizar as repostas da administração pública aos pedidos realizados pelos cidadãos por informações governamentais.

A LAI prevê ainda a criação de um órgão no domínio de cada instituição pública, com funcionários preparados para atender as pessoas interessadas nas informações governamentais. Também reforça a necessidade de manter um portal na internet, para publicar informações sobre gastos, transferências, processos licitatórios e contratos, publicações sobre a estrutura e competência de cada órgão, canais de contato, dados para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, além das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

No seu artigo 8º, a LAI obriga o Estado a assumir um papel ativo na transparência, pois obriga as entidades públicas a divulgarem em locais de fácil acesso, independente de requerimentos, informações de interesse geral por eles produzidas e custodiadas. Com isso, a administração pública deixa de ser passiva, divulgando apenas informações demandadas, para tornar-se uma administração ativa, divulgando informações por iniciativa própria, independente de solicitação²².

Outro aspecto que a LAI prevê é a punição de servidores públicos que recusam o fornecimento de informações, ou que retardem o acesso aos dados sem explicações prévias,

²² Conferir Lei de Acesso à Informação em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> (Acessado em 14/06/2015).

ou ainda os casos de extravio, ocultação, subtração ou inutilização documental, assim como os casos de fornecimento de documentos de forma incorreta, incompleta ou imprecisa.

Ao cidadão é garantido o direito de requerer a informação e obtê-la num prazo de até 20 dias, prorrogáveis por mais 10, ao servidor cabe o mesmo prazo para respondê-lo ou auxiliá-lo em como obter a informação. É possível que o cidadão tenha seu pedido negado, porém os servidores responsáveis devem informar em nota os motivos do não fornecimento dos dados, e o cidadão pode interpor recurso em uma instância superior para conseguir a informação. A LAI também prevê a existência de documentos sigilosos, cabendo ao órgão responsável explicar aos cidadãos os motivos do sigilo.

Diferentemente da Lei da Transparência, a LAI obriga as instituições a adotarem em seus portais todas as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência, garantindo o direito de acesso à informação a todos os cidadãos, sem discriminação.

Como foi afirmado acima, a LAI institui duas formas de transparência: *ativa* e *passiva*, definidas da seguinte forma:

- i) *Transparência ativa*: Exige a criação de uma seção específica denominada de “Acesso à Informação” nos websites dos órgãos e entidades públicos, para a divulgação de informações de interesse geral²³.
- ii) *Transparência passiva*: exige a implantação do “Serviço de Informação ao Cidadão” (SIC), ao menos nas sedes dos órgãos e entidades públicas, em local de fácil acesso e devidamente identificados, contendo telefones e e-mails exclusivos, bem como servidores treinados para o atendimento ao cidadão e encaminhamento dos requerimentos.

²³ Segundo a LAI, municípios com menos de 10 mil habitantes ficam desobrigados a manter um portal na internet da Lei de Acesso à Informação, ficando obrigados a cumprir apenas a transparência passiva.

Nesse sentido, a LAI veio reforçar a amplitude da transparência pública e garantir maior eficiência na divulgação dos dados, proporcionando um alcance mais abrangente da informação e da inclusão de todos os cidadãos.

Por fim, podemos destacar que a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação são sem dúvida, grandes passos em direção a uma maior transparência pública no país. Mas, ao considerarmos as pesquisas realizadas até agora, percebemos que o Brasil ainda possui mecanismos de transparência muito elementares e superficiais, predominando uma cultura de opacidade. Como sublinham Maria Alexandra Cunha e Solon Pinto (2012), “a lei é relevante e necessária, mas talvez leve anos para dar resultado. Informação é poder, o qual não troca de mãos placidamente pela promulgação de uma lei. Poder se disputa e se conquista” (CUNHA e PINTO, 2012: p. 75). Neste sentido, é preciso que a transparência seja ampliada dando ênfase à qualidade das informações disponibilizadas, bem como é indispensável que os governos disponibilizem ferramentas que fomentem maior participação cidadã. Somente a partir da articulação entre estes dois princípios é que se pode atingir uma boa governança, mais eficiente e verdadeiramente democrática.

2.2.3 A transparência pública no estado do Paraná

No Paraná, a primeira iniciativa de transparência pública (desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal) vinculada aos recursos digitais ocorreu em 2006, quando o superintendente do porto de Paranaguá, Eduardo Requião, decidiu divulgar a remuneração dos servidores. Mas somente em 2010 foi aprovada uma Lei que regulamentasse esse tipo de ação, quando o então governador em exercício, Orlando Pessuti (PMDB), sancionou a *Lei Estadual da Transparência* nº 16.595/2010. Esta lei obrigava os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) a divulgar todos os atos administrativos e contratos firmados por esses órgãos. Exigia a criação de portais da transparência em cada uma destas esferas e a discriminação e publicização das contas públicas, inclusive a divulgação dos salários dos servidores de forma individual e nominal, dentre outras medidas. Na época, essa ação do governo do Paraná garantiu ao estado o 4º lugar no *ranking* de transparência das contas públicas, segundo pesquisa realizada em todo

o território nacional pelo comitê de especialistas encabeçado pela ONG Associação Contas Abertas²⁴.

Entretanto, em junho 2012, o Tribunal de Justiça do Paraná considerou inconstitucional a divulgação dos salários²⁵. A decisão foi tomada no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade movida pelo ex-deputado Jocelito Canto contra a Lei Estadual de Transparência. Essa ação do TJ- PR fez o estado cair 10 posições no *ranking* da transparência pública da ONG Associação Contas Abertas, passando da 4ª posição em 2010 para a 14ª em 2012 (Considerando os 26 estados da federação).

Contudo, em junho de 2013, o Tribunal de Justiça, o Tribunal Regional Eleitoral, o Tribunal Regional do Trabalho e a Seção Judiciária da Justiça Federal no Paraná, foram obrigados pelo CNJ a divulgar em seus portais os salários nominais dos servidores. Seguindo o exemplo, o governo do estado e a Assembleia Legislativa também passaram a divulgar os salários nominais dos servidores desde agosto de 2013. Porém, nestes dois portais o acesso ainda se dava de maneira complicada, exigindo desde o CPF do solicitante, nome do servidor, até códigos de segurança (essas exigências foram extintas em 2015). Já na prefeitura de Curitiba os salários nominais dos servidores só passaram a ser divulgados a partir de 18 de novembro de 2013. Atualmente, o governo estadual do Paraná divulga apenas o valor bruto dos salários dos servidores, enquanto a prefeitura de Curitiba e o governo federal divulgam o salário nominal detalhado, isto é, com o valor bruto, as bonificações, os descontos e o valor líquido recebido pelo servidor.

Recentemente, em 28/01/2016²⁶ o juiz Guilherme de Paula Rezende, da 4ª Vara Da Fazenda Pública de Curitiba, determinou a partir de uma ação da APP-Sindicato (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná) o governo estadual a divulgar o salário detalhado de todos os servidores. O Juiz alegou que da forma como o portal está configurado, não propicia uma consulta precisa dos vencimentos dos servidores. Decidiu,

²⁴ Site: <<http://indicedetransparencia.com/resultado-2012/> (Visitado em 14/06/2015)>.

²⁵ Site: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/06/divulgacao-de-salarios-de-servidores-e-inconstitucional-diz-tj-pr.html> (Visitado em 18/09/2013)>.

²⁶ Para maiores informações acessar: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/a-pedido-de-professores-justica-manda-governo-richa-detalhar-salarios-de-servidores-na-internet-7qb8raonu2zqxr313zdh5be28> (Acessado em 28/01/2016).

ainda, que o governo do estado deveria tomar como modelo o portal do Supremo Tribunal Federal para divulgar os dados e informações dos gastos²⁷.

Assim, podemos observar várias iniciativas evidenciando que a questão da transparência entrou na agenda em vários níveis da administração pública paranaense, o que justifica amplamente um estudo mais aprofundado sobre a temática. Resta agora abordar brevemente o tema da participação política, associando-o à questão das tecnologias digitais.

2.3 PARTICIPAÇÃO EM AMBIENTES ONLINE

A participação política constitui um dos elementos fundamentais das democracias modernas, presumindo cidadãos interessados no desenvolvimento e aperfeiçoamento da coisa pública, informados a respeito dos principais problemas e discussões políticas, e “capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessadas em formas diretas ou indiretas de participação” (BOBBIO, 2000, p. 889).

Com isso, a participação política, parte do pressuposto do cidadão ativo, com capacidade de participar, deliberar, discutir e construir a coisa pública atendendo o interesse de todos. Portanto, a participação está associada desde a participação eleitoral (eleger e ser eleito), a militância partidária, participação em manifestações e reivindicações, a pressão sobre o governo, a demonstração de descontentamento, a participação direta nas seções públicas do Legislativo e do Executivo, a proposição de projetos de lei de iniciativa popular e a participação e colaboração em audiências públicas de orçamento, dentre outras atividades.

²⁷ Contextualizando: o governo do Paraná em meio a greve dos professores de 2015, utilizou o portal da transparência a seu favor, quando divulgou apenas a remuneração bruta dos servidores públicos, dando destaque as recompensas dos professores estaduais, publicando uma lista de remuneração, na qual destacava os maiores ordenados em lista decrescente. Em seguida, a agência estadual de notícias espalhou uma série de notas alegando que alguns professores recebiam mais que os prefeitos, portanto a greve seria injustificada. Os professores, por sua vez, foram a canais de televisão com seus contracheques alegando que os valores recebidos não seria o salário real, mas a soma de todos as remunerações e gratificações acumuladas.

Entretanto, em muitas democracias contemporâneas, incluindo o Brasil, as oportunidades institucionais de participação para além do período eleitoral são escassas, tornando a participação política custosa para a maioria dos cidadãos. Ademais a apatia civil, onde as rotinas cotidianas e as questões de ordem privada acabam por absorver e afastar os indivíduos daquilo que é público, a falta de informação, o desconhecimento do funcionamento do sistema político aliado ao desinteresse e a descrença, acabam por restringir a participação a algo esporádico e circunscrito ao processo eleitoral.

Para Marques (2008), a ideia de uma soberania popular forte, baseada na vontade do povo, foi sistematicamente substituída por uma perspectiva de soberania que privilegia o poder dos cidadãos de indicar seus representantes políticos, cabendo a estes últimos, a função dirigir, decidir e administrar a máquina pública, enquanto os primeiros, devem consentir e, se sujeitar as decisões tomadas pelos governantes.

As instituições democráticas modernas carregam, desde seu advento, a marca da separação entre a atuação política da esfera dos representantes e a atuação política da esfera civil. Este diagnóstico é aceito, ainda que em tom cauteloso, mesmo por autores de linhagem liberal, como Dahl e Bobbio. (MARQUES, 2008, p. 49).

No entanto, muitos autores acreditam que há hoje, um aumento de exigências por melhores condições e oportunidade de participação civil na coisa pública (GOMES, 2007b; MARQUES, 2008; BRAGATTO, 2008; BRAGA *et al.*, 2014; SAMPAIO, 2014; FARIA e BRAGA, 2015; SILVA, 2004; DELLI CARPINI, 2000; COLEMAN e GØTZE, 2001; BOHMAN, 2004; STANLEY e WEARE, 2004; NORRIS, 2001; DEAN, 2003; SEIFERT e CHUNG, 2009). Segundo Marques (2008) essa expectativa e demanda por maior participação vem crescendo devido a quatro fatores.

(1) O incremento de mecanismos ligados ao aperfeiçoamento de liberdades, transparência e visibilidade, que pressionam para que outros princípios sejam considerados em maior conta, a exemplo da participação política; (2) A dinamização de movimentos civis e o papel proeminente de variados atores sociais, cuja atuação acaba por resultar em um aumento nas demandas reivindicatórias quanto à promoção de oportunidades para que a esfera da cidadania possa influenciar a formatação e implantação de políticas públicas; (3) O crescente significado de modelos teóricos que se posicionam a favor de uma ampliação dos instrumentos e recursos de participação, pois tais sistematizações vêm sofrendo melhorias e recebendo emendas, ao mesmo tempo em que se dedicam a refletir sobre as críticas e dificuldades apontadas por suas contrapartes. (4) O surgimento de expectativas geradas pelos aparatos da tecnologia digital de comunicação, justificadas pela capacidade técnica de se fomentar uma interação mais efetiva entre cidadãos e representantes, graças à

supressão de estorvos como distância e custos. Mediante o emprego dos media digitais, descortina-se, por exemplo, o potencial de realização de debates entre esfera civil e esfera política; da ocorrência de consultas públicas; do recebimento de denúncias e de sugestões para a melhoria na prestação de serviços públicos, dentre outros mecanismos que contribuem para suscitar novas formas de participação (MARQUES, 2008 p. 50).

Existem diferentes formas, visões, qualidades, aspectos, e momentos distintos de se enfatizar a importância da participação. Essas diversas interpretações dos diferentes fatores que congregam a ideia de participação, aliados aos princípios da teoria política, constituem elementos essenciais para a defesa de diferentes modelos de democracia, diferentes visões sobre o papel do cidadão em sociedades democráticas. Apesar disso, destaca-se três escolas com diferentes concepções sobre a participação, e conseqüentemente diferentes modelos de democracia, que buscam corrigir a seu modo, os problemas da participação.

2.3.1 Participação na tradição liberal-elitista

Esta vertente, tende a se opor efetivamente a uma maior participação política. De matriz liberal, a corrente do “elitismo democrático”, defende que a participação deve ser limitada ao momento das eleições, sendo assim, qualquer outra interferência da esfera civil na decisão pública traria “malefícios” ao exercício da democracia.

Esse modelo, defende de forma geral, a separação do corpo político especializado e dos cidadãos. A estes caberiam o papel de receber informações e prestações de contas, ter ferramentas de controle e vigilância sobre a elite política, para proteger-se de decisões arbitrárias do governo e também concorrer às eleições, se assim desejar, mas acima de tudo, tendo seus direitos e liberdades individuais garantidos e protegidos.

Essa vertente é baseada no elitismo competitivo de Joseph Schumpeter e na teoria de Max Weber. Segundo essa corrente, a democracia seria um método de seleção de uma elite política hábil e preparada para governar e, para o correto funcionamento desse modelo democrático, é importante tanto a competição entre as elites políticas e partidos, quanto a presença de uma burocracia independente e bem treinada. Uma vez que, para Schumpeter, a participação da esfera civil é impraticável, já que não são suficientemente aptos para participar do sistema político.

Para estes autores, o Estado deve ser considerado como uma esfera distinta e separada da sociedade e deve interferir o mínimo possível na vida privada, funcionando apenas como um árbitro dos interesses particulares. Por isso, Schumpeter defende que os eleitos devem ter liberdade de governar sem receber interferências externas.

Já Robert Dahl (2005), outro importante autor desta corrente, enfatiza que o poder não estaria necessariamente nas mãos das elites, mas sim nas mãos de grupos diversos de pressão que se juntam para barganhar e competir pelo poder político. Por isso elenca três condições necessárias para a efetivação deste modelo de democracia:

(1) de formular suas preferências; (2) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; (3) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação do conteúdo ou da fonte da preferência. (2005, p. 26).

Nota-se portanto, que este modelo de democracia, enfatiza uma participação apenas nos períodos eleitorais, sendo cético em relação a uma participação mais substancial da sociedade civil nas questões públicas. Cabendo ao Estado prestar serviços aos cidadãos, prestar contas, ser transparente nos atos públicos, disponibilizar ferramentas de controle para que a população tenha mais informações.

Mesmo após o advento da internet, essa corrente de pensamento possui papel de destaque nas discussões sobre participação, podemos mencionar autores que consideram o modelo de democracia de Schumpeter (de escolha de lideranças) o mais realista, uma vez que há uma profunda desconfiança e ceticismo em relação aos reais impactos da internet na vida pública, por isso há questionamentos sobre as reais possibilidades da internet servir como ferramenta de ampliação de participação política. ADAM PRZEWORSKI (1991); PIPPA NORRIS (2000; 2001); SAMUEL HUNTINGTON (1991).

Assim, a tradição liberal-elitista, recebe muitas críticas e questionamentos por não considerar de forma alguma a participação, uma vez que para eles, não houve um exemplo suficientemente pertinente na história, entretanto, para seus críticos, este fato não exclui a possibilidade de conjecturar de forma categórica que a participação não daria certo. Held (1987) e Pateman (1992) ainda defendem que a teoria elitista de Schumpeter, entra em contradição ao considerar que o cidadão é capaz de escolher seus melhores líderes, mas não é capaz de participar das decisões governamentais. Outra importante crítica vem de

Avritzer (1996), que sustenta que eleições não são suficientes para afirmar que um regime é democrático, pois até governos autoritários podem propiciar eleições para validar seu governo perante a esfera pública.

2.3.2 *Participação no modelo de democracia participativa*

A segunda vertente, propõe um modelo de democracia participativo, que começou a ganhar força a partir dos anos 60 e 70 e, tem como principais representantes Carole Pateman (1992), Benjamin Barber (2004), Niklos Poulantzas (1975) e Crawford Brough Macpherson (1977).

Essa corrente é inspirada no pensamento do filósofo Jean-Jacques Rousseau e no modelo democrático de Atenas, sofrendo também influência marxista. Verificando os motivos que afastam os indivíduos da participação política, e tendo como objetivo pensar formas e condições para que esta participação ocorra, “os teóricos dessa corrente evidenciam não apenas a necessidade de igualdade política e jurídica (já firmadas pelos liberais), mas também a igualdade social” (BRAGATTO, 2008, p. 51).

Estes autores defendem que a política se aproxime dos cidadãos, isto é, deixe de ser algo abstrato e distante, para tornar-se compreensível e aberto a todos, também é necessário que a população perceba que suas ideias impactam sobre a vida pública, dessa forma, seriam estimulados a tomar parte dos assuntos coletivos.

Já Carole Pateman (1992), discute sobre o *locus* político nas democracias contemporâneas, incorporando questões presentes no pensamento de Rousseau em relação a participação, que traria como benefícios: i) educar os cidadãos, dar conhecimento sobre o sistema político, ii) promover uma maior legitimidade da discussão política e iii) fortalecer a integração social (MARQUES, 2008). Isto é, a autora enfatiza, tanto quanto Rousseau e John Stuart Mill, a importância da participação política para a própria educação dos cidadãos, do fortalecimento da coesão social e da legitimidade das leis, por isso seria preciso ir além dos procedimentos mínimos da participação, como o voto, e procurar oferecer a oportunidade de retomar o caráter normativo da discussão sobre democracia. Para ela, a possibilidade de participação, sobretudo no que concerne aos temas que afetam

os indivíduos diretamente, levaria ao interesse sobre o tema, sua hipótese é de que este seria o caminho para resolver o problema da apatia civil observada por Schumpeter, isso levaria ao interesse pelo aprendizado do sistema político (apud MARQUES, 2008, p. 76). Pateman não acredita que o cidadão irá participar de todos assuntos com o mesmo afinco, mas defende, que o que realmente importa, é oferecer as oportunidades de participação ao cidadão, cabe a este a decisão de tomar parte delas ou não.

Outra importante contribuição para este modelo, vem de Benjamin Barber (2003), que propõe um modelo um pouco mais radical de democracia. Para ele, uma democracia forte é caracterizada por uma plena participação, onde os cidadãos não são meros fregueses do Estado ou pagadores de impostos e eleitores, mas acima de tudo, seria preciso devolver o poder para as mãos do povo, “os verdadeiros soberanos” (2003, p. 119), por isso defende um autogoverno gerido e produzido pelos próprios cidadãos. Sendo assim, não basta propiciar participação, mas dar qualidade de informação e de participação para que o cidadão decida, dando suporte e qualidade para uma deliberação pública. Uma democracia baseada apenas no voto eleitoral não seria para Barber uma democracia.

Raquel Bragatto (2008), resume os princípios deste modelo de democracia da seguinte forma

1) disponibilidade de todo tipo de informações, mas, sobretudo, aquelas que expliquem como o processo de governança ocorre, de modo a elucidar e “educar” os cidadãos; 2) publicidade e transparências dos atos governamentais; 3) alta porosidade da esfera política às contribuições do cidadão, isto é, a existência de espaços em que seja possível registrar e debater as posições individuais, contribuindo, portanto, efetivamente na tomada de decisão política e no estabelecimento da agenda pública. Observa-se que o fluxo de informação neste modelo não seria unidirecional como no anterior, pois prevê a existência do vetor C2G (citizen to government) (*idem*, p. 55)

Diversas críticas foram feitas em relação as afirmações de que seria possível uma democracia direta ou que apenas oportunizar mecanismos ocasionaria a participação massiva. A crítica mais importante a este respeito, refere-se aos graus sob os quais o cidadão está disposto a se engajar, uma vez que o modelo participacionista demanda dos cidadãos aplicação e interesse integral na participação. Porém, mesmo que isso ocorresse, para Fabio Reis (2004) seria problemático, uma vez que seria impossível atender a demanda de todos, a solução seria então estabelecer graus de envolvimento que seria adequado para os interesses de cada um. Outra importante crítica vem de Vita (2004), que

vê como problemática a afirmação de que apenas propiciar maiores oportunidades de participação fará com que os cidadãos se engajem e adquiram atributos morais e cognitivos valorizados pela teoria participativa.

Muitas dessas críticas serão assimiladas por autores mais recentes que também enfatizam a importância da participação cívica, sem desconsiderar as instituições representativas e outras importantes considerações da teoria liberal-elitista.

2.3.3 Participação no modelo de democracia deliberacionista

A vertente deliberacionista surge por volta dos anos 90, na aproximação das ideias de John Rawls (1999) e Jürgen Habermas. Onde busca-se alternativas e mecanismos que deem ao regime democrático novos contornos, sem desconsiderar as contribuições dos paradigmas anteriores.

Segundo Silva (2009), essa corrente surgiu de uma perspectiva inicial de fascínio com as possibilidades da internet, e tinha como maior preocupação, demonstrar a importância de se estimular novos meios visando novas possibilidades políticas de participação. Em outras palavras, o objetivo desta vertente, seria o de corrigir os problemas e insuficiências do sistema político e democrático, empregando o debate e a deliberação através da razão, pressupondo uma capacidade no cidadão comum de deliberar racionalmente sobre as decisões coletivas que lhe dizem respeito. Assim conforme a maioria dos proponentes da corrente deliberativa, a decisão política só é legitimada se:

(...) For produzida em um processo de discussão pública e debate no qual os cidadãos e seus representantes, indo além do mero interesse próprio e de pontos de vista limitados, refletem sobre o interesse geral ou o bem comum (BOHMAN, 1996, pp. 4-5)²⁸

A teoria deliberacionista ressalta a ideia de esfera pública, de J. Habermas (1994), cuja a ênfase está na participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão política baseado

²⁸ Tradução própria a partir do original em inglês “Its policies are produced in a process of public discussion and debate in which citizens and their representatives, going beyond mere self-interest and limited points of view, reflect on the general interest or on their common good” (BOHMAN, 1996, pp. 4-5).

na argumentação racional, através do debate de iguais e da pressão sobre os agentes políticos. A política, torna-se a busca do bem comum, em um processo em que a necessidade de consenso, coloca os argumentos opostos sob apreciação pública. Porém, sem deixar de reconhecer os direitos e liberdades individuais - característico do modelo liberal - assegurando o direito de participar se assim desejar, mas sem obrigar os indivíduos a necessariamente contribuir com a discussão pública, como defendiam os participacionistas.

O discurso público deve se dar com base na argumentação racional, possibilitando uma troca de justificativas que torne os participantes informados da visão dos demais, que possibilite a contra-argumentação e que seja submetido às críticas gerais. Além disso, afirma que para a deliberação ser legitimada é fundamental que os procedimentos adotados garantam a publicidade do discurso e a igualdade de participação entre os membros (BRAGATTO, 2008, p. 56)

Na mesma linha Rawls (1990) acredita que a deliberação baseada na razão também são condições importantes para a legitimidade democrática e dos direitos individuais. Mas reconhece que as condições de desigualdade impactam e impedem com que muitos indivíduos tenham oportunidades de defender seus próprios interesses na arena política, colocando os indivíduos em condições desiguais para o debate. Por isso, defende maior igualdade entre os cidadãos para que todos possam alcançar as liberdades individuais e a igualdade para debater e deliberar de forma racional e reflexiva.

Uma vez instauradas as condições (desenvolvidas por Habermas na teoria do discurso) para a produção de deliberação, seria possível garantir a influência política da esfera civil, considerações adequadas das diversas razões avaliadas pelo público, seleção dos melhores argumentos e a conquista de decisões governamentais legitimadas (HABERMAS, 1995), isto é, para Habermas a deliberação legitimaria todas as decisões e seria soberana. Rawls (1999)²⁹, por outro lado, defende que a justiça deve prevalecer sobre a deliberação, uma vez que “por mais que os procedimentos tenham sido os corretos, as decisões tomadas pela maioria podem conter um teor equivocado, ferindo direitos e liberdades” (*apud* MARQUES, 2008, p. 94).

²⁹ RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Harvard University Press, 1999.

A respeito do próprio conceito de deliberação, Bernard Manin (1987) considera que há duas formas de compreensão: i) a primeira refere-se ao ato de discutir e tomar uma decisão, chegar a um resultado final, ii) a segunda, como um processo de reflexão, de discussão e de compreensão, não precisando exatamente de uma conclusão, conferindo importância ao debate e as interações sociais estabelecidas.

Já Bohman (1996) diferencia conceitualmente deliberação pública e democracia deliberativa, a primeira refere-se ao processo de pleito dos assuntos coletivos, observando os padrões deliberativos. Já o conceito de democracia deliberativa refere-se a institucionalização e estímulo aos mecanismos de deliberação por parte do Estado, além de considerar o resultado das discussões para as decisões governamentais.

Seguindo a lógica de Bohman, Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996) defendem que é preciso estabelecer uma democracia deliberativa, onde as instituições governamentais teriam a responsabilidade de estabelecer e fomentar a deliberação pública em todos os níveis, pensando no estabelecimento de princípios de adesão e fornecendo garantias de que o resultado da deliberação será considerado na tomada de decisão.

Assim, os deliberacionista consideram que a participação é fundamental para a legitimação democrática, mas não é possível aceitar espécie qualquer de participação, é preciso ferramentas rigorosas que garantam a qualidade no momento da deliberação e da participação.

Uma vez estabelecida toda a discussão conceitual envolvendo a participação, afirmamos que não é nossa intenção nos filiar a uma ou outra corrente, pois consideramos que em todas as três, naturalmente com maior ou menor ênfase, podemos encontrar a defesa dos elementos da transparência e da participação, tal qual acreditamos serem valores fundamentais para a legitimidade da democracia e para o seu perfeito funcionamento.

Além disso, se considerarmos que o advento da internet trouxe novos contornos à participação e a transparência, possibilitando desde o diálogo entre representantes e representados até a ampliação dos fluxos de informações - diferenciando - se de outros meios de comunicação e informação existentes - gerando expectativas positivas em relação às possibilidades de participação em ambientes virtuais (SAMPAIO, 2014; FARIA e BRAGA, 2015). E ainda que alguns estudos apontem para a apatia dos usuários da internet

em participar das discussões políticas. Defendemos tal qual Gomes (2011) que isso não altera o fato de ser importante continuar buscando iniciativas democráticas na internet, já que em determinados contextos os internautas participam da política, como exemplo a eleição de Obama, manifestações antiglobalização de Seattle e o protesto iraniano no Twitter (idem, 2011, p. 39), assim como experiências de orçamento participativo digital e outras no Brasil (SAMPAIO, 2014).

Defendemos tal qual Marques (2008) e Gomes (2011) que a participação online está relacionada com desejos, meios e oportunidades, isto é, independentemente do fato das pessoas participarem ou não, é imprescindível que as instituições criem canais adequados de participação, a fim de oferecer meios e oportunidades para que esses canais, se o cidadão assim desejarem, possam ser utilizados no sentido de influenciar o processo decisório governamental e manifestar sua opinião:

(...) esperar para que características incluídas nas oportunidades (constrangimentos e recompensas) sejam suficientes para motivar a participação. Onde realmente não importa se tais iniciativas sejam oriundas do sistema político, do Estado ou da Sociedade (GOMES, 2011, p. 40-41).

Destarte, consideramos extremamente relevante investigar iniciativas online que fomentem a participação e a transparência, ao mesmo tempo que é importante exigir dos governos maior aplicação, incentivo e melhores empreendimentos democráticos em ambientes online.

2.4 METODOLOGIA, QUESTÕES DE PESQUISA E HIPÓTESES BÁSICAS

Esse é o contexto analítico mais geral de nosso trabalho. A partir daí se coloca a questão de como operar com esses conceitos gerais na análise empírica, transformando-os em categorias analíticas mensuráveis. Para fazê-lo temos antes que examinar os diversos trabalhos que propuseram metodologias de análise de portais governamentais e que operacionalizaram estes conceitos de transparência e participação. Esse diálogo com a literatura servirá também para esclarecermos algumas diretrizes metodológicas deste trabalho.

Podemos inicialmente mencionar o trabalho de Ana Bellver e Daniel Kauffman (2005), que criaram o índice agregado de transparência baseado em 22 variáveis divididas em dois subcomponentes da Transparência: institucional/econômica e política. Estas, por sua vez, avaliam a divulgação de dados econômicos, mecanismos de *e-government*, acesso a informação, transparência orçamental, política e a transparência do setor público. Os dados foram retirados de mais de 20 fontes diferentes, como a OCDE, o Banco Mundial, Fórum Econômico e a Internet em si, ou seja, não é apenas uma análise dos portais, mas um agregado dos países a partir de diversos índices já publicados. O Índice analisa 194 países e é correlacionado com dados sobre o controle da corrupção dos países, a riqueza per capita, a eficácia governamental e indicadores de desenvolvimento humano. Os resultados apontam que países com melhor eficácia governamental e controle da corrupção apresentam correlações positivas com o índice de transparência. Já os recursos financeiros e a localização geográfica não apresentaram resultado significativo em relação a este índice.

Há ainda outros trabalhos na comunicação e ciência política que comparam diversos portais de prefeituras ao redor do mundo como o trabalho de Marc Holzer; Yueping Zheng; Aroon Manoharan e Alan Shark (HOLZER et. al, 2013), que desenvolveram uma metodologia de análise dos portais das 100 maiores cidades do mundo, sendo que os autores apenas avaliam os portais e não comparam os dados com nenhum outro indicador. São 104 variáveis divididas em 5 categorias: 1. *Privacy and Security*; 2. *Usability*; 3. *Content*; 4. *Services*; e 5. *Citizen and Social Engagement*. A metodologia desses autores é antiga e aplicada a cada dois anos desde 2003, com isso os autores possuem uma dimensão longitudinal de pesquisa. A última publicação data de 2014, sendo que a mesma pesquisa já foi aplicada em 2003, 2005, 2007, 2009, 2011-12 e em 2013-14.

Outro trabalho importante, é o estudo realizado por Grichawat Lowatcharin e Charles E. Menifield (2015), que utilizaram os dados da *Sunshine Review* (um mapeamento de todo os EUA) de 2011 para criar um indicador de transparência denominado *The Transparency Checklist*, onde os autores selecionaram 10 itens da pesquisa (orçamento, reuniões, dados sobre oficiais eleitos, funcionários administrativos, autorizações e zoneamento, auditorias, contratos, lobbying, registros públicos e impostos locais) de 816 condados do Centro-Oeste em doze estados norte americanos. Esses dados foram transformados em indicador e correlacionados com dados sobre a localização geográfica

(*Internet access; Total geographical area; Population density*), variáveis demográficas (*Population change; Minority population; Median age – years, population density*) e variáveis socioeconômicas (*Bachelor's degree, attainment education; Per capita income; Poverty*). Os resultados demonstram que a variável *minority population, population density, attainment education* são preditores dos níveis de transparência encontrados.

No Brasil, após a promulgação da Lei complementar (2009) e principalmente a partir da promulgação da Lei de Acesso a Informação (2011), diversos trabalhos foram elaborados buscando desenvolver a metodologia de pesquisa na área.

Dentre estes, destacamos o estudo realizado por Claudia Cruz, Araceli Ferreira, Lino Silva e Marcelo Macedo (2012) faz um levantamento da transparência nos 100 municípios mais populosos do Brasil. A pesquisa foi desenvolvida entre setembro e dezembro de 2007. Os pesquisadores construíram um *Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal* tendo como base o índice espanhol de *Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA) e outras referências de códigos internacionais de boas práticas, além das normas brasileiras de transparência e de acesso a informação. O índice foi criado com base em 6 categorias de análise dos portais governamentais: 10 itens sobre Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; 11 itens sobre Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; 36 itens sobre Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; 19 itens sobre Interação com os cidadãos e com a sociedade; 7 itens de análise do portal do município (navegabilidade); 60 itens Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão. Desta forma, o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (variável dependente) foi submetido a testes estatísticos com indicadores socioeconômicos (variáveis explicativas), tais como: PIB per capita, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo (IPC), Dinamismo Municipal, região, localização, receita orçamentária, participação em redes de integração e acessibilidade do site.

Assim, os pesquisadores descobriram que existe forte associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos 100 maiores municípios brasileiros. Essa associação, em geral, tem relação positiva, ou seja, melhores condições socioeconômicas tendem a implicar maior nível de transparência municipal (CRUZ *et al.*, 2012, p. 173).

Destacam-se também os diversos trabalhos de Paula Karini Amorim, Maria Paula Almada e Claudia Regina Silva (2012, 2013, 2014, 2015) que desenvolvem pesquisas sobre transparência pública em vários textos. As autoras criaram um índice denominado *e-transparência* para analisar os portais do poder executivo de vários países, construído com base em duas dimensões: I – Eficácia Digital; II – Transparência Digital. A metodologia possui 4 etapas: (1) identificação dos experimentos; (2) estudo exploratório; (3) navegação estruturada nos portais, e; (4) análise comparativa dos resultados por meio da estatística descritiva e análise de regressão multivariada. O índice *e-transparência* é submetido a testes com outras variáveis econômicas (PIB), políticas (tipo de regime) e sociais (IDH e inserção digital). A pesquisa já foi aplicada aos portais do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido, sendo que o teste de correlação do índice da e-transparência dos países pesquisados com indicadores escolhidos apontou que o IDH, o acesso à internet e o PIB têm correlação forte, ou seja, há uma tendência de que esses indicadores possam ajudar a explicar os resultados dos projetos de e-transparência dos governos (AMORIM, *et al* 2015, p. 17)

Desde a obrigatoriedade de transparência regulamentada pela legislação brasileira, diversos trabalhos dedicaram-se a utilizar o texto da lei como categoria analítica para mapear a transparência nos municípios brasileiros. O trabalho de Gama (2015), por exemplo, analisa os portais dos municípios paraenses divididos por mesorregiões tendo como base a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, além de orientações de “boas práticas” considerando o contexto de infraestruturas tecnológicas de internet banda larga implantada no interior da Amazônia. A partir de sua pesquisa, conclui-se que a transparência no Pará precisa se desenvolver muito, já que todas as mesorregiões analisadas apresentaram resultados insignificantes (nível “muito baixo” em relação ao índice proposto).

Outro trabalho que se baseou nas leis brasileiras, foi a pesquisa de Jacques *et al* (2013) que analisaram os portais da transparência nos municípios do Rio Grande do Sul com mais de cem mil habitantes, com o objetivo de mapear o nível de transparência destas cidades. Os autores concluíram que apenas os municípios de Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e Passo Fundo obtiveram mais de 70% de pontuação no índice e, somente Santa Maria, Pelotas e Caxias do Sul obtiveram um pouco mais da metade da pontuação.

Há ainda trabalhos que buscam apenas criar *rankings* da transparência (SANTOS, 2012; BERNARDES, *et al* 2014) e outros que analisam a presença de portais do poder

Executivo na internet, e relacionam estes dados com outras variáveis procurando descobrir quais delas apresentam impactos sobre seus resultados, são elas: (1) variáveis estruturais; (2) variáveis conjunturais; e (3) política pública, tais como: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); receita orçamentária municipal; existência de universidade; utilização do programa estadual “Integra Minas”; ano de fundação do município e filiação partidária do prefeito, tamanho da população e PIB (PEREIRA, AMARAL E COSTA, 2010; PIOTROWSKI e RYZIN 2007).

Pesquisas avaliando a transparência pública, não se restringem apenas ao meio acadêmico, mas também a órgãos de controle e fiscalização, e outras instituições públicas. Em 2015, o Ministério Público Federal (MPF) em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização, divulgaram uma pesquisa nacional sobre transparência pública no Brasil, incluindo estados, federação e municípios. O questionário aplicado aos portais possui 16 questões divididos em 9 itens que são: geral (o órgão possui portal da transparência e ferramenta de busca); Receitas; despesas; licitações e contratos; Relatórios (prestação de contas, execução orçamentária, gestão fiscal); Transparência passiva: serviço de informação ao cidadão e-SIC (Possibilidade de fazer um pedido de acesso de forma presencial, indicação do órgão, endereço, telefone e horários de funcionamento); Serviço eletrônico de informação ao cidadão e-SIC (Possibilidade de envio de informação de forma eletrônica, possibilidade de acompanhamento de solicitação online, a solicitação por meio de e-SIC é simplificada e sem qualquer exigência tais como envio de documento, comprovação de maioria, assinatura reconhecida ou declaração de responsabilidade); divulgação da estrutura e forma de contato (registro de competência organizacional do ente, há disponibilização de telefones e e-mails e horários de atendimento ao público); boas práticas de transparência (divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público e divulgação de diárias e passagens) A pesquisa consiste em criar um *Ranking*

dos portais, tanto em nível estadual quanto municipal, vale salientar que a pesquisa se restringe aos itens da LAI e da Lei da Transparência³⁰..

A Controladoria Geral da União (CGU), também divulgou em 2015 a segunda edição de um *ranking* denominado *Escala Brasil Transparente* que consiste em avaliar o cumprimento da LAI a partir de 12 quesitos: i) regulamentação da lei de acesso: exposição da legislação no site do avaliado; existência da regulamentação; regulamentação do Sic; regulamentação da classificação de sigilo; regulamentação da responsabilização do servidor; regulamentação de instâncias recursais; ii) transparência passiva: divulgação do Sic físico (atendimento presencial); existência de um e-SIC (atendimento pela *internet*); possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; respostas aos pedidos no prazo legal; respostas em conformidade com o que foi solicitado. A pesquisa foi aplicada a 1.613 entes federativos, sendo 1.559 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal³¹.

Por fim, o Senado Federal também desenvolveu uma proposta metodológica de análise do Portal da Transparência para o poder legislativo brasileiro, podendo ser aplicado em todos os legislativos. A proposta do índice consiste em mapear as quatro dimensões de transparência: (1) Transparência Legislativa, (2) Transparência Administrativa, (3) Participação e Controle Social e (4) Aderência à LAI. Cada dimensão será analisada segundo quatro critérios de avaliação: (a) Totalidade, (b) Prontidão, (c) Atualidade, e (d) Série Histórica.

Os portais submetidos a esse índice pontuam em até 5 níveis de transparência que são obtidos a partir da média aritmética simples dentro de cada dimensão e, depois, a partir da média aritmética simples das quatro dimensões obtém-se a nota média no Índice de Transparência do Legislativo. Importante salientar que essa é uma proposta do Senado que

³⁰ O resultado da pesquisa do Ministério Público pode ser acompanhado no seguinte link: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking> (Acessado em 15/01/2016). Em relação ao Ranking dos municípios do Paraná conferir: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/rankingpr.pdf> (Acessado em 15/01/2016).

³¹ Maiores informações sobre a Escala Brasil Transparente conferir: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia> (Acessado em 15/01/2016)

ficou desde 05/10/2015 sob consulta pública e foi lançado oficialmente em 22/12/2015. Nenhuma avaliação foi divulgada até momento, mas a iniciativa do órgão pode ser considerada um grande passo para uma transparência efetiva, já que a proposta é que as próprias casas legislativas submetam seus portais a este índice e avaliam sua transparência e possam definir metas de aperfeiçoamento de seus sistemas.

Já na temática da e-participação, há diversas pesquisas consolidadas e uma série de trabalhos poderiam ser citados, mas vamos nos ater aos trabalhos que nos ajudaram na construção de nosso referencial metodológico. A e-participação costuma ser analisada em função de graus de participação democrática. Neste âmbito, um trabalho importante é o de Silva (2005), que analisou de forma qualitativa, como os governos municipais das capitais brasileiras utilizam as TICs, em especial a internet, para promover uma melhora na participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Para isso, utilizou como base o emprego das TICs segundo cinco graus de participação democrática e, as aplicou na análise dos 24 portais de capitais brasileiras na internet.

Em sua análise ele conclui que existe boa oferta de informações gerais. Porém, as ferramentas que incluem a prestação de serviços ainda necessitam de melhorias, sendo as operações entre fazenda pública e contribuinte as únicas melhor estruturadas. A metade dos sites estudados apresentavam canal de ouvidoria, mas sem publicações nos portais das eventuais reclamações feitas pelos cidadãos, ficando o elemento da transparência negligenciado. Da mesma forma, o autor não encontrou existência de sondagens de opiniões nem espaços para discussões online das práticas governamentais, verificando que há uma “subutilização das potencialidades democráticas destas tecnologias pelos governos das maiores cidades brasileiras” e que “Não há ainda indícios de um tipo de participação política mais sofisticada no âmbito da esfera governamental das capitais brasileiras que indiquem o emprego das tecnologias da comunicação para um efetivo papel da esfera civil na produção da decisão pública” (SILVA, S: 2005, p. 465). Além disso, existem uma série de outros trabalhos avaliando diversas experiências de participação política digital, seja de forma qualitativa ou quantitativa, sendo que aproveitamos ideias de muitos deles na análise feita a seguir (MARQUES, 2008; SAMPAIO, 2014; FARIA, 2015).

Praticamente, todos os trabalhos elencados acima têm em comum a preocupação com a participação e a transparência pública. Percebemos, a partir do mapeamento desses estudos, uma recorrente prática de analisar os portais por índices ou por *rankings*. Nesse

sentido, nossa pesquisa não pode ser considerada nova na literatura, já que existe uma série de trabalhos sobre transparência que buscam construir, melhorar e aperfeiçoar suas propostas metodológicas. A novidade que pretendemos aqui é articular as pesquisas elencadas anteriormente com as exigências legais, para criar uma proposta metodológica para avaliar os portais municipais, baseada em quatro dimensões de análise que mapeiem a transparência pública e a participação política e, assim, criar um *índice de governança digital*, que pode ser considerado indiretamente um índice de “boa governança”, no sentido aqui empregado, já que mapeia tanto a transparência quanto a participação.

Essa proposta será detalhada adiante. Entretanto, convém esclarecer que o motivo pelo qual utilizamos todos estes índices apenas como referencial metodológico e não como método de análise, aplicando aos municípios do Paraná, se deve a vários motivos: (i) os índices são impraticáveis em nível municipal, já que são por demais sofisticados e desagregados e/ou exigem conteúdos que não são encontrados em municípios pequenos; (ii) possuem um nível de detalhamento qualitativo que os torna difíceis de serem aplicados a uma grande quantidade de municípios; (iii) são passíveis de aplicação, porém não convergem com as leis brasileiras, ou mapeiam uma série de dados que não são o foco desta pesquisa, neste sentido, demandariam uma série de alterações; (iv) ou, ainda, não trabalham com questões de participação, tal como faremos nesta dissertação³².

A proposta desta pesquisa é construir um índice aplicado aos portais dos 399 municípios paranaenses e, utilizar este índice para verificar quais fatores estão mais ou menos associados aos desempenhos e resultados das diferentes prefeituras analisadas. Assim, por ser uma pesquisa predominantemente quantitativa, julgamos mais adequado utilizar uma metodologia mais concisa e agregada em termos de exigências de conteúdo do índice, mas não deixando de dialogar, tanto com a literatura, quanto com as exigências da Lei Complementar 131/2009 e da Lei 12.527/2011.

As questões mais gerais norteadoras dessa pesquisa são: as diferentes prefeituras do estado do Paraná estão se preocupando com a “boa governança” através de seus portais governamentais, ou seja, estão utilizando os recursos digitais para ampliar a transparência e a participação, aumentando assim o controle cognitivo e a possibilidade de influência e

³² No apêndice deste trabalho há um quadro detalhado de todos os índices mapeados com comentários da autora de implicações metodológicas.

intervenção dos cidadãos comuns no processo decisório governamental? Como mensurar a eficiência dos portais governamentais a este respeito e o grau em que se aproximam ou distanciam dessa “boa governança” potencial? Que fatores estão associados ao melhor ou pior desempenho das diferentes prefeituras no tocante a seus níveis de transparência e oferta de oportunidades de participação aos cidadãos?

É preciso expor em primeiro lugar, as variáveis dependentes e independentes desta pesquisa, em seguida as hipóteses e, uma explicação detalhada da construção do *índice de governança digital* baseado em quatro dimensões de análise.

A principal variável dependente de nossa análise será o *índice de governança digital (IGD)*, formado a partir da agregação de 4 dimensões ou subíndices (i) Transparência compulsória; (ii) Observância a Lei de Acesso à Informação; (iii) Transparência ampliada; (iv) Participação e controle social. O processo de elaboração de tais índices será detalhado a seguir. Quando necessário, utilizaremos esses subíndices como variáveis dependentes.

Já nossas variáveis independentes serão de dois tipos, variáveis socioeconômicas e variáveis sociopolíticas. Dentre as *variáveis socioeconômicas*, podemos mencionar: (i) Número de habitantes (IBGE 2010), que é um indicador do tamanho dos municípios; (ii) PIB per capita (IBGE/ IPARDES 2010) que é um indicador do desenvolvimento econômico do município; (iii) IDH-M (IBGE 2010), que é um indicador de qualidade e desenvolvimento humano dos municípios; (iv) dados sobre microcomputadores com acesso à internet (IBGE/IPARDES 2010), que aqui optamos por chamar de Inclusão digital, indica a presença de democratização do acesso às tecnologias da Informação; (v) Receitas municipais, que indica o potencial econômico do município; (vi) acrescentamos ainda, grau de urbanização e Taxa de pobreza. Dentre as *variáveis sociopolíticas*, incluímos: (i) Ideologia do partido do prefeito, pois acreditamos que a ideologia partidária do prefeito pode ter relação com o resultado das prefeituras no índice de governança digital, como é defendido por Pereira, Amaral e Costa (2010); (ii) o NEP (Número efetivo de partidos) por prefeito durante a eleição municipal de 2012. O NEP é uma forma de calcular a competição eleitoral nos municípios. É baseado na fórmula de Laakso e Taagepera (1979) uma fórmula clássica dentro da Ciência Política, usada para calcular a competição eleitoral; (iii) presença de legislação municipal específica sobre transparência pública, pois acreditamos que a presença de uma legislação própria pode indicar maior cuidado e preocupação com a governança digital; (iv) o grau de profissionalização da prefeitura, definido pelo número

de funcionários de carreira em comparação com os comissionados; (v) inseriremos nessa rubrica também o provedor das plataformas de transparência, dado que a maior parte dos municípios utiliza provedores advindos de empresas privadas que elaboram os websites no Paraná e, isso pode ter impacto sobre o resultado da pesquisa nestes sites.

2.4.1 Hipóteses

Uma vez delimitadas todas as variáveis explicativas, podemos agora formular as hipóteses de pesquisa que serão usadas para testar as associações entre os dados coletados. Com efeito, nossa análise se estruturará a partir das seguintes hipóteses gerais:

Hipótese 1: Municípios maiores, com mais receitas e maior urbanização obterão um desempenho melhor no índice de governança digital (doravante referido como IGD), já que consideramos que municípios menores e rurais e com maior taxa de pobreza são menos abertos a iniciativas online e a transparência pública (GRICHAWAT LOWATCHARIN e CHARLES MENIFIELD, 2015; CRUZ *et al*, 2012). Da mesma forma, cidades com maior PIB e maior IDH-M e com maior inclusão digital terão resultados melhores no índice (AMORIM E ALMADA, 2012, 2013, 2014 e 2015);

Hipótese 2: Cidades governadas por partidos de esquerda podem ter desempenhos melhores no índice. Já que esperamos que partidos de direita sejam menos transparentes e menos abertos a atividade online (PEREIRA, AMARAL E COSTA, 2010). Também temos como hipótese que as cidades com maior competição eleitoral, isto é, com o NEP mais alto, com maior grau de profissionalização e com legislação específica sobre transparência terão resultados melhores no índice, pois acreditamos que o número de partidos que disputam o pleito podem influenciar na capacidade do município de ser (mais ou menos) transparente.

Hipótese 3: Há uma relação positiva entre transparência e participação. Tendo em vista que estas duas variáveis são fundamentais para a composição de um índice de e-governança, nossa expectativa é que elas estejam fortemente associadas entre si, e que possamos agrupar os diferentes municípios em 4 dimensões no tocante ao desempenho do

IGD exposto acima, conforme articulem entre si os mecanismos de transparência e e-participação.

Além dessas hipóteses analíticas gerais, procuraremos também fornecer diversas informações descritivas sobre as diferentes dimensões da governança eletrônica nos municípios paranaenses. Isso porque nosso objetivo é também o de efetuar um mapeamento global do estado atual da governança digital e da aplicação da legislação pertinente no estado do Paraná. Assim, incluímos também em nosso estudo informações sobre: (i) o ranking geral do IGD nos vários municípios paranaenses; (ii) um mapeamento de boas práticas de governança eletrônica encontradas durante nossa pesquisa.

Isto posto, podemos partir para um detalhamento das categorias que integram a metodologia de análise de conteúdo que aplicamos à análise das plataformas digitais dos municípios paranaenses (websites e redes sociais), bem como os critérios para a escolha de tais categorias.

2.4.2 Metodologias de análise

As leis brasileiras impõem uma série de exigências aos governos no tocante à transparência pública. Por isso, as duas primeiras dimensões do índice visam justamente mapear o cumprimento dessa lei, o que é bastante importante. Assim, a primeira dimensão do índice (*Transparência compulsória*) refere-se àqueles itens que obrigatoriamente devem constar nos portais dos governos, segundo a Lei 131/2009 e o Decreto 7185/10 que regulamentaram o assunto. A segunda dimensão (denominada *observância a Lei de Acesso à Informação*), também remete a itens compulsórios do portal da Lei de Acesso à Informação obrigados pela lei com o mesmo nome e de número 12.527/11, além do decreto 7.724/12. Já a terceira dimensão do índice, é denominada *transparência ampliada* e remete a itens que não constam como obrigatórios na legislação brasileira, mas que foram incluídos por serem considerados “boas práticas” no sentido de se aproximar progressivamente dos princípios da governança digital. E, por fim, a última dimensão que refere-se à *participação e controle social* e é formado por 15 variáveis, que buscam por iniciativas de promoção de interação entre governo e cidadãos.

Abaixo há uma sequência de quadros que explicam de forma detalhada as quatro dimensões do índice e as variáveis que as compõe.

QUADRO 3: PRIMEIRA DIMENSÃO: TRANSPARÊNCIA COMPULSÓRIA

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	REFERÊNCIA
1. TRANSPARÊNCIA COMPULSÓRIA	1.1 A prefeitura possui portal da transparência	1.1.1 Se havia ou não o portal da transparência 0=N 1=S
	1.2 Presença de "banner" específico do portal da transparência	1.2.1 Art. 5º do Decreto nº 7.185/2010
	1.3 Acesso ao portal da transparência sem qualquer tipo de cadastro prévio, senha ou login	1.3.1 Art. 6 do Decreto nº 7.185/2010
	1.4 E- acessibilidade para pessoas com deficiência (0;1;2)	1.4.1 Lei nº 7.853/89 e o Decreto nº 3.298/99 e Decreto nº 7.185/2010 e Art. 8º Inc. VIII, do Decreto 7724/ 12.
	1.5 Relatórios da LDO, LOA e PPA	1.5.1 Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)
	1.6 Informações sobre licitações, preços, editais e contratos	1.6.1 Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010
	1.7 Atas e relatórios das audiências públicas realizadas	1.7.1 Art. 48, Inc. I, da LC 101/00;
	1.8 Lista com os nomes dos servidores concursados, comissionados, aposentados e afastados	1.8.1 Art. 7º, Caput III, Inc. VI da Lei 12.527/12. Reiterado pelo STF.
	1.9 Salários divulgados nominalmente	1.9.1 Art. 7º, Caput III, Inc. VI da Lei 12.527/12. Reiterado pelo STF.
	1.10 Detalhamento dos salários nominais	1.10.1 Art. 7º, Caput III, Inc. VI da Lei 12.527/12. Reiterado pelo STF.
	1.11 Divulgação de despesas com passagens e diárias.	1.11.1 Art. 48-A da LC nº 131/09
	1.12 Detalhamento e tempestividade das informações quanto a despesas e receitas	1.12.1 Art. 48-A, inc. I e II da LC nº 131/09

	1.13 Possibilidade de fazer downloads dos dados	1.13.1 Art. 4º do Decreto nº 7.185/2010
	1.14 Possibilidade de exportar os dados do portal para arquivos em formato XML, CSV, ODS, RDF e outros	1.14.1 Art. 4º do Decreto nº 7.185/2010
	1.15 Informações atualizadas em tempo real	1.15.1 Art. 48, Inc. II, da LC 101/00;

FONTE: Elaboração da autora (2015).

A primeira dimensão denominada de *transparência compulsória*, analisa o chamado portal da transparência e verifica a efetividade das leis 12.527/11 e 131/09 no âmbito da transparência pública, isto é, verifica se os portais cumprem a obrigação de publicar, independente de solicitações, dados que são do interesse geral. Sendo assim, é obrigatório a presença de alguns dados, tais como: relatórios da LDO, LOA, PPA e outros; fácil acessibilidade, inclusive a pessoas com deficiência; dados substanciais sobre todas as licitações; audiências públicas; e, principalmente, dados detalhados sobre salários dos servidores, sejam de qualquer cargo ou independente da forma de contratação. Esses salários, como já demosramos anteriormente, estão nas especificações dos decretos e são reiterados por decisão do Superior Tribunal Federal. Neste sentido, a divulgação dos salários precisa ser nominal e de forma detalhada.

Praticamente todas as variáveis desta dimensão, são definidas a partir da presença ou ausência de determinado item no portal, onde 0 = nulo/ inexistente e 1 = encontrado/ completo, isto é, por variável binária. Apenas a variável que avalia a presença de acessibilidade possui mais de uma forma de classificação, assim 0 significa que não há acessibilidade, 1 se existe acessibilidade no final da página e, 2 se houver acessibilidade em destaque no portal, seguindo o padrão do modelo de acessibilidade em governo eletrônico (E-MAG).

Se o portal pontuar em todas as variáveis da primeira dimensão, ele obterá 15 pontos, e somará mais um ponto se houver acessibilidade em destaque, chegando a pontuação máxima de 16, considerada 100%.

Na dimensão *Observância a Lei de Acesso à Informação (LAI)*, avaliaremos os portais de serviço de acesso à informação online (e-SIC). Decidimos por questões de prazo, não nos aprofundarmos em demasia na transparência passiva da LAI.

Assim, buscou-se nos portais por um link específico da LAI, com banner próprio e informações sobre a lei e as formas de atendimento. No e-SIC deve constar também um local para fazer o pedido de acesso à informação, possibilidade de acompanhar o pedido online, informações sobre recursos negados, divulgação de perguntas e respostas mais frequentemente realizadas e divulgação de relatórios estatísticos anuais sobre os pedidos de acesso à informação.

QUADRO 4: SEGUNDA DIMENSÃO: OBSERVÂNCIA A LAI

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	REFERÊNCIA
2. OBSERVÂNCIA A LAI	2.1 Seção específica denominada "Acesso à Informação" ou "E-SIC"	2.1.1 Art. 7º, Caput I do Decreto 7.724/12 Lei 12.527/11
	2.2 "Banner" padrão da LAI para identificar a seção de acesso à informação	2.2.1 Art. 7º, Caput II, Inc. I do Decreto 7.724/12 Lei 12.527/11
	2.3 Texto explicativo sobre como obter a informação	2.3.1 Art. 7º, Caput III, Inc. I do Decreto 7.724/12 Lei 12.527/11
	2.4 Informações sobre o local físico e virtual da LAI	2.4.1 Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11
	2.5 Telefones e e-mails específicos do SIC	2.5.1 Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11
	2.6 Possibilidade de acompanhar um processo/ protocolo de atendimento	2.6.1 Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011
	2.7 Formulário de solicitação de informação online	2.7.1 Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11
	2.8 Possibilita de escolher a forma com a qual se quer receber os dados	2.8.1 Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11
	2.9 Informações sobre recursos de pedidos de informação	2.9.1 Art. 11º, caput 4º, da Lei 12.527/11
	2.10 Divulgação de perguntas e respostas mais frequentemente realizadas (FAQ)	2.10.1 Art. 7º, Inc. VII, da Lei 12.527/11

	2.11 Divulgação de relatórios estatísticos anuais sobre os pedidos de acesso à informação	2.11.1 Art. 29º inc. III, da Lei 12.527/11
--	---	--

FONTE: Elaboração da autora (2015).

É preciso salientar que municípios com menos de 10 mil habitantes, não são obrigados a manter espaço na internet para pedido de acesso online. Entretanto, aplicamos esta dimensão a todos os portais, já que assim, seria possível verificar as “boas práticas” e as “boas iniciativas” de cidades que mesmo não sendo obrigadas, disponibilizam mecanismos de acesso à informação de forma facultativa.

Todas as variáveis desta dimensão são binárias, isto é, a pontuação é definida a partir da presença ou ausência de determinado item no portal. Onde 0 = nulo/ inexistente e 1= encontrado/ completo. Se o portal pontuar em todas as variáveis da segunda dimensão, ele obterá a pontuação máxima de 11, considerada 100%.

QUADRO 5: TERCEIRA DIMENSÃO: TRANSPARÊNCIA AMPLIADA

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	EXPLICAÇÃO
3. TRANSPARÊNCIA AMPLIADA	3.1 Manuais ou cartilha didáticas	3.1.1 Boas práticas: auxiliam o cidadão comum a entender melhor as informações constantes no portal e como obter essas informações.
	3.2 Gráficos das despesas e receitas	3.2.1 Boas práticas: gráficos com informações orçamentárias que facilitam a visualização dos dados.
	3.3 Usabilidade do portal: o conteúdo é facilmente encontrado por qualquer cidadão? (0;1;2)	3.3.1 Um portal da transparência deve ser acessível a qualquer indivíduo. Portanto é necessário que os conteúdos sejam facilmente encontrados 0= Ruim / 1 = Regular / 2 = Bom
	3.4 Glossário	3.4.1 Ferramentas que auxilia o cidadão a entender os termos técnicos da Lei ou do sistema contábil.

	3.5 Valores unitários dos preços de produtos ou/e serviços.	3.5.1 Dado importante para uma ampla transparência, sem essa informação não há como saber claramente em que, como e o que foi gasto.
	3.6 Relatórios dos servidores sobre despesas com diárias e passagens	3.6.1 Boas práticas: prestar contas detalhadas e efetivas sobre gastos públicos.
	3.7 Informações dos Conselhos Municipais	3.7.1 Dado importante já que os cidadãos precisam saber sobre os conselheiros, suas decisões e as reuniões.
	3.8 Áudios, fotos e/ ou vídeos de audiências públicas realizadas	3.8.1 Vídeos, fotos e áudios são formas práticas e confiáveis para saber o conteúdo das audiências públicas.
	3.9 Diário oficial	3.9.1 Mecanismos para conferir as publicações diárias e oficiais do município.
	3.10 Informações de programas e metas do governo	3.10.1 Boas práticas: o cidadão consegue acompanhar e até medir a eficiência do governo.
	3.11 Ferramentas de acompanhamento de ações e obras	3.11.1 Boas práticas: o cidadão consegue acompanhar online as ações e obras que ocorrem na cidade.
	3.12 Manual de navegação ou mapa do site	3.12.1 Ferramentas que auxilia o cidadão a encontrar mais rapidamente o que procura.
	3.13 Filtros de pesquisa/ busca	3.13.1 Boas práticas: economiza tempo dos indivíduos e deixa a pesquisa mais ágil e fácil.
	3.14 Nos filtros: descrição do item.	3.14.1 Mecanismos de busca através da descrição do que se procura.
	3.15 Nos filtros: fornecedores;	3.15.1 Mecanismos de busca por nome dos fornecedores.
	3.16 Nos filtros: períodos	3.16.1 Permite realizar a pesquisa balizando os períodos (Mensal, trimestral, semestral e anual)

A terceira dimensão, é baseada na literatura e, tem por objetivo, mapear as variáveis mais importantes para ampliar e facilitar o acesso à informação aos dados públicos, bem como tornar a transparência mais efetiva.

As variáveis utilizadas na terceira dimensão, baseiam-se em boas práticas de governança e buscam por iniciativas e mecanismos que ampliam e facilitam a transparência pública. A análise é baseada em variáveis que procuram por maior detalhamento dos gastos públicos, informações sobre metas e obras já realizadas, relatórios de despesa de passagens e viagens com informações efetivas sobre os gastos públicos, ferramentas que simplificam o acesso aos dados e uma variável que mede a qualidade da usabilidade do portal. Esta é a única variável que não mapeia a simples presença ou ausência de determinado item, mas, uma variável que mede a qualidade do portal em relação a navegabilidade e a facilidade de encontrar as informações. Portanto, foi estabelecido a seguinte classificação: 0 se a navegabilidade for difícil, 1 se for regular e 2 se for fácil de encontrar as informações, as demais são variáveis binárias, onde 0 = nulo/ inexistente e 1 = encontrado/ completo.

Dessa maneira, se o portal pontuar em todas as variáveis da terceira dimensão, ele obterá 16 pontos, e somará mais um ponto se houver “boa navegabilidade”, chegando a pontuação máxima de 17, considerada 100%.

Na última dimensão denominada *Participação e Controle Social*, analisamos o portal a partir de 15 variáveis, que tem como finalidade estreitar a relação entre governantes e governados e abrir oportunidades à participação destes últimos. Assim buscamos por ferramentas que podem ser usadas para este fim, tais como presença de ouvidoria, formulário de contato, enquetes, pesquisa de opinião, convites para audiências públicas, convites para conselhos municipais e presença de mecanismos de consulta pública. Além disso, incluímos na pesquisa o mapeamento do uso de redes sociais, como *Facebook* e o *Twitter*, onde verificamos se as prefeituras fazem uso dessas ferramentas e ainda se respondem aos comentários dos participantes dessas redes sociais.

São treze variáveis binárias, onde 0= nulo/ inexistente e 1 = encontrado. Além destas, há outras duas variáveis que tem até quatro possíveis pontuações, sendo que essas duas variáveis referem-se a categoria de atualização do *Facebook* e do *Twitter*, e buscam medir a presença das prefeituras nessas redes sociais. Neste sentido, se as redes sociais fossem utilizadas diariamente, lhes atribuiríamos pontuação de 4, se fosse atualizada

apenas uma vez por semana, receberia pontuação 3, se fosse atualizada uma vez por mês receberia valor 2, se não fosse atualizada há pelo menos quatro meses, receberia 1 e se não fosse atualizada há mais de quatro meses ou se não tivesse nenhuma das duas redes sociais a pontuação seria 0.

Portanto, se o website pontuar em todas as variáveis da quarta dimensão, ele obterá 13 pontos, e somará mais 4 pontos se tiver seu *Facebook* atualizado e mais 4 pontos se tiver *Twitter* atualizado, chegando a pontuação máxima de 21 pontos, considerada 100%.

QUADRO 6: QUARTA DIMENSÃO: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	EXPLICAÇÃO
4. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	4.1 Ouvidoria	4.1.1 É um serviço aberto ao cidadão para escutar as reivindicações, as denúncias, as sugestões e também os elogios referentes aos diversos serviços disponíveis à população.
	4.2 Presenças do formulário de contato	4.2.1 Ferramentas que possibilita que cidadão entre em contato online com a administração pública podendo tratar de assuntos diversos.
	4.3 Possibilidades de fazer reclamações/ denúncias sobre as ações da prefeitura	4.3.1 Além da ouvidoria, presença de outros mecanismos para realizar denúncias e reclamações.
	4.4 Participação estimulada: Presença de enquetes e/ou pesquisa de opinião	4.4.1 Presenças de enquetes ou pesquisas de opinião que estimulam a participação.
	4.5 Participação espontânea: Presença de formulário de sugestões/ críticas	4.5.1 Presenças de formulários de sugestões ou críticas que permitem a participação espontânea dos cidadãos.
	4.6 Presenças de convite para participar das audiências públicas?	4.6.1 Mecanismos que garantem o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil, tem como característica marcante a oralidade, ou seja, a manifestação de opiniões pelos presentes.

	4.7 Presenças de convite para participar dos Conselhos Municipais?	4.7.1 Canais de participação dos cidadãos nos assuntos da cidade, uma forma mais direta de participar das decisões administrativas do município. Servem para fiscalizar, discutir problemas, propor planos, leis, normas e para serem consultados pela prefeitura a respeito de determinada decisão.
	4.8 Mecanismos de consultas públicas	4.8.1 Tem como objetivo produzir conhecimento sobre o que a sociedade pensa a respeito de um determinado assunto, pode ocorrer de forma online ou com a presença física.
	4.9 Kit mídias sociais	4.9.1 Ferramentas que permitem saber e ter acesso rápido a todas as redes sociais de um determinado website.
	4.10 A prefeitura utiliza Facebook?	4.10.1 Redes social
	4.11 A página do Facebook está atualizada?	4.11.1 Com essa informação, é possível saber a página da rede social é usada, e com que frequência.
	4.12 A prefeitura costuma responder aos comentários dos cidadãos no Facebook?	4.12.1 Com essa informação, é possível saber se a página é usada para manter uma comunicação mais ágil com os cidadãos. Mas não mede a qualidade das informações.
	4.13 A prefeitura utiliza Twitter?	4.13.1 Redes social
	4.14 A página do Twitter está atualizada?	4. 14.1 Com essa informação, é possível saber se a página da rede social é usada, e com que frequência.
	4.15 A prefeitura utiliza Youtube?	4.15.1 Redes social

FONTE: Elaboração da autora (2015).

A coleta de dados foi realizada em 3 etapas, a primeira foi uma pesquisa exploratória que ocorreu durante os meses de setembro a outubro de 2015. Esta primeira etapa serviu para verificarmos as distorções e tirar as dúvidas da equipe de pesquisadores em relação à planilha de dados, com a finalidade de padronizar a coleta. A segunda etapa, ocorreu durante os meses de novembro e dezembro de 2015, onde os pesquisadores realizaram a coleta dos dados em definitivo. Já a terceira etapa, aconteceu em janeiro de 2016, onde uma

segunda coleta foi realizada nos 120 maiores municípios do Paraná, revezando os pesquisadores (*double-check*) para termos uma segurança maior em relação aos dados. Nessa mesma etapa, também foram refeitos novamente todos os 43 municípios que durante a segunda fase de pesquisa, encontravam-se “fora do ar” ou não possuíam websites, com o objetivo de verificar se houve alguma alteração. Assim, destas 43 cidades, somente 14 permaneceram sem dados, por não terem website ou por permanecerem fora do ar.

Uma vez realizada o cálculo de pontuação de cada um dos portais municipais em cada uma das dimensões, poderemos estabelecer um Índice Governança Digital (IGD) que nos permitirá, não apenas mensurar o grau de transparência e participação dos portais municipais, mas também, fazer um mapeamento qualitativo das boas e das más práticas que ocorrem em cada portal executivo. Para realizarmos a classificação das cidades no índice, a pontuação das quatro dimensões se dará a partir da seguinte fórmula:

$$1,000+1,000+1,000+1,000 = 4,000 / 4 = 1,000.$$

O índice de governança será usado para classificarmos as cidades do Paraná em até cinco categorias, como segue abaixo:

QUADRO 7: CATEGORIAS DE CLASSIFICAÇÃO DAS CIDADES

0,000	0,199	Muito baixa
0,200	0,399	Baixa
0,400	0,599	Média
0,600	0,799	Alta
0,800	1,000	Muito Alta

FONTE: Elaboração da autora (2015).

Por fim, no capítulo intitulado, “Boas práticas de Governança digital”, será realizado uma análise descritiva e qualitativa do que consideramos ser “boas” e “más” práticas de governança encontradas nos portais dos executivos municipais paranaenses, isto é, mapear a existência de ferramentas mais avançadas de transparência e de participação política, e

verificar a possibilidade de deliberação pública na página do *Facebook* da prefeitura de Curitiba.

3. GOVERNANÇA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: UMA ANÁLISE DOS PORTAIS A PARTIR DAS DIMENSÕES TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO

Conforme explicado anteriormente, este trabalho se propôs à analisar os portais executivos dos municípios paranaenses com o objetivo de verificar o grau de transparência e as iniciativas de participação cívica e controle social disponibilizadas aos cidadãos nestes canais. As 57 variáveis utilizadas nesta pesquisa foram divididas em 4 dimensões, que juntas compõe o índice de governança digital proposto aqui. Nesse capítulo, forneceremos algumas informações descritivas gerais sobre a presença destas variáveis e o comportamento do índice nos portais das prefeituras paranaenses.

Durante o período de coleta, ocorrido entre setembro de 2015 e janeiro de 2016, foram analisados os 399 municípios paranaenses. Desse total, 385 possuíam sites e foram avaliados e 5 permaneceram fora do ar. Outras nove prefeituras não possuíam sites ou não tinham “portais da transparência” ou os portais da Lei de Acesso à Informação³³.

TABELA 1: PRESENÇA DE PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA NO PARANÁ.

	N	%
Sim	385	96,5
Não	9	2,3
Fora do ar	5	1,3
Total	399	100,0

FONTE: Elaboração da autora (2016).

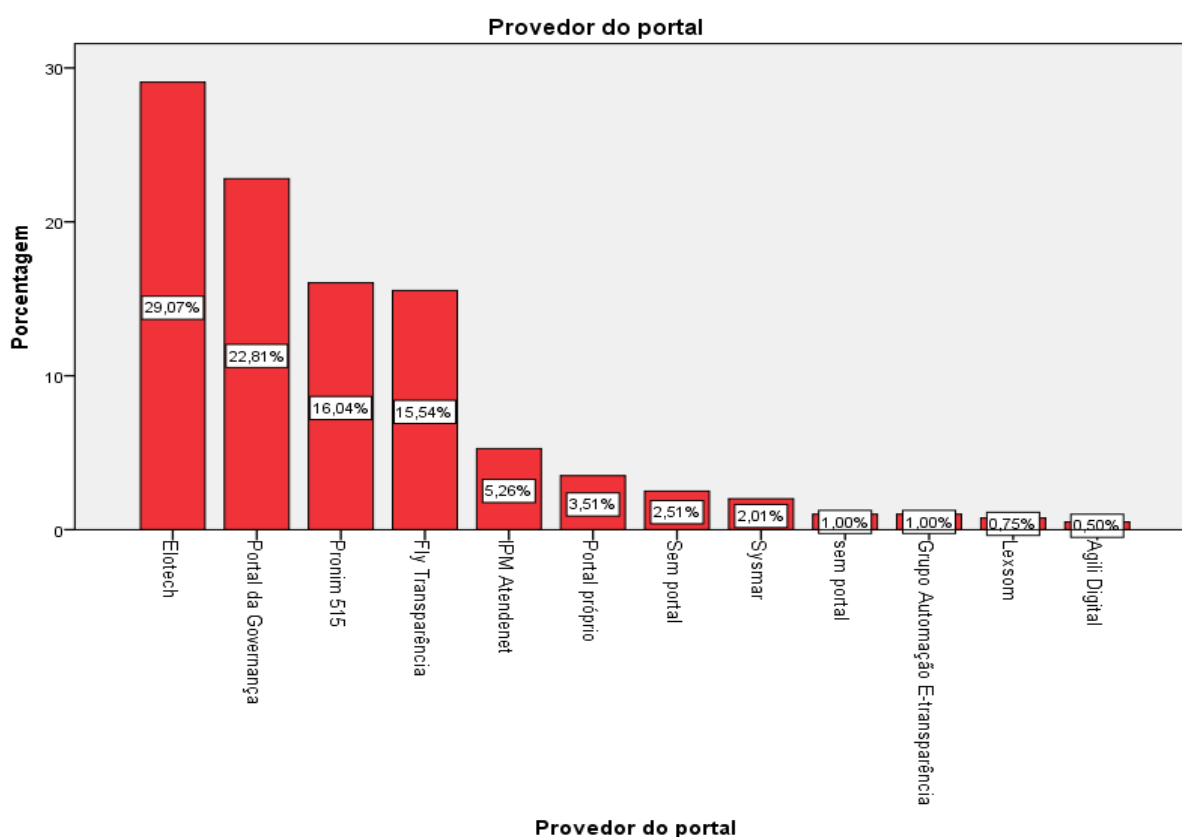
Os portais que ficaram “fora do ar” ao longo da coleta de dados, foram Moreira Sales, Antônio Olindo, Cambira, Prado Ferreira e Pitangueiras. Já as cidades que não

³³ Salientamos que os sites que não possuíam link próprio para o portal da transparência, também foram analisados para verificarmos se era possível encontrar informações financeiras e contábeis, tal qual indicado pela lei da transparência.

tinham portais em ambientes digitais foram: Contenda, Tijucas do Sul, Marilena, São Pedro do Iguaçu, Ibema, Porto Vitória, Diamante do Sul, Brasilândia do Sul e Manfrinópolis.

É importante destacar que dos 399 municípios do Paraná, 371 possuem portais da transparência elaborados por empresas terceirizadas. Ao todo 10 empresas detêm o domínio destes portais e, as informações públicas encontram-se sob custódia dessas empresas em um site externo à administração pública municipal.

GRÁFICO 1: EMPRESAS QUE FORNECEM O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NO PARANÁ (n = 399 municípios)



FONTE: Elaboração da autora (2016).

Pelo gráfico acima, podemos observar as empresas que detêm o domínio sobre os portais da transparência no Paraná: a imensa maioria dos portais (83,5%) é administrada por 4 empresas ou fornecedores: Elotech, que administra os portais de 29,1% (116) das

prefeituras dos municípios paranaenses; o “Portal da Governança”, vinculado ao governo estadual, que administra 22,8%; a Pronim 515, com 16,04% e a Fly Transparência, com 15,54%. Estes dados são importantes, pois o tipo de provedor e administrador dos portais pode afetar a qualidade dos mesmos e o desempenho do IGD. Outro dado interessante, é que mesmo não sendo obrigados por lei, a imensa maioria dos municípios do Paraná mantém portais da transparência vinculados aos websites das prefeituras. Apenas as cidades de Curitiba, Maringá, São José dos Pinhais, Cambé, Lapa, Coronel Vivida, Porecatu, Uraí, Renascença, Sapopema, Laranjal, Porto Amazonas, Jundiá do Sul e Bom Sucesso do Sul utilizam portais próprios.

Na sequência será apresentado o desempenho das cidades paranaenses nas quatro dimensões que compõe o índice de governança digital aqui proposto.

3.1 A DIMENSÃO DA TRANSPARÊNCIA COMPULSÓRIA

A primeira dimensão do índice tem como objetivo avaliar os chamados “portais da transparência”, verificando a aplicação da Lei 131/2009 e da Lei 12.527/11 nos portais executivos municipais. Tanto a primeira, quanto a segunda dimensão referem-se a uma espécie de “transparência compulsória”, por serem embasadas estritamente nos textos das leis citadas.

As variáveis foram selecionadas com base nas leis e seus respectivos decretos, que estipulam previamente como devem funcionar os portais e, quais conteúdos precisam ser publicados. Decidimos chamar esta dimensão do índice, de “transparência compulsória”, uma vez que são informações obrigatórias segundo a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação e, devem ser divulgadas de forma proativa pelos órgãos públicos, isto é, sem a necessidade de pedidos de informação.

Muitas destas informações estão nos portais da transparência. Então, ao analisarmos estes portais, fazemos uma alusão ao conceito trazido pela LAI em relação à obrigatoriedade de publicar dados de interesse geral ou coletivo sem a necessidade de pedidos dos cidadãos. Essa dimensão refere-se mais propriamente a itens ou dados que

devem obrigatoriamente constar nos portais *online* com acesso amplo e sem a necessidade de cadastro ou realização de login e senhas.

Todas os itens desta dimensão são variáveis binárias, com exceção da variável que avalia a disponibilização de acessibilidade a pessoas com deficiência, de acordo com o documento E-MAG, que define o modelo de acessibilidade com informações substanciais sobre a forma como os dados devem ser postados para garantir o acesso de pessoas com alguma deficiência, delimitando, portanto, que a barra de acessibilidade deve ficar logo no início da página do website governamental. Essas ferramentas são importantes para garantir que pessoas com deficiência também consigam utilizar os portais.

Assim, avaliamos a presença da barra de acessibilidade nos portais paranaenses, e classificamos os sites que seguiam o modelo e-MAG, mas também consideramos aqueles portais que não seguiam o modelo especificado, e disponibilizavam a barra de acessibilidade somente no final da página. Atribuímos maior pontuação (2 pontos) para aqueles que seguiam as recomendações do documento, um ponto para aqueles que colocaram a barra no canto inferior da página, e zero para aqueles que não disponibilizavam ferramentas de acessibilidade, assim obtemos o seguinte resultado.

TABELA 2: FERRAMENTAS DE ACESSIBILIDADE

VARIÁVEIS	N	%
Não tem acessibilidade	321	80,5
Acessibilidade é na parte inferior	38	9,5
Acessibilidade visível na parte superior	40	10
Total	399	100

FONTE: Elaboração da autora (2016).

Conforme levantado, apenas 78 websites possuíam recursos de acessibilidade, como demonstra a tabela 2. Destes, apenas 10% seguiam as recomendações do e-MAG, colocando a barra de acessibilidade logo no início da página oficial das prefeituras, o que demonstra, em última instância, uma ausência de interesse das prefeituras paranaenses em

disponibilizar ferramentas que possibilitem o acesso aos websites governamentais a todos os cidadãos, descumprindo tanto a Lei de Acessibilidade quanto a Lei de Acesso à Informação, que garante o acesso à informação aos cidadãos. Esse descuido, reflete o que observamos nas cidades quanto à precária política de acessibilidade para pessoas com deficiência. Assim, não foi possível identificar um padrão para o cumprimento da acessibilidade, sendo possível observá-la tanto nos websites da capital e cidades grandes, quanto nos websites de cidades com menos de dez mil habitantes.

Apesar disso, nota-se que a grande maioria dos portais, em geral, cumprem os requisitos mínimos de transparência. Assim, os 385 municípios paranaenses que possuem portais, 79,2% utiliza o “banner” de acesso, dando destaque ao link do portal da transparência em seus websites. Enquanto que 87,2% divulgam informações sobre licitações com seus respectivos editais e contratos.

A possibilidade de realizar downloads, foi obedecida por 74,9% prefeituras, enquanto que a disponibilização para exportar dados brutos e abertos foi encontrado em 51,6%. Já o detalhamento e tempestividade das informações de receitas e despesas foi encontrado em 51,9% dos portais analisados.

A lista com os nomes dos servidores concursados, comissionados e pensionistas foi encontrada em 77,4% dos portais, mas esse número cai quando falamos em divulgação nominal dos salários, que só foi cumprida em 45,9%, enquanto que o detalhamento das remunerações, isto é, informações sobre descontos, bonificações e o rendimento líquido só foi disponibilizado em 29,6%, num total de 118 portais. Vale ressaltar que em 2015 o STF e diversos órgãos jurídicos estabeleceram que essa prática deve ser a regra e o sigilo a exceção, entretanto, mesmo após esta decisão, o número de portais no Paraná que divulgam os salários nominais dos servidores é escasso.

Outro dado importante que deve constar no portal da transparência é a divulgação de despesas com passagens e viagens dos servidores. Este item foi encontrado em 59,9% dos portais analisados. É preciso salientar que a maioria dos portais destacava essa informação, facilitando a busca para o usuário do portal, uma vez que são dados importantes, que precisam ser divulgados juntamente com os motivos e gastos realizados por servidores que tiveram suas despesas custeadas com dinheiro público. Abaixo é possível visualizar todos os dados obtidos na tabela 3.

TABELA 3: DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA COMPULSÓRIA

		Mais de 10 mil		Menos de 10 mil		Total	
		N	%	N	%	N	%
Possui portal da transparência	Não	2	22,2	7	77,8	9	2,3
	Sim	193	50,1	192	49,9	385	96,5
	Fora do ar	1	20,0	4	80,0	5	1,3
Presença de "banner"	Sim	161	50,9	155	49,1	316	79,2
	Não	35	42,2	48	57,8	83	20,8
Acesso sem cadastro prévio	Sim	172	49,3	177	50,7	349	87,5
	Não	24	48,0	26	52,0	50	12,5
E-acessibilidade para necessidades especiais	ruim	156	48,6	165	51,4	321	80,5
	média	13	34,2	25	65,8	38	9,5
	satisf	27	67,5	13	32,5	40	10,0
Relatórios LDO, LOA, PPA	Sim	151	52,4	137	47,6	288	72,2
	Não	45	40,5	66	59,5	111	27,8
Informações sobre licitações	Sim	178	51,0	171	49,0	349	87,5
	Não	18	36,0	32	64,0	50	12,5
Atas e relatórios de audiências públicas	Sim	78	56,1	61	43,9	139	34,8
	Não	118	45,4	142	54,6	260	65,2
Nomes dos concursados e comissionados	Sim	153	49,5	156	50,5	309	77,4
	Não	43	47,8	47	52,2	90	22,6
Salários divulgados nominalmente	Sim	95	51,9	88	48,1	183	45,9
	Não	101	46,8	115	53,2	216	54,1
Detalhamento dos salários nominais	Sim	71	60,2	47	39,8	118	29,6
	Não	125	44,5	156	55,5	281	70,4
Despesas com passagens e diárias	Sim	117	49,8	118	50,2	235	58,9
	Não	79	48,2	85	51,8	164	41,1
Detalhamento de despesas	Sim	100	48,3	107	51,7	207	51,9
	Não	96	50,0	96	50,0	192	48,1
Download	Sim	142	47,5	157	52,5	299	74,9
	Não	54	54,0	46	46,0	100	25,1
Exportação de dados	Sim	89	43,2	117	56,8	206	51,6
	Não	107	55,4	86	44,6	193	48,4
Atualização	Sim	104	47,7	114	52,3	218	54,6
	Não	92	50,8	89	49,2	181	45,4

FONTE: Elaboração própria (2016).

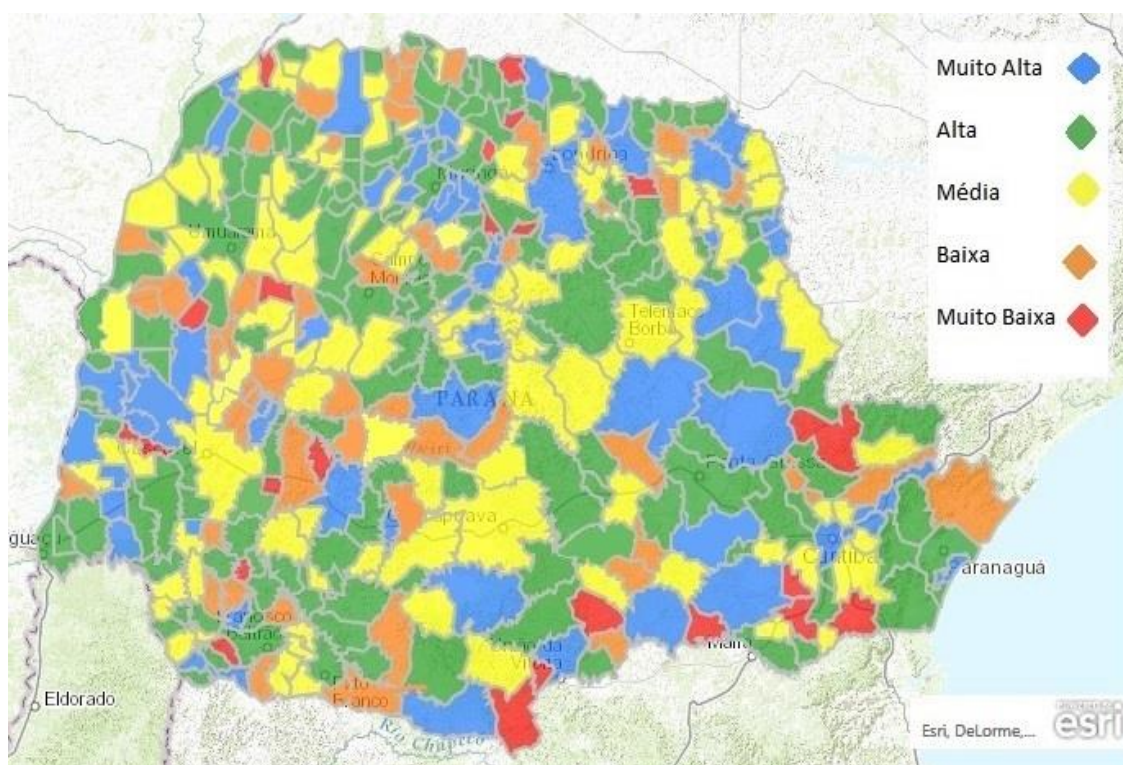
Já as atas ou relatórios de audiências públicas foram encontradas em apenas 34,8% dos portais analisados. É importante ressaltar que as audiências públicas que se referem à prestação de contas e ao planejamento orçamentário, são obrigatórias segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Nesse sentido, esperava-se um cuidado maior em relação à publicização destes documentos.

Foram encontradas informações sobre atas e relatórios de audiências públicas em apenas 139 portais. Destes portais, alguns realizavam a publicação dos dados a partir da digitalização das próprias atas. Em outros, elaboravam relatórios mais sofisticados, com

gráficos e informações discutidos nas reuniões. Também houve casos de prefeituras que divulgavam as apresentações de *Power Point* utilizadas durante as audiências públicas.

A partir destes dados coletados, criamos a primeira dimensão do índice de governança digital. As pontuações obtidas pelas cidades foram somadas e depois divididas pela pontuação máxima que poderia ser alcançada por esses portais, que neste caso, chegava a dezesseis pontos, dado que existem quinze variáveis e uma delas possui pontuação máxima de dois pontos, podendo somar dezesseis pontos. A partir dessa pontuação, foi possível classificar as cidades em cinco categorias: muito baixa (representada pela cor vermelha), baixa (representada pela cor laranja), média (representada pela cor amarela), alta (representada pela cor verde) e muito alta (representada pela cor azul). Tal qual pode ser observado na figura 1.

FIGURA 1: PONTUAÇÃO DAS CIDADES PARANAENSES NA DIMENSÃO DE TRANSPARÊNCIA COMPULSÓRIA



FONTE: Elaborado pela autora no programa Esri Maps for office (2016).

Para facilitar a visualização dos dados com a pontuação de cada cidade, colocamos estes dados em mapas que contrastam as diferentes cores que possibilitam uma visualização mais simplificada das pontuações de cada município dentro da dimensão denominada *transparência compulsória*.

Nesta primeira dimensão do índice, é possível observar (na figura 1) que 65 municípios encontram-se na pontuação “muito alta”, 152 municípios encontram-se na “alta”, 108 municípios aparecem na “média”, e 22 cidades como "muito baixa", sendo que destas, 14 não possuíam portal ou estavam com a página “fora do ar”, portanto, pode-se dizer que somente 6 cidades se encaixam na pontuação “muito baixa”, são elas: Quitandinha, Boa Esperança do Iguazu, Califórnia, Cerro Azul, General Carneiro, Mallet, Nova Fátima e Porecatu.

Portanto, de maneira geral, a *transparência compulsória* alcança bons níveis nos portais das prefeituras paranaenses. Uma vez que a pontuação “alta” e “muito alta” não se restringe a municípios grandes ou a regiões específicas, mas aparece também em municípios pequenos, o que demonstra um bom cumprimento dos aspectos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Transparência.

3.2 DIMENSÃO OBSERVÂNCIA A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Já o cumprimento da LAI, no que se refere ao âmbito do SIC online (e-SIC), só foi encontrado em 176 municípios. É importante lembrar que a LAI desobriga municípios com menos de 10 mil habitantes à disponibilizarem e-SIC para pedidos de informação em ambientes online, embora sejam obrigados a garantir o acesso à informação em nível presencial. Porém, como dissemos, nesta pesquisa optamos por verificar todos os casos, independente da regra da LAI, possibilitando dessa forma, encontrar “boas práticas” de governança digital e também verificar a extensão do processo nos municípios menores. Os dados que coletamos sobre a frequência das variáveis e-SIC nos municípios paranaenses encontram-se na tabela abaixo.

TABELA 4: DIMENSÃO OBSERVÂNCIA A LAI

		mais de 10 mil		Menos de 10 mil		Total	
		N	%	N	%	N	%
e_sic_espaçolai	Não	101	51,5%	122	60,1%	223	55,9%
	Sim	95	48,5%	81	39,9%	176	44,1%
e_sic_banner	Não	112	57,1%	134	66,0%	246	61,7%
	Sim	84	42,9%	69	34,0%	153	38,3%
e_sic_textexplicativo	Não	121	61,7%	154	75,9%	275	68,9%
	Sim	75	38,3%	49	24,1%	124	31,1%
e_sic_local	Não	163	83,2%	176	86,7%	339	85,0%
	Sim	33	16,8%	27	13,3%	60	15,0%
e_sic_telefones	Não	165	84,2%	185	91,1%	350	87,7%
	Sim	31	15,8%	18	8,9%	49	12,3%
e_sic_acompanhamentopedido	Não	144	73,5%	139	68,5%	283	70,9%
	Sim	52	26,5%	64	31,5%	116	29,1%
e_sic_pedidoonline	Não	135	68,9%	127	62,6%	262	65,7%
	Sim	61	31,1%	76	37,4%	137	34,3%
e_sic_alternativaspedido	Não	176	89,8%	196	96,6%	372	93,2%
	Sim	20	10,2%	7	3,4%	27	6,8%
e_sic_recursos	Não	185	94,4%	176	86,7%	361	90,5%
	Sim	11	5,6%	27	13,3%	38	9,5%
e_sic_FAQs	Não	162	82,7%	167	82,3%	329	82,5%
	Sim	34	17,3%	36	17,7%	70	17,5%
e_sic_relatoriosanuais	Não	188	95,9%	196	96,6%	384	96,2%
	Sim	8	4,1%	7	3,4%	15	3,8%
TOTAL		196	100	203	100	399	100

FONTE: Elaboração própria (2016).

Dos 176 municípios que regulamentaram a LAI, apenas 38,3% utilizavam o “banner” padrão que facilita a visualização do link para realizar o pedido de informação. Já o texto explicativo que esclarece o funcionamento das regras para pedidos de informações, foram encontrados em 31,1% de todos os sites pesquisados.

De acordo com a LAI, os portais precisam fornecer também informações sobre o local físico e virtual e ainda disponibilizar telefones e e-mails específicos do SIC presencial. No Paraná, 15% municípios informavam o local físico e virtual do SIC e apenas 12,3% forneciam telefones e e-mails específicos.

Quando buscamos pela possibilidade de realizar pedidos de informação online, 34,3% dos municípios disponibilizaram esse instrumento, já o acompanhamento de protocolo de pedido de informação online foi disponibilizado por 29,1% das prefeituras.

Em seguida vem a divulgação de perguntas e respostas mais frequentes, disponibilizada por apenas 17,5% dos portais.

Já as divulgações de relatórios estatísticos anuais sobre os pedidos de acesso à informação foram disponibilizadas por apenas 3,8% dos portais, ou 15 municípios no total. Os resultados para a possibilidade de escolher como receber as informações, também são baixos, sendo encontrados em apenas 6,8% dos websites. As informações sobre recursos de pedidos de informações foram encontradas em 9,5% dos portais.

Com base nestes dados coletados, criamos a segunda dimensão do *índice de governança digital*. As pontuações dos municípios foram somadas e depois divididas pela pontuação máxima que poderia ser obtida pelos portais, neste caso onze pontos, já que há onze variáveis e nenhuma delas possui mais de uma possibilidade de classificação, sendo todas binárias.

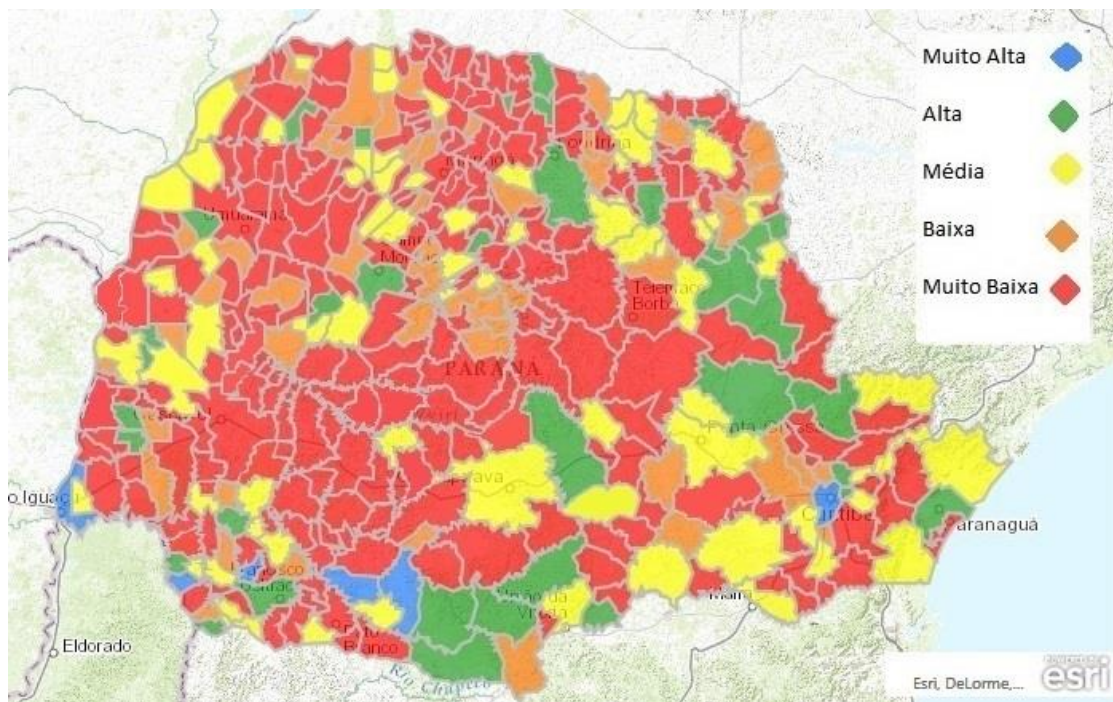
Da mesma forma que a dimensão anterior, buscamos classificar as cidades de acordo com suas respectivas pontuações em até 5 categorias que vão de muito baixa (representada pela cor vermelha), baixa (representada pela cor laranja), média (representada pela cor amarela), alta (representada pela cor verde) e muito alta (representada pela cor azul). Esta dimensão é denominada *observância a LAI*.

Por realizar uma análise quantitativa e ampla de 399 municípios num curto espaço temporal, esta pesquisa só verificou o cumprimento da LAI online (e-SIC), dessa forma, analisamos o que consta nos portais e se estes permitem a realização de pedidos através da internet. Não foi possível verificar a taxa de resposta aos pedidos de informação, se o prazo está dentro do estipulado por lei e, nem se o cidadão consegue obter a informação efetivamente.

No Paraná 196 municípios possuem mais de dez mil habitantes, destes, apenas 18 obtiveram pontuação “alta”: Londrina, Colombo, Paranaguá, Pinhais, Campo Mourão, Francisco Beltrão, Castro, Prudentópolis, Palmas, Jaguariaíva, Arapoti, Wenceslau Braz, Cruz Machado, Cerro Azul, Bituruna, Bela Vista do Paraíso, Nova prata do Iguaçu e Alvorada do Sul. Já a pontuação “muito alta”, foi alcançada por 4 cidades, são elas: Curitiba, Foz do Iguaçu, Coronel Vivida e Manguaçu. Na sequência, aparecem 34 cidades com pontuação “média”, 31 cidades com pontuação “baixa” e 109 cidades com pontuação “muito baixa”. Um resultado bem abaixo do esperado, já que municípios com

mais de 10 mil habitantes são obrigadas a disponibilizar ferramentas de e-SIC em seus portais.

FIGURA 2: PONTUAÇÃO DAS CIDADES PARANAENSES NA DIMENSÃO OBSERVÂNCIA A LAI



FONTE: Elaborado pela autora no programa Esri Maps for office (2016).

Por outro lado, 203 municípios do Paraná possuem menos de 10 mil habitantes, e portanto, não são obrigados a cumprir a LAI no âmbito do e-SIC. Entretanto, alguns desses municípios como Pranchita e Nova Esperança do Sudoeste, por exemplo, alcançaram pontuação “muito alta” e, outros 18 municípios receberam classificação “Alta”, são eles: Barracão, Congonhinhas, Nova Santa Rosa, Coronel Domingos Soares, Pérola d’ Oeste, Pinhalão, Xambrê, Paula Freitas, Santana do Itararé, Diamante D’ Oeste, Tamboara, Boa Esperança, Kaloré, Ramilândia, Planaltina do Paraná, Quatro pontes, Barra do Jacaré e Miraselva. Essas cidades se destacam por cumprirem de forma facultativa a disponibilização do e-SIC e, principalmente por fornecerem um serviço classificado entre “alta” e “muito alta”.

Ainda na categoria de municípios com menos de dez mil habitantes, encontramos 36 cidades com pontuação “média” na dimensão do e-SIC e, 21 com pontuação “baixa”. As demais 122 cidades não cumpriam a LAI, ficando com pontuação “muito baixa”.

Por fim, observamos que 223 municípios paranaenses não cumprem as determinações da LAI, destes, pelo menos 101 são obrigados a manter um espaço de e-SIC, já que possuem mais de 10 mil habitantes. Desta forma, quando comparamos a dimensão da LAI com a dimensão da Lei da Transparência, observamos que haviam 65 cidades com pontuação “muito alta” e apenas 22 cidades com pontuação “muito baixa”, enquanto na dimensão da LAI, apenas 6 cidades conseguiram pontuação “muito alta”, demonstrando que no Paraná a Lei da Transparência é mais respeitada e cumprida do que a Lei de Acesso à Informação.

3.3 DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA AMPLIADA

A terceira dimensão do IGD, não trata de variáveis compulsórias, como nas dimensões anteriores, mas é constituída por uma série de variáveis retiradas da literatura e baseiam-se em boas práticas de governança, tendo como objetivo analisar os portais verificando iniciativas e mecanismos que ampliem e facilitem a transparência pública em ambientes digitais.

Por não se tratar de itens baseados no texto da lei, e sim de variáveis que demandam “boas práticas”, elas não são obrigatórias, mas são consideradas relevantes uma vez que ajudam o cidadão comum a entender melhor as informações, encontrar de forma mais ágil o que procura e ter um nível de detalhamento maior, enfim, possibilitam que a transparência deixe de ser apenas uma prática por obrigação legal e torne-se uma prática de transparência efetivamente democrática.

Neste sentido, defendemos que é importante ir além da legislação e buscar uma transparência mais ampla que possibilite um melhor entendimento dos dados, um maior detalhamento das informações e, que munam o cidadão com ferramentas que o ajudem a exercer seu papel de fiscalizador das instituições e ações governamentais.

Neste sentido, esta terceira dimensão analisa os municípios buscando por informações mais amplas que ajudem o cidadão comum a entender melhor as informações constantes no portal. O percentual de presença das variáveis que formam este índice está indicado na tabela abaixo que, assim como nas anteriores, foi subdividida em cidades com mais e menos de 10 mil habitantes.

TABELA 5: DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA AMPLIADA

		mais de 10 mil		Menos de 10 mil		Total	
		N	%	N	%	N	%
Manuais ou cartilhas	Não	189	96,4%	201	99,0%	390	97,7%
	Sim	7	3,6%	2	1,0%	9	2,3%
Gráfico	Não	144	73,5%	127	62,6%	271	67,9%
	Sim	52	26,5%	76	37,4%	128	32,1%
Usabilidade	Ruim	28	14,3%	41	20,2%	69	17,3%
	Regula	89	45,4%	69	34,0%	158	39,6%
	Boa	79	40,3%	93	45,8%	172	43,1%
Glossário	Não	166	84,7%	171	84,2%	337	84,5%
	Sim	30	15,3%	32	15,8%	62	15,5%
Valor dos preços	Não	96	49,0%	88	43,3%	184	46,1%
	Sim	100	51,0%	115	56,7%	215	53,9%
Relatório diárias	Não	184	93,9%	159	78,3%	343	86,0%
	Sim	12	6,1%	44	21,7%	56	14,0%
Informações dos Conselhos Municipais	Não	128	65,3%	143	70,4%	271	67,9%
	Sim	68	34,7%	60	29,6%	128	32,1%
Videos audiências públicas	Não	176	89,8%	179	88,2%	355	89,0%
	Sim	20	10,2%	24	11,8%	44	11,0%
Diário oficial	Não	56	28,6%	68	33,5%	124	31,1%
	Sim	140	71,4%	135	66,5%	275	68,9%
Programas e metas do governo	Não	141	71,9%	165	81,3%	306	76,7%
	Sim	55	28,1%	38	18,7%	93	23,3%
Obras	Não	137	69,9%	144	70,9%	281	70,4%
	Sim	59	30,1%	59	29,1%	118	29,6%
Mapa do site	Não	133	67,9%	132	65,0%	265	66,4%
	Sim	63	32,1%	71	35,0%	134	33,6%
Filtros de pesquisa	Não	111	56,6%	117	57,6%	228	57,1%
	Sim	85	43,4%	86	42,4%	171	42,9%
Descrição dos item	Não	175	89,3%	169	83,3%	344	86,2%
	Sim	21	10,7%	34	16,7%	55	13,8%
Fornecedores	Não	171	87,2%	164	80,8%	335	84,0%
	Sim	25	12,8%	39	19,2%	64	16,0%
Pesquisa por períodos	Não	127	64,8%	134	66,0%	261	65,4%
	Sim	69	35,2%	69	34,0%	138	34,6%

FONTE: Elaboração da autora (2016).

Assim, mapeamos a presença de gráficos de receitas e despesas que ajudam a visualizar e comparar melhor as informações financeiras, este requisito foi encontrado em 32,1% dos portais paranaenses. Outro item que ajuda o entendimento do cidadão comum são os manuais e cartilhas didáticas, que foram encontrados em apenas 2,3% dos portais, já a ferramenta de glossário, estava presente em 15,5%. A presença de Diário Oficial foi constatada em 68,9%, enquanto que o manual de navegação - que ajuda o cidadão a encontrar o que procura- estava presente em 23,3%. Outra variável importante é a

divulgação dos valores unitários dos preços de produtos e serviços, pois possibilitam um maior detalhamento dos gastos, possibilitando descobrir onde o dinheiro público foi gasto. Entre os portais paranaenses 215 divulgavam os valores unitários dos gastos públicos (53,9%), um valor alto quando comparado com outras variáveis da mesma coluna, mas muito aquém do esperado, por ser uma informação importante e necessária.

Outra prática relevante é a divulgação de relatórios de gastos dos servidores em viagens, esta variável só foi cumprida por 14% dos municípios, sendo encontrado nas prefeituras de Maringá, Pinhais, Arapongas, Cianorte e Arapoti dentre outras. Essa prática deveria ser estendida a todas as prefeituras como regra, entretanto, ainda é rara entre as prefeituras paranaenses.

Buscamos também por informações sobre conselhos municipais, com dados sobre as reuniões e discussões realizadas. Este requisito foi encontrado em 32,1% dos portais. Já informações sobre audiências públicas, acompanhadas de fotos, vídeos ou áudios (que são formas práticas e confiáveis para acompanhar o conteúdo discutido) só foram encontradas em 11% dos portais analisados.

Também avaliamos a presença de informações, programas e documentos que abordavam metas do Executivo em relação a gestão. Este critério estava presente em apenas 23,3% dos portais, ao passo que apenas 29,6% possibilitavam que o internauta acompanhasse as ações e obras das prefeituras em tempo real, como informações das obras realizadas pela cidade, isso através de aplicativos e espaços online específicos para divulgação desse tipo de notícia.

Outros itens mapeados visam a simplificação e agilidade com que se busca determinadas informações nos portais, são medidas que tem como foco facilitar a vida do cidadão e possibilitar que este encontre os dados que procura de forma simples e direta. Dessa forma, verificamos a presença de filtros de pesquisa, encontrada em 42,9% dos portais analisados, sendo que estes filtros foram mapeados a partir de três níveis, a possibilidade de buscar informações a partir da descrição do que se procura (13,8%), da busca direta pelos fornecedores dos produtos ou serviços (16%) e a separação das informações por diferentes periodicidades (34,6%).

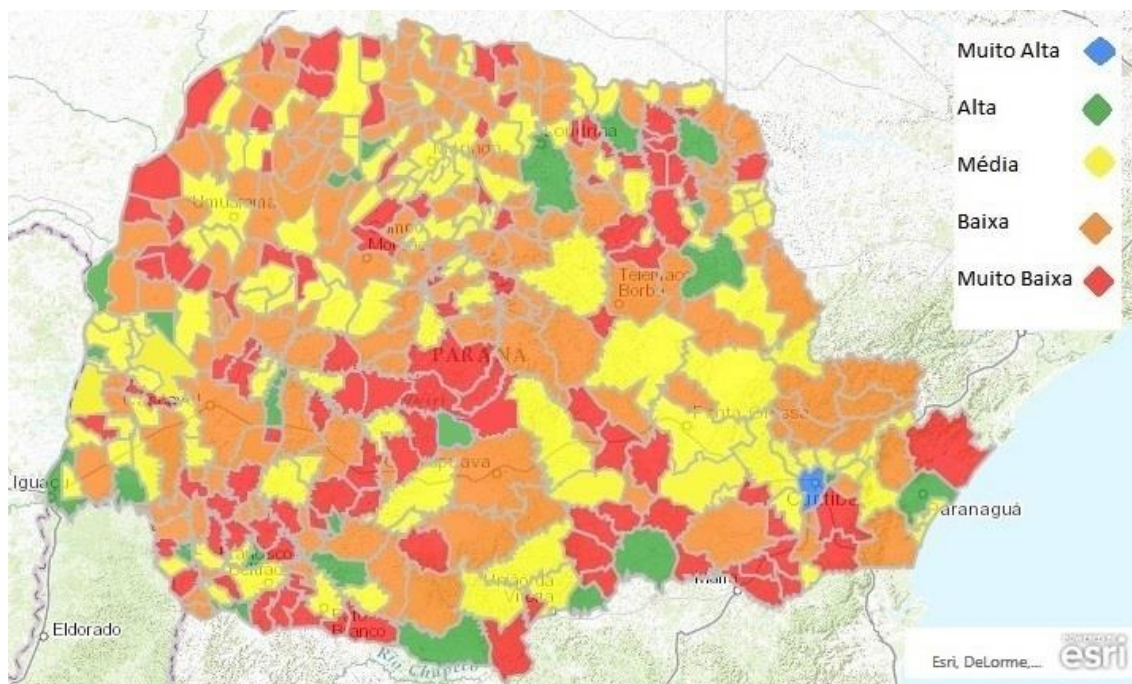
Já a usabilidade de um portal, é relevante pois garante que qualquer cidadão consiga navegar de forma rápida, poupando tempo e encontrando as informações de maneira clara.

A partir disso, consideramos como tendo boa usabilidade, aqueles portais que apresentavam boas estruturas básicas de navegação, isto é, que fossem rápidas e compreensíveis para o cidadão comum. Para avaliarmos isso, consideramos três níveis de classificação de usabilidade: boa usabilidade, usabilidade regular e usabilidade ruim. Neste sentido, a maioria dos portais foram considerados de boa usabilidade (43,1%), seguido da usabilidade regular (39,6%) e usabilidade ruim (17,3%).

Outro dado significativo é a pouca disparidade da presença das variáveis entre cidades com mais de 10 mil e menos de 10 mil habitantes. Esse foi um dado até certo ponto surpreendente da presente pesquisa, pois revela um esforço de modernização dos portais legislativos mesmo em cidades pequenas, com baixo número de habitantes e baixo IDH, um resultado até certo ponto discrepante em comparação com estudos anteriores.

Os critérios avaliados a partir desta dimensão também foram transformados em pontuações e comparados a partir de gráficos georreferenciados, sendo utilizadas as mesmas classificações e cores, como pode ser visualizada abaixo.

FIGURA 3: PONTUAÇÃO DAS CIDADES PARANAENSES NA DIMENSÃO DE TRANSPARÊNCIA AMPLIADA.



FONTE: Elaborado pela autora no programa Esri Maps for office (2016).

Quando comparamos a terceira dimensão com a segunda (que avalia a LAI), observamos uma redução nos bons resultados, sendo que a redução é ainda maior quando comparamos com a primeira dimensão (*transparência compulsória*).

Assim, na dimensão da *transparência ampliada*, são encontrados 106 municípios na condição de transparência “muito baixa”, e 147 portais com pontuação “baixa”, 121 com pontuação “média” e apenas 23 cidades com pontuação “alta”. Nesta dimensão, somente a capital Curitiba conseguiu pontuar como “muito alta”, com aproximadamente 0,824 pontos no índice.

Isso demonstra que a grande maioria dos gestores públicos buscam apenas cumprir as legislações existentes, e não se interessam por aperfeiçoar as ferramentas de transparência, da mesma forma que não buscam ampliar o acesso à informação ou criar mecanismos que incentivem o cidadão a fazer seu papel de agente fiscalizador do estado. Muito pelo contrário, o que observamos é que os portais procuram dificultar o acesso aos dados ao mesmo tempo que divulgam somente aquilo o que é mais básico para evitar problemas com órgãos de controle, sem se preocupar com a forma que se divulga e nem se o cidadão comum pode acessar com facilidade e entendimento da informação. Desta forma, bons exemplos são ainda exceções quando falamos de práticas de transparência ampliada.

3.4 DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.

A última dimensão a compor o *índice de governança digital*, mapeia incentivos e iniciativas de participação e controle social que são ferramentas essenciais quando se considera aspectos democráticos relevantes em ambientes virtuais. A participação é verificada em função dos incentivos e iniciativas que tenham peso democraticamente relevantes, que busquem fortalecer a participação cívica e construir instrumentos de controle social a partir da democracia digital (AGGIO e SAMPAIO, 2013).

Para Gomes (2011), é preciso que os governos criem canais mais elaborados de interação com os cidadãos e de estímulo à participação, para que o cidadão, quando interessado, possa exercer seu direito de participar e opinar sobre as ações governamentais. Tendo isso em mente, buscamos nos portais paranaenses, a presença de canais e iniciativas

que possibilitassem a participação cívica. Entretanto, neste trabalho não analisamos debates, tão pouco se as demandas da população eram incorporadas pelos representantes, tanto devido ao número de portais analisados, quanto pela natureza quantitativa da pesquisa. Apenas nos concentramos nas iniciativas das prefeituras para abrir oportunidades de interação e estímulo à participação.

Os percentuais das variáveis que usamos para mensurar a participação nos portais das prefeituras do Paraná, encontram-se discriminadas abaixo, subdivididos entre prefeituras com mais de 10 mil e menos de 10 mil habitantes.

TABELA 6: DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.

		Mais de 10 mil		Menos de 10 mil		Total	
		N	%	N	%	N	%
Ouvidoria	Não	102	52,0%	120	59,1%	222	55,6%
	Sim	94	48,0%	83	40,9%	177	44,4%
Formulário	Não	39	19,9%	55	27,1%	94	23,6%
	Sim	157	80,1%	148	72,9%	305	76,4%
Reclamações	Não	60	30,6%	72	35,5%	132	33,1%
	Sim	136	69,4%	131	64,5%	267	66,9%
Participação estimulada	Não	164	83,7%	160	78,8%	324	81,2%
	Sim	32	16,3%	43	21,2%	75	18,8%
Participação espontânea	Não	128	65,3%	159	78,3%	287	71,9%
	Sim	68	34,7%	44	21,7%	112	28,1%
Convite para participar de audiências	Não	122	62,2%	152	74,9%	274	68,7%
	Sim	74	37,8%	51	25,1%	125	31,3%
part_conviteconselho	Não	169	86,2%	180	88,7%	349	87,5%
	Sim	27	13,8%	23	11,3%	50	12,5%
part_consulta	Não	174	88,8%	201	99,0%	375	94,0%
	Sim	22	11,2%	2	1,0%	24	6,0%
part_kitmidias	Não	131	66,8%	181	89,2%	312	78,2%
	Sim	65	33,2%	22	10,8%	87	21,8%
part_facebook	Não	56	28,6%	123	60,6%	179	44,9%
	Sim	140	71,4%	80	39,4%	220	55,1%
part_atualizaface	Não se aplica	73	37,2%	148	72,9%	221	55,4%
	desatualizado	2	1,0%	3	1,5%	5	1,3%
	Mensal	9	4,6%	7	3,4%	16	4,0%
	Semanal	15	7,7%	14	6,9%	29	7,3%
part_respcomentsface	Não	97	49,5%	31	15,3%	128	32,1%
	Sim	164	83,7%	195	96,1%	359	90,0%
part_twitter	Não	32	16,3%	8	3,9%	40	10,0%
	Sim	142	72,4%	194	95,6%	336	84,2%
part_atualizatwitter	Não se aplica	54	27,6%	9	4,4%	63	15,8%
	desatualizado	175	89,3%	199	98,0%	374	93,7%
	Mensal	1	,5%	0	0,0%	1	,3%
	Semanal	1	,5%	2	1,0%	3	,8%
	Diária	3	1,5%	1	,5%	4	1,0%
part_youtube	Não	16	8,2%	1	,5%	17	4,3%
	Sim	140	71,4%	193	95,1%	333	83,5%
		56	28,6%	10	4,9%	66	16,5%

FONTE: Elaboração da autora (2016).

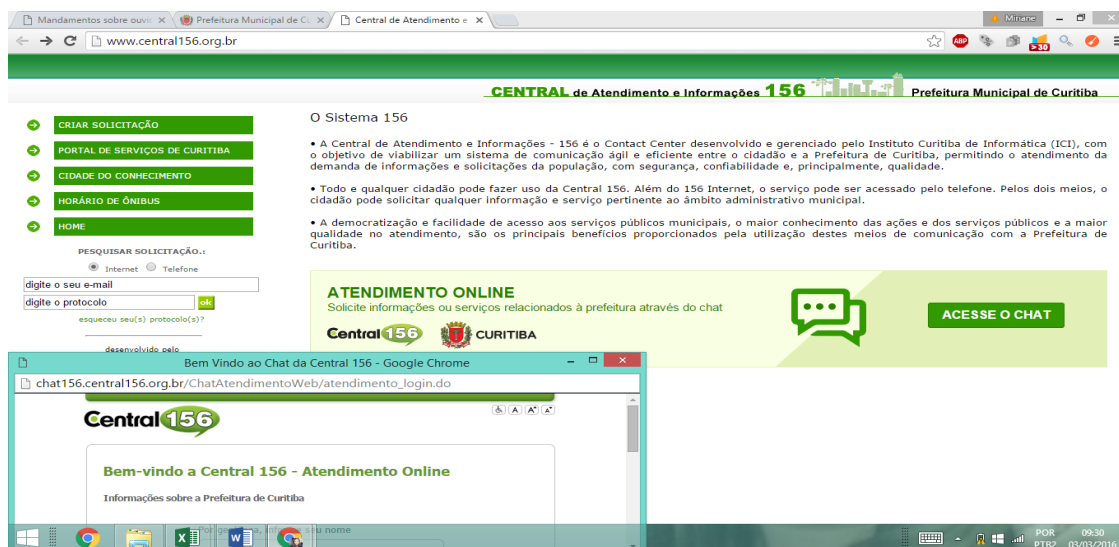
Sendo assim, avaliamos os portais buscando por ferramentas que colhessem a opinião do cidadão de forma estimulada, tais como enquetes e pesquisa de opinião, encontradas em apenas 18,8% dos municípios. Ou a participação espontânea a partir de formulário de sugestões e críticas, encontrados em 28,1% dos portais analisados.

Já a ouvidoria é um canal importante entre os cidadãos e as prefeituras, uma ponte que possibilita ao cidadão realizar pedidos, reclamações, sugestões e elogios através de um serviço aberto e único. Sendo uma das maneiras de solucionar os problemas da população e garantir um atendimento mais proativo das prefeituras. Em nosso levantamento, a ouvidoria estava presente em 44,4% dos portais. Já no caso do portal não dispor de uma ouvidoria, é importante que o cidadão encontre um canal para realizar “reclamações e denúncias”, assim, buscamos por esta ferramenta, que foi encontrada em 66,9% dos municípios paranaenses. Outra importante ferramenta de comunicação do cidadão com a prefeitura, é o “formulário de contato”, que foi disponibilizada por 76,4% dos portais analisados.

A pesquisa também buscou por convites para participação em audiências públicas realizadas pelas prefeituras, esta importante ferramenta de participação, que garante o debate e a manifestação de opinião, foi encontrada em 31,3% dos portais avaliados. Além disso, buscamos por convites para participar de conselhos municipais, que são mecanismos de participação que possibilitam ao cidadão participar de forma mais direta nas decisões administrativas da cidade (já que ele pode fiscalizar, discutir problemas, propor planos, leis, normas e ser consultado pela prefeitura sobre determinadas decisões), essa ferramenta foi encontrada em apenas 12,5% dos portais, num total de 50 prefeituras.

Outro importante mecanismo de participação, são as consultas públicas, onde o poder executivo colhe informações sobre a opinião dos cidadãos em determinados assuntos (diferente das audiências públicas que é caracterizada pelo debate). Nas consultas públicas, cada um dá sua opinião sobre o problema debatido ou a proposta apresentada pela prefeitura. As consultas públicas podem ocorrer tanto de forma presencial quanto *online*. Mas no Paraná, somente 6% das prefeituras realizaram algum tipo de consulta pública nos últimos anos, um número abaixo do esperado, dada as possibilidades e facilidades que a internet propicia para a expansão desse mecanismo.

FIGURA 4: CHAT ONLINE DA PREFEITURA DE CURITIBA.



FONTE: Print Screen do website da prefeitura de Curitiba (03/03/2016).

A pesquisa buscou ainda por *chats* disponibilizados pelas prefeituras, mas somente a capital Curitiba disponibilizava essa ferramenta. O 156 *online* da prefeitura de Curitiba, oferece durante o horário comercial um canal de contato por *chat* ou telefone, recebendo demandas de informações e solicitações dos cidadãos de forma ágil e prática. Outras prefeituras possuem 156 apenas por telefone, tais como Pinhais, São José dos Pinhais, Matinhos, Guaratuba e outras.

Pesquisamos também, por presença de fóruns públicos de debate ou salas de bate-papo disponibilizadas para a população, porém, essas ferramentas não foram localizadas em nenhum portal executivo no estado do Paraná.

Outras ferramentas de participação também foram mapeadas no trabalho, tais como as mídias sociais, que são usadas regularmente com cada vez mais intensidade enquanto canais de interação entre representantes e representados, governantes e governados. Sobre este assunto, há uma extensa literatura que discute uso dessas redes, tais como o *Twitter* e o *Facebook*, que se destacam como as principais mídias utilizadas tanto em campanhas eleitorais (BRAGA, CARLOMAGNO, 2014) quanto por parlamentares durante as legislaturas (CUNHA, SEICEIRA, 2009; BRAGA *et al*, 2014; MARQUES, *et al*, 2014). Como se sabe, essas mídias sociais começaram a ser utilizadas com maior frequência no

Brasil a partir de 2010, quando a legislação eleitoral brasileira permitiu o uso de mídias pelos candidatos (MARQUES, *et al*, 2013).

Desde então, nota-se uma acentuada progressão no uso das principais mídias sociais, destacando-se o *Facebook* como ferramenta de participação durante os mandatos, durante as campanhas e também crescendo como forma de interação das prefeituras com a população (SANTOS, HARMATA, 2013; SANTOS, FERNANDES, 2014). Assim, as redes sociais são apontadas como importantes, dado que são massivamente utilizadas pela população, desta maneira, as prefeituras também podem fazer uso das redes sociais a fim de intensificar seu canal de comunicação com o cidadão e estreitar os laços de relacionamento com a sociedade a partir destas plataformas digitais. Portanto, as redes sociais podem ser consideradas tanto canais de participação, como de controle social pelos cidadãos, na medida em que possibilita a supervisão, pelo cidadão, das atividades das prefeituras.

Por isso, incluímos neste trabalho variáveis que tem como foco analisar o uso das redes sociais pelas prefeituras do Paraná. Sabemos, por exemplo, que a prefeitura de Curitiba, faz um bom uso do *Facebook* para interagir com os internautas, chamando a atenção para diversos problemas e assuntos através do humor, conquistando “curtidas” inclusive de moradores de outros estados e cidades que acompanham diariamente as postagens da página da prefeitura de Curitiba (SANTOS, HARMATA, 2013). Por isso, é importante verificar se as outras prefeituras do estado seguem o exemplo de Curitiba e, também utilizam essas ferramentas digitais para estreitar as relações com os cidadãos.

Neste sentido, a partir dos dados coletados, descobrimos que 51,1% das prefeituras do Paraná, possuem páginas no *Facebook*, mas apenas 32,1% dessas prefeituras utilizam a rede social diariamente; 7,3% utilizam semanalmente, 4%; utilizam mensalmente, e apenas 10% costumam responder aos comentários dos usuários. Por outro lado, 6,4% das prefeituras mantem sua página inativa, se juntando aos 48,9% que não utilizam a rede social, como pode ser observado (tabela 7) abaixo.

TABELA 7: ATUALIZAÇÃO FACEBOOK

VARIÁVEIS	N	%
Facebook inativo ou ausente	221	55,3
Mais de um mês que não posta	5	1,3
Mensalmente	16	4
Semanalmente	29	7,3
Atualiza diariamente	128	32,1
Total	399	100

FONTE: Elaboração da autora (2016)

Se o *Facebook* não é utilizado massivamente pelas prefeituras do estado, o *Twitter* recebe ainda menos importância, já que é utilizado por apenas 15,8% das prefeituras.

TABELA 8: ATUALIZAÇÃO TWITTER

VARIÁVEIS	N	%
Twitter inativo ou ausente	374	93,6
Mais de um mês que não posta	1	0,3
Mensalmente	3	0,8
Semanalmente	4	1
Atualiza diariamente	17	4,3
Total	399	100

FONTE: Elaboração própria (2016).

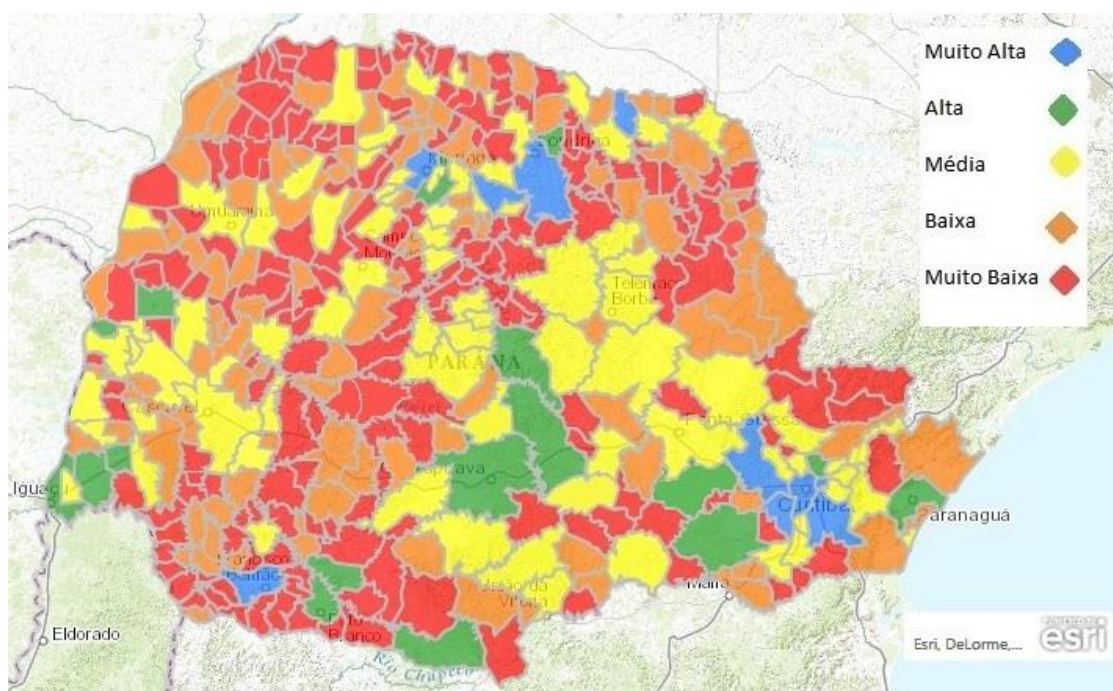
Pela tabela 8, observamos que apenas 4,3% das prefeituras atualiza diariamente suas páginas no *Twitter*, somente 4 prefeituras atualizam semanalmente e, apenas 3 atualizam mensalmente. A grande maioria das prefeituras 93,6% simplesmente estão ausentes no *Twitter* ou mantêm páginas inativas, o mesmo é observado no *Youtube*, utilizado por apenas

16,5% das prefeituras. É importante notar, que as mídias digitais ainda são pouco utilizadas pelas prefeituras do Paraná, especialmente o *Twitter* e o *Youtube*, já o *Facebook* aparece na pesquisa como a rede social mais utilizada.

Também percebemos uma espécie de padrão, onde as maiores cidades e suas regiões metropolitanas são as localidades que mais utilizam essas ferramentas e, também, são as mais abertas a iniciativas de participação. Já nas pequenas cidades, são poucas as iniciativas e ferramentas encontradas em ambientes online que possibilitem o diálogo com o cidadão.

A última dimensão do índice de governança digital, foca nas iniciativas de participação que apresentam resultados um pouco diferentes das duas últimas dimensões, com mais cidades classificadas como “alta” e “muito alta”, como pode ser observado abaixo.

FIGURA 5: PONTUAÇÃO DAS CIDADES PARANAENSES NA DIMENSÃO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL



FONTE: Elaborado pela autora no programa Esri Maps for office (2016).

Na quarta dimensão, há 188 cidades com pontuação “muito baixa” e 104 cidades com pontuação “baixa”. Mas quando comparada com os resultados das últimas duas

dimensões (*transparência ampliada e observância a LAI*), percebemos que na participação há mais cidades com pontuação “média”, “alta” e “muito alta”, perdendo apenas para os resultados da primeira dimensão do índice.

A participação é “alta” em 17 cidades, a saber: Candido de Abreu, Colombo, Coronel Vivida, Guarapuava, Ibiporã, Lapa, Marialva, Medianeira, Mercedes, Palmas, Palmeira, Palotina, Paranaguá, Pato Branco, Prudentópolis, Foz do Iguaçu e São Miguel do Iguaçu. Há ainda 80 cidades com pontuação “média”. Mas o que chama a atenção são as 10 cidades com pontuação “muito alta”: Apucarana, Araucária, Campo Largo, Curitiba, Francisco Beltrão, Londrina, Maringá, Pinhais, Santa Mariana e São José dos Pinhais.

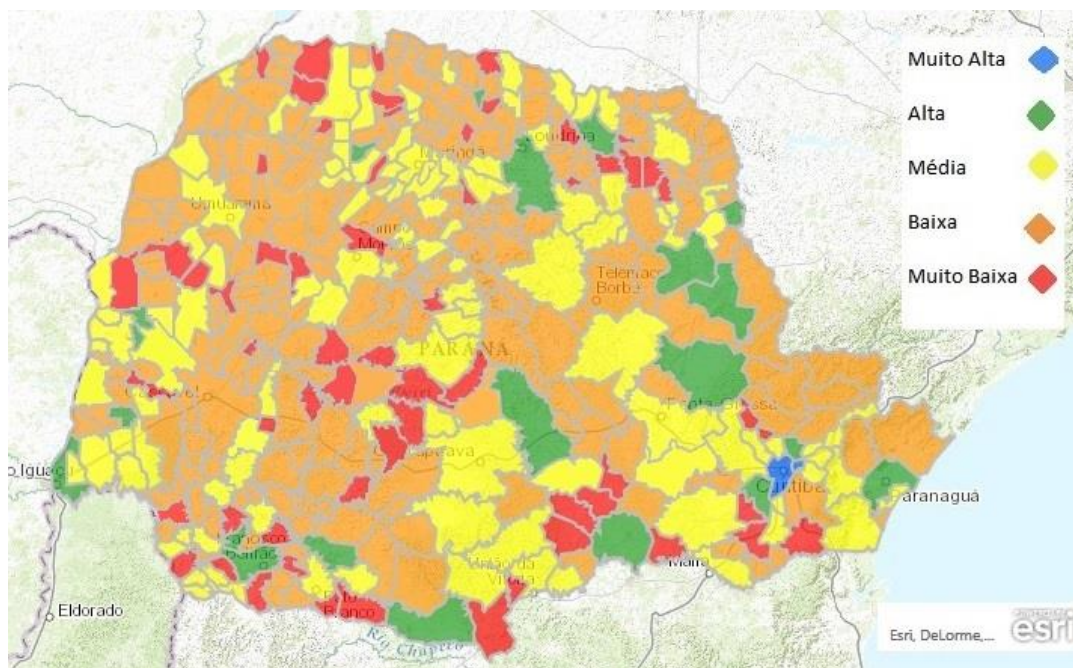
Podemos observar nesta última dimensão do índice, que os municípios com maior pontuação são respectivamente as cidades mais desenvolvidas do estado e também os municípios que se encontram nos seus arredores. Diferentemente das dimensões anteriores, que avaliavam a transparência, a participação concentra-se em torno das grandes cidades do estado, como Curitiba, Maringá, Londrina, Ponta Grossa, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu entre outras, enquanto que nas dimensões que avaliavam a transparência não se observava qualquer padrão, ficando os “bons” resultados dispersos em todo território do estado.

3.5 ÍNDICE DE GOVERNANÇA DIGITAL

A partir dos dados coletados, elaboramos um Índice de Governança Digital (IGD), somando as quatro dimensões discutidas acima. Dessa forma, as pontuações de todas as quatro dimensões foram somadas e divididas pelo número total de dimensões, o que nos dá a pontuação de cada município no índice geral de participação e transparência.

Buscamos também classificar as cidades de acordo com suas respectivas pontuações em até 5 categorias: “muito baixa” (representada pela cor vermelha), “baixa” (representada pela cor laranja), “média” (representada pela cor amarela), “alta” (representada pela cor verde) e “muito alta” (representada pela cor azul) para demonstrar as pontuações finais das cidades no índice de governança digital.

FIGURA 6: PONTUAÇÃO DAS CIDADES PARANAENSES NO ÍNDICE DE GOVERNANÇA DIGITAL



FONTE: Elaborado pela autora no programa Esri Maps for office (2016).

Como pode ser observado na figura 6, apenas duas cidades apresentaram pontuação “muito alta” no índice final, as cidades de Curitiba com pontuação final de 0,906 e, a cidade de Pinhais com pontuação final de 0,800, ambas pertencentes a Mesorregião Geográfica Metropolitana de Curitiba.

Em seguida temos 21 cidades com pontuação “alta” no índice, são as cidades de Arapoti (0,643), Araucária (0,638), Castro (0,648), Colombo (0,633), Cornélio Procópio (0,608), Coronel Vivida (0,720), Floraí (0,607), Foz do Iguaçu (0,701), Francisco Beltrão (0,713), Jaguariaíva (0,605), Londrina (0,791), Miraselva (0,621), Nova Esperança do Sudoeste (0,614), Nova Santa Rosa (0,645), Palmas (0,733), Paranaguá (0,663), Prudentópolis (0,604), Quatro Pontes (0,656), Ramilândia(0,613), Santana do Itararé (0,620) e São Mateus do Sul (0,620).

Outras 112 cidades ficaram com pontuação final “média”, entre elas estão Maringá (0,531), Pranchita (0,544), Piraquara (0,485), Guarapuava (0,468), Guaratuba (0,419). A cidade de Maringá, ficou na pontuação média, pois pontuou bem na primeira e quarta

dimensão, porém, por não cumprir a LAI, acabou tendo sua pontuação reduzida no índice final.

Outras 204 cidades obtiveram pontuação “baixa” no índice final, incluindo São José dos Pinhais (0,341) e Telêmaco Borba (0,336). E outras 60 cidades ficaram com pontuação “muito baixa”, sendo que as cidades com a menor pontuação no índice foram: Contenda, Diamante do Sul, Tijucas do Sul, Marilena, Manfrinópolis, Antônio Olindo, Porto Vitória, São Pedro do Iguaçu, Moreira Sales, Pitagueiras, Prado Ferreira, Ibema, Brasilândia do Sul, Iporã, Nova Fátima, Formosa do Oeste, Marmeleiro, Mariópolis, Porecatu, Conselheiro Mairinck, Clevelândia, General Carneiro, Santa Amélia, Laranjal, Uraí, Mallet, Ribeirão do Pinhal, Salto do Lontra e Boa Ventura de São Roque.

Ao final do trabalho, disponibilizamos em anexo, um *ranking* geral dos municípios paranaenses, como a pontuação das diferentes cidades em cada uma das dimensões de análise.

E por fim, feito este mapeamento descritivo do IGD para os 399 municípios paranaenses, resta explorar a partir de testes estatísticos quais fatores socioeconômicos e sociopolíticos podem estar associados com o desempenho desses municípios no Índice de Governança Digital.

4. CONDICIONANTES DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Uma vez analisado o desempenho geral da governança digital nos municípios do Paraná, cabe agora verificar os fatores associados ao desempenho de cada um desses índices. Ou seja: trata-se de analisar que fatores de natureza socioeconômica e política estão associadas ao desempenho das várias dimensões do índice de IGD no estado do Paraná e extrair algumas conclusões desse estudo.

Para tanto, procederemos da seguinte forma: em primeiro lugar, efetuaremos uma análise agregada dos fatores associados ao desempenho dos índices de e-governança no conjunto dos municípios paranaenses. Em seguida, analisaremos de forma mais detida os fatores associados ao desempenho do índice nos cem municípios mais populosos e com maior receita orçamentária, com o objetivo de efetuar uma análise menos agregada dos mesmos.

Inicialmente, faremos testes de correlação com variáveis relacionadas a características socioeconômicas dos municípios paranaenses e cada uma das dimensões de nossos índices. Em seguida, efetuaremos os mesmos testes para os maiores municípios paranaenses com mais de 10.000 habitantes, e analisaremos o comportamento de cada um dos municípios de maneira desagregada. Essa análise desagregada servirá para identificar os municípios que cujo IGD está acima ou abaixo do esperado em função de algumas variáveis selecionadas, tais como IDH, receitas orçamentárias, inclusão digital etc.

Dentre as variáveis independentes que utilizaremos, destacaremos:

- (i) População dos municípios, tal como mensurado pelo IBGE em 2010;
- (ii) PIB per capita das cidades, tal como divulgado pelo IPARDES em 2010;
- (iii) IDH dos municípios paranaenses em 2010, tal como divulgado pelo IBGE;
- (iv) Percentual de inclusão digital, elaborado a partir dos dados sobre microcomputador com acesso à internet, tal como divulgado pelo IBGE em 2010.
- (v) Receitas municipais;
- (vi) Índice de pobreza.

Cruzaremos estes dados com as várias dimensões do índice de governança por nós elaborado: (i) índice de transparência compulsória; (ii) índice de observância a LAI; (iii) índice de transparência ampliada; (iv) índice de participação; (v) índice geral. Todos os índices variam de 0 a 1.

Nossas expectativas são aquelas expostas nas hipóteses acima apresentadas, que serviram como fio condutor da presente pesquisa. Assim, nossa primeira hipótese é a de que fatores que mensuram o grau e a qualidade do desenvolvimento econômico dos municípios estavam positivamente associados ao desempenho de cada um dos índices. Essa primeira hipótese pode ser testada através da análise de correlação abaixo, para todos os 399 municípios paranaenses.

TABELA 9: MATRIZ DE CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS E INDICES DE GOVERNANÇA DIGITAL

		ITC	IobLAI	ITamp	Ipart	IGD
População (IBGE - 2010)	Cor	,139**	-,001	,216**	,400**	,333**
	Sig.	,005	,983	,000	,000	,000
PIB (IPARDES - 2010)	Cor	,075	-,027	,203**	,222**	,189**
	Sig.	,134	,587	,000	,000	,000
IDH (2010)	Cor	,284**	-,021	,303**	,329**	,353**
	Sig.	,000	,679	,000	,000	,000
Inclusão digital (percentual)	Cor	,269**	-,015	,314**	,464**	,395**
	Sig.	,000	,760	,000	,000	,000
Percentual de pobreza	Cor	-,152**	,095	-,178**	-,199**	-,174**
	Sig.	,002	,059	,000	,000	,000
Receitas municipais	Cor	,124*	,001	,195**	,330**	,287**
	Sig.	,013	,977	,000	,000	,000
	N	399	399	399	399	399

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

FONTE: elaboração própria (2016).

A tabela acima confirma em linhas gerais nossa primeira hipótese, mas nos permite extrair alguns achados interessantes. Inicialmente observamos que, embora haja uma correlação positiva e moderada entre as variáveis de natureza socioeconômica e os vários subíndices que compõem o IGD (excetuando o percentual de pobreza, onde a correlação é negativa) verificamos três achados importantes na tabela.

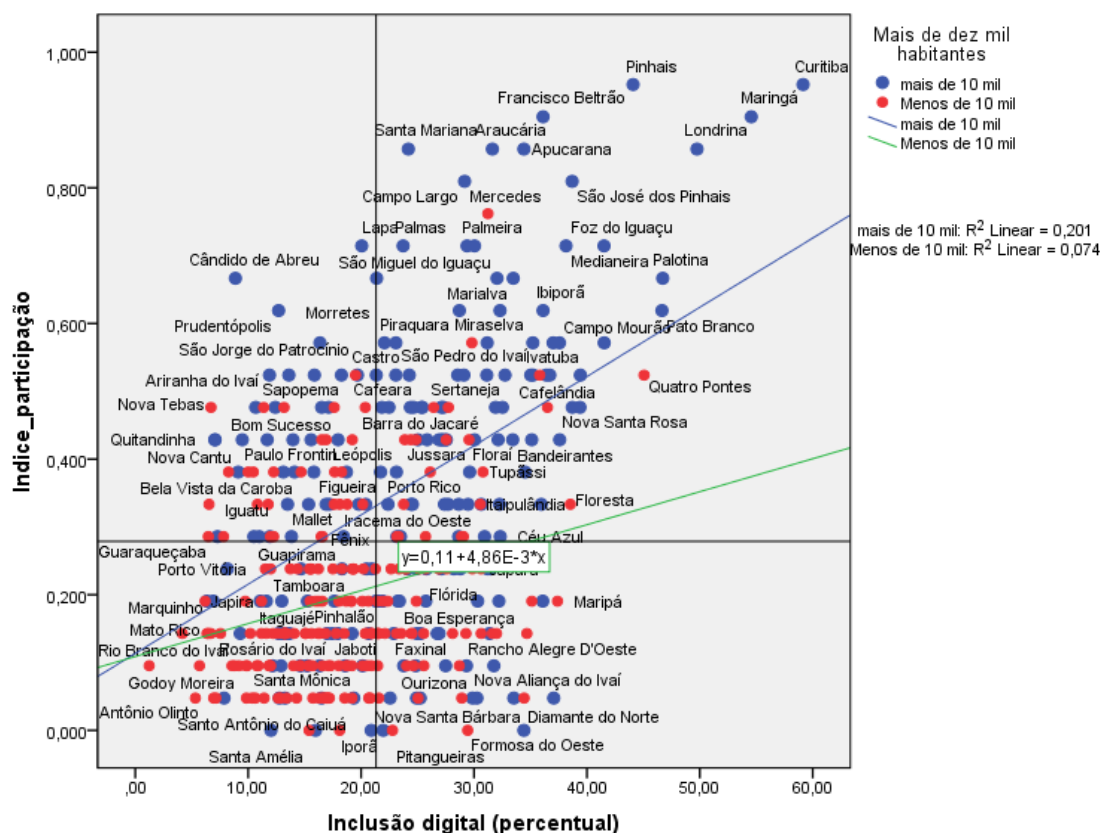
Em primeiro lugar que, de forma consistente com a tabela apresentada anteriormente, não se verifica correlação positiva entre fatores de natureza socioeconômica e o índice de transparência e-SIC, apesar das variáveis que compõem o índice serem obrigatórias por lei para municípios com mais de 10 mil habitantes. Isso significa que também os municípios pequenos estão incorporando os princípios da lei de informação em seus portais, isso apesar dos baixos índices ainda observados.

O segundo dado que consideramos relevante é a correlação positiva entre os fatores que mensuram a “qualidade” do desenvolvimento econômico nos municípios (tais como IDH e grau de inclusão digital) e o índice de e-participação das prefeituras. Isso a nosso ver significa que cidades com “maior qualidade de vida” são aquelas que mais interagem com os cidadãos e que variáveis que mensuram a qualidade do desenvolvimento estão mais associadas a participação do que a transparência.

Em terceiro lugar, podemos verificar uma associação positiva geral entre fatores de natureza socioeconômica e IGD, embora haja uma correlação moderada e aquém do esperado. Entretanto, o fato dela ser positiva para todas as dimensões do IGD indica que fatores associados ao desenvolvimento econômico podem ter forte influência na governança digital, embora não sejam os únicos fatores determinantes na eficácia da governança digital.

A correlação mais significativa foi a encontrada entre inclusão digital e IPart, e pode ser melhor visualizada no diagrama de dispersão abaixo, para municípios com mais de 10 mil e menos de 10 mil habitantes:

GRÁFICO 2: RELAÇÃO ENTRE INCLUSÃO DIGITAL E E-PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES (mais e menos de 10 mil hb)



FONTE: Elaboração própria (2016).

Em terceiro lugar, podemos verificar uma associação positiva geral entre fatores de natureza socioeconômica e IGD, embora haja uma correlação moderada e aquém do esperado. Entretanto, o fato dela ser positiva para todas as dimensões do IGD indica que fatores associados ao desenvolvimento econômico podem ter forte influência na governança digital, embora não sejam os únicos fatores determinantes na eficácia da governança digital.

Podemos observar a existência de dois fenômenos significativos: a) em primeiro lugar, a existência de uma correlação mais acentuada para cidades com mais de 10 mil habitantes, confirmando nossa proposição anterior; b) em segundo lugar, a existência de dois *clusters* bem definidos de cidades com baixo percentual de inclusão digital e baixos índices de E-participação, por um lado, e, simetricamente, altos graus de inclusão digital e índices de E-participação, embora este cluster seja mais disperso que o anterior.

A segunda dimensão de nossa análise abrange variáveis políticas. Para isso definimos as seguintes variáveis independentes:

- i) Partido políticos agrupados num gradiente direita-esquerda seguindo a literatura;
- ii) NEP efetivo, que é uma medida da competição eleitoral;
- iii) “Índice de profissionalização” que é a relação entre o número de cargos comissionados e efetivos em cada prefeitura;
- iv) Existência de legislação municipal específica sobre transparência.

Nossa expectativa básica é a de municípios com partidos mais à esquerda, com eleições mais competitivas, maior índice de profissionalização da administração, e existência de regulamentação municipal sobre transparências terão maior desempenho nos vários índices examinados.

TABELA 10: FATORES POLÍTICOS E IGD (n = 399)

		Ite	IobLAI	Tamp	Ipart	IGD
Partido	Cor	,004	-,018	,075	,031	,078
	Sig	,940	,717	,137	,538	,121
	N	398	399	399	399	399
NEP efetivo	Cor	,024	-,003	,071	,268**	,156**
	Sig	,638	,948	,160	,000	,002
	N	398	399	399	399	399
Número de eleitores	Cor	,142**	-,001	,218**	,407**	,337**
	Sig	,005	,990	,000	,000	,000
	N	398	399	399	399	399
Índice de profissionalização	Cor	,028	-,054	,064	,159*	,103
	Sig	,684	,424	,342	,018	,128
	N	220	221	221	221	221
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).						
* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).						

FONTE: Elaboração própria (2016).

Como pode ser verificado pela tabela, não foram encontradas associações relevantes e significativas entre variáveis políticas e o desempenho de quaisquer uma das dimensões do IGD. Foram observadas associações moderadas entre partido político, NEP e o IGP,

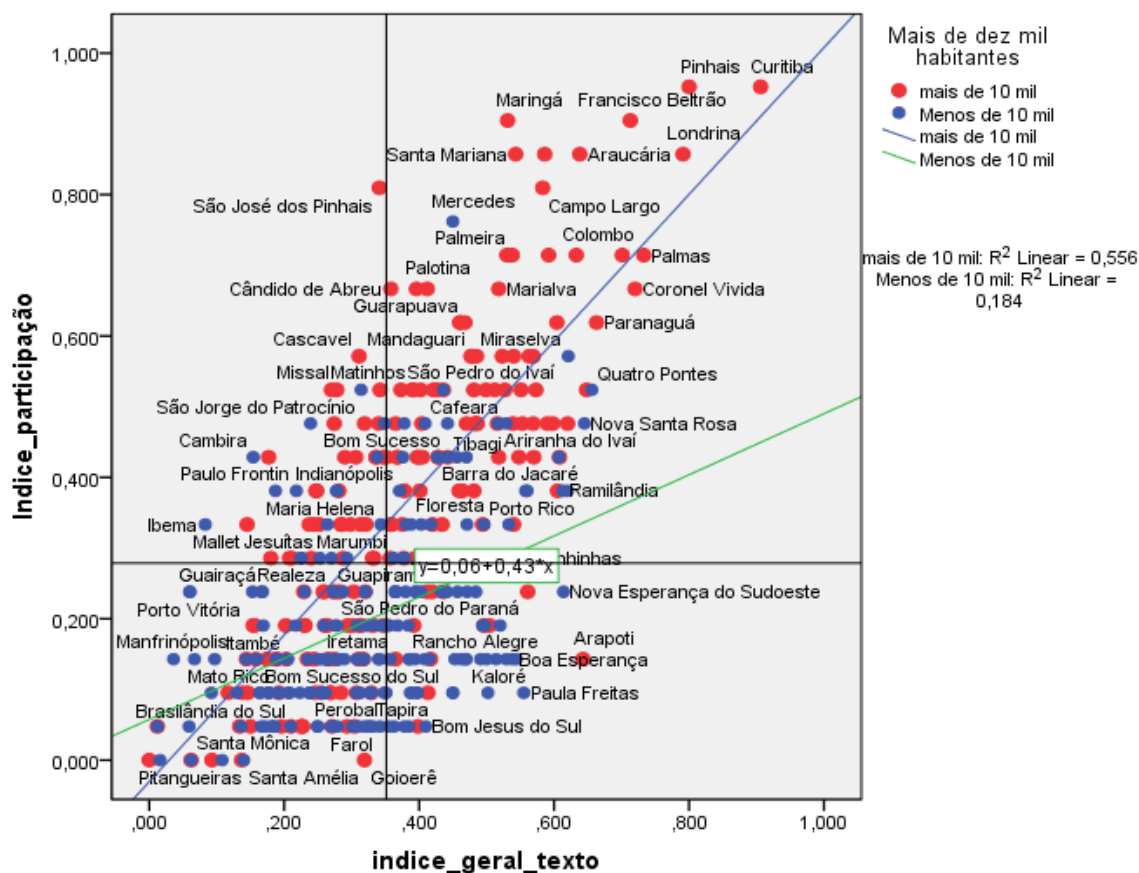
mas estas associações são moderadas. A correlação mais forte foi encontrada entre número de eleitores e índice de E-participação, mas a variável está estritamente associada a outras de cunho socioeconômico, tais como população e PIB, não sendo estritamente associada a um fenômeno de cunho exclusivamente político. Assim, nossa segunda hipótese que previa algum tipo de associação forte entre variáveis políticas e IGD foi refutada.

Por fim, no tocante ao problema central da presente pesquisa expresso na terceira hipótese, ou seja, o da relação entre *participação e transparência*, verificamos uma elevada correlação de Pearson de 0,635 (significativa ao nível 0,01) entre as duas dimensões, confirmando estudos anteriores que observam uma relação de *soma positiva* e não de *soma-zero* ou inversa entre as duas variáveis.

Além da forte correlação positiva entre transparência e participação, podemos observar também que a correlação é mais forte no caso dos municípios acima de 10 mil habitantes, que possuem desempenho superior em ambos os índices, do que aqueles com menos de 10 mil habitantes. Além disso, conforme o modelo analítico exposto no capítulo inicial, podemos definir quatro possibilidades de relações entre estas variáveis, e agrupar os municípios num gradiente, conforme a intensidade com que apresentem cada uma de tais características. No quadrante inferior à esquerda, temos os municípios cujos portais são *pouco participativos e opacos*, geralmente com baixo IDH e baixo grau de inclusão digital. Não conseguimos detectar nenhuma característica forte de cunho político ou de outra natureza que agrupe os municípios nesta área. No quadrante inferior à direita temos os municípios com IGD acima da média (i. e., muito transparentes) e baixo índice de participação. No terceiro quadrante temos municípios com elevado grau de participação e baixo grau de transparência. E, por fim, temos os municípios cujos portais são transparentes e participativos. Neste quadrante se inserem alguns dos maiores municípios paranaense, tais com Curitiba, Londrina, Maringá, Pinhais e Francisco Beltrão. Também nesse caso, não conseguimos encontrar nenhum fator político associado ao desempenho do índice. Assim, confirma-se nossa terceira hipótese segundo a qual há uma relação positiva entre transparência e participação, e que tal relação geralmente está associada a fatores tais como alto IDH, desenvolvimento econômico e receitas municipais.

Essa relação pode ser melhor visualizada no diagrama de dispersão abaixo, que representa quatro possibilidades de relação entre as variáveis.

GRÁFICO 3: RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA E E-PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES (mais e menos de 10 mil hb. N = 399)



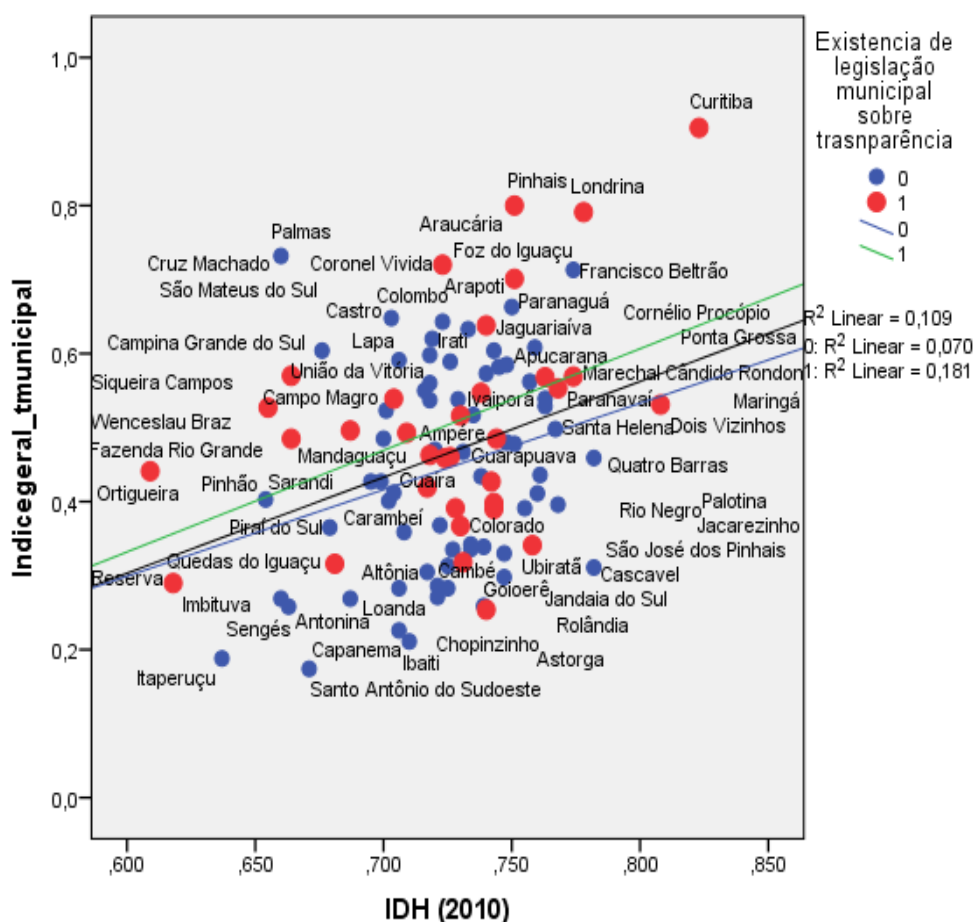
Fonte: Elaboração própria (2016).

Entretanto, essa relação positiva geral e agregada entre fatores de cunho socioeconômico e desempenho do IGD, não encerra nossa análise. A partir dos dados constantes neste diagrama, podemos identificar os municípios cujos desempenhos estão acima ou abaixo do esperado em função de alguma variável independente, tal como, por exemplo, IDH ou inclusão digital. Apenas exemplificando este tipo de análise, vejamos qual a relação entre IDH e IGD para os 100 maiores municípios paranaenses, conforme tenham ou não legislação municipal específica sobre transparência.

Pelo gráfico 4 abaixo, podemos observar os municípios cujo IGD está acima ou abaixo do esperado em função do IDH. Podemos também observar que não há grandes

disparidades no desempenho dos portais em função da existência ou não de legislação municipal. Municípios como Curitiba, Londrina, Francisco Beltrão e Araucária, por exemplo, de alto IDH relativo, possuem desempenho do IDG bem acima do esperado em função de suas características socioeconômicas. No outro extremo estão municípios com Itaperuçu, Santo Antônio e Sengés, com baixo IDG relativo mesmo comparado a seu baixo IDH.

GRÁFICO 4: RELAÇÃO ENTRE IDH E IGD PARA OS 100 MAIORES MUNICÍPIOS PARANAENSES



FONTE: Elaboração própria (2016).

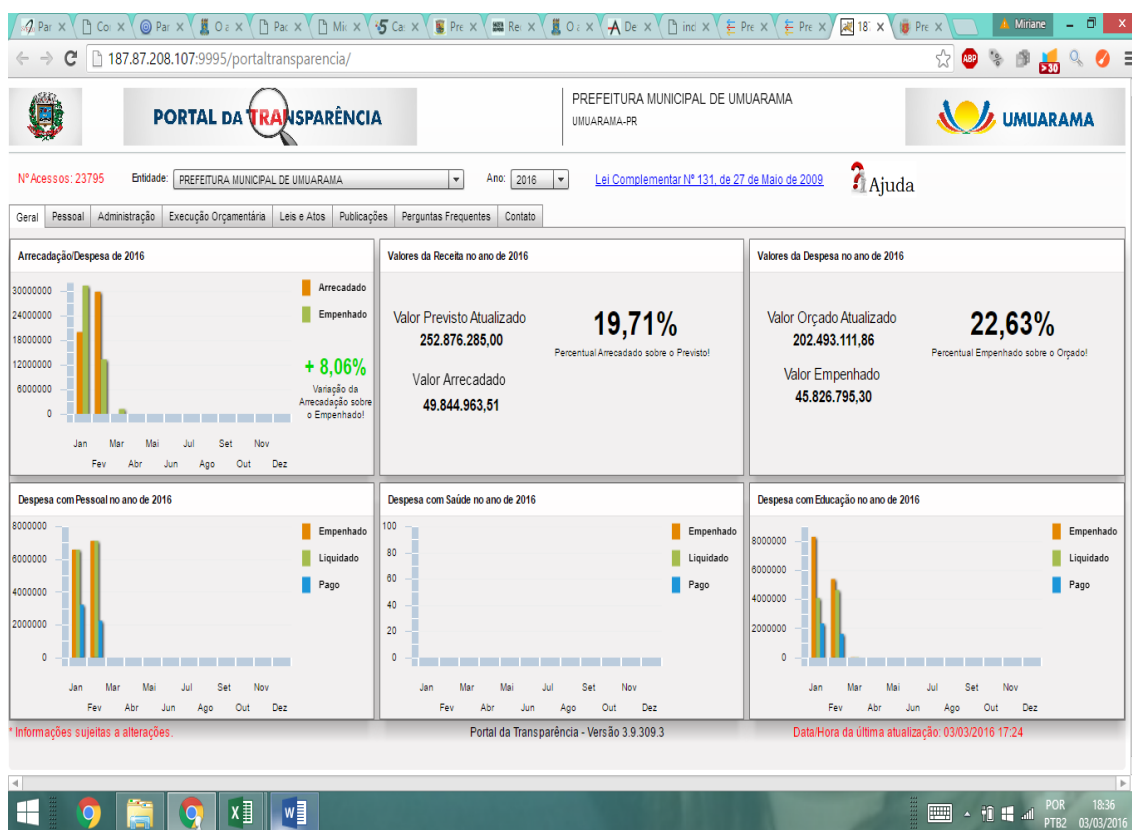
Diagramas desse tipo podem servir como parâmetro para a elaboração de estudos de caso qualitativo mais aprofundado e para a detecção de boas e más práticas de governança eletrônica, conforme faremos no próximo capítulo.

5. BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DIGITAL

Neste capítulo, o objetivo é realizar uma análise descritiva das “boas” e “más” práticas encontradas nos portais dos municípios paranaenses. Faremos alguns apontamentos de iniciativas interessantes que nos ajudam a ter uma visão ampla da análise realizada nos capítulos anteriores e também ilustrar iniciativas de boa governança.

Inicialmente, destacamos a utilização do portal elaborado pela empresa Elotech, que foi encontrado em sites de várias prefeituras e que apresentava um *layout* padrão com gráficos de despesas e receitas logo na primeira página.

FIGURA 7 - PORTAL ELOTECH EM UMUARAMA



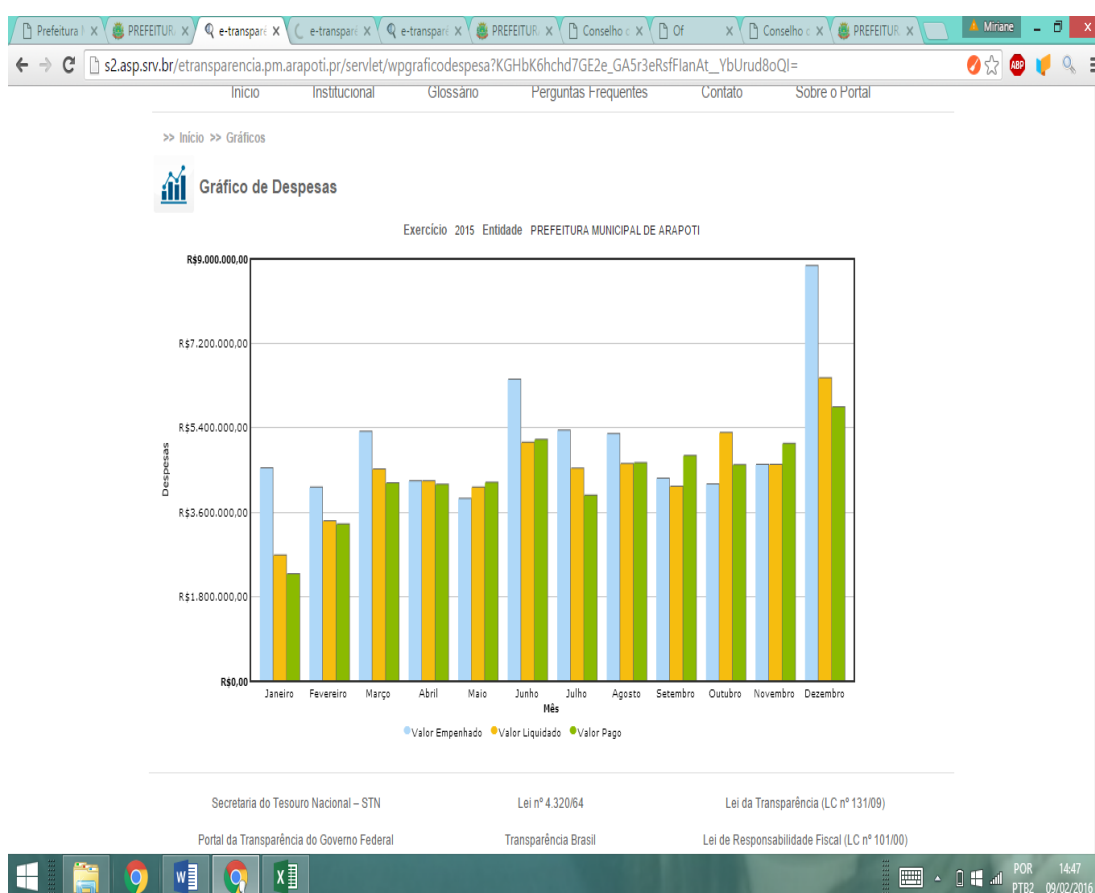
FONTE: Print Screen do portal da Transparência de Umarama (capturado em 03/03/2016).

Além da praticidade e boa usabilidade deste portal, outro ponto forte refere-se a divulgação nominal dos salários, que apresenta na maioria das prefeituras que o utilizam,

um histórico de pagamento com detalhes sobre o rendimento nominal dos servidores ao longo do tempo, tornando possível comparar os rendimentos dos últimos meses.

Vale ressaltar que gráficos de despesas e receitas não foram encontrados somente nos portais do Elotech, encontramos essa ferramenta em outros sites, como por exemplo, na prefeitura de Arapoti, que também apresentava visualização gráfica de seus dados. Em Arapoti o provedor do portal da Transparência é o portal *E-transparência* do Grupo Automação.

FIGURA 8 - GRÁFICOS DE DESPESA EM ARAPOTI



FONTE: Print Screen do portal da Transparência de Arapoti (capturado em 03/03/2016)

Já no portal de Maringá, encontramos uma “boa prática” que consiste na divulgação de relatórios elaborados pelos servidores da prefeitura quando recebem diárias e passagens. Os servidores fazem um relatório detalhado sobre a viagem realizada, com os objetivos e gastos efetuados, tal como mostra a figura abaixo.

FIGURA 9 - RELATÓRIOS DE DESPESA DOS SERVIDORES EM MARINGÁ

A imagem é uma captura de tela de um navegador web (Google Chrome) acessando o portal da Câmara Municipal de Maringá. O endereço da página é www.cmm.pr.gov.br/?inc=requerimentos. O conteúdo principal da página é um formulário de "Requerimento de Diárias n. 10/2015".

O formulário contém as seguintes informações:

- Solicitante(s):**
 - 1 - Francisco Gomes dos Santos (Chico Caiana) - Cargo: Vereador
 - 2 - Jones Darc de Jesus - Cargo: Vereador
 - 3 - Luis Steinle de Araujo - Cargo: Vereador
- Meio de Transporte:** Aéreo
- Objetivo:** Viagem à cidade de Piracicaba - SP para visitar o Centro de Tratamento de Resíduos Palmeiras, empresa prestadora de serviços ao Município de Piracicaba, responsável pela compostagem dos resíduos da cidade, bem como à cidade de Paulínia - SP, para visitar a Empresa Corpos, responsável pelo sistema de coleta de resíduos do Município de Paulínia para obter informações e verificar o funcionamento do referido sistema nessas localidades.
- Relatório:**

A viagem teve como objetivo conhecer as soluções ambientais adotadas nos municípios paulistas de Piracicaba e Paulínia na limpeza pública, coleta, tratamento e destinação final do lixo.

A viagem começou no dia 10 de setembro de 2015, às 6 horas, no Aeroporto Regional Sílvio Name Júnior, com chegada às 7 horas no Aeroporto de Viracopos, em Campinas. Em seguida foi realizado deslocamento até o município de Piracicaba.

Em Piracicaba, visitamos ruas e avenidas, conhecendo o trabalho de varrição e os sistema de lixeiras e coleta.

Em seguida fomos à Prefeitura Municipal onde fomos recebidos pelo secretário de Obras, engenheiro Arthur Ribeiro Neto e equipe da Secretaria de Meio Ambiente. Da

Na parte inferior da tela, há uma barra de downloads com o arquivo "Pagamento (2).pdf" e uma opção para "Mostrar todos os downloads...".

FONTE: Print Screen do portal da Transparência de Maringá (capturado em 03/03/2016)

O portal da prefeitura de Arapoti também chama atenção por sua facilidade de navegação, que parte sempre de um menu principal que agrega todas as principais funções de um portal da transparência, como pode ser observado a seguir.

FIGURA 10 - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ARAPOTI



FONTE: Print Screen do portal da Transparência de Arapoti (capturado em 04/03/2016)

Por outro lado, quando falamos em “más práticas” nas divulgações de despesas, o *Portal da Governança* se destaca. Este portal possui um menu confuso, com uma série de informações e serviços agregados na mesma página, o que acaba dificultando a busca por informações. Quando buscamos por uma despesa específica, por exemplo, é necessário saber escolher o tipo de despesa, depois o ano, depois o mês, e aí torna-se um problema, porque não há uma descrição das despesas e o cidadão é levado para uma página com pagamentos separados por dia. Assim, é necessário saber em que possível dia essa despesa foi paga ou contabilizada e, baixar uma série de arquivos com todos os pagamentos realizados durante aquele dia para encontrar a despesa buscada, tornando muito difícil a busca por qualquer despesa neste portal, já que ela está dentro de um único documento junto com todos os outros pagamentos realizados no dia em questão, como pode ser observado a seguir.

FIGURA 11 - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE LONDRINA

MUNICÍPIO DE LONDRINA
Portal da Governança

Versão do Banco de Dados: em tempo real
Versão do Sistema: 500.2051g

Despesa Paga

Entidade: Prefeitura do Município de Londrina
Competência: Fevereiro / 2016

[Voltar](#)

16 itens encontrados.

data	pago	estornado	liquido
01/02/2016	1.344.121,57	0,00	1.344.121,57
02/02/2016	1.451.560,38	0,00	1.451.560,38
03/02/2016	6.410.192,12	0,00	6.410.192,12
04/02/2016	963.752,45	217.207,52	746.544,93
05/02/2016	1.036.512,06	435,30	1.036.076,76
11/02/2016	2.933.846,87	11.339,76	2.922.507,11
16/02/2016	975.560,59	4.859,00	970.701,59
17/02/2016	179.058,30	0,00	179.058,30
18/02/2016	360.591,23	0,00	360.591,23
19/02/2016	220.429,84	0,00	220.429,84
22/02/2016	6.491,96	0,00	6.491,96
23/02/2016	891.257,84	4.950,00	886.307,84
25/02/2016	2.759.247,75	1.300,00	2.757.947,75
26/02/2016	29.952.118,03	0,00	29.952.118,03
29/02/2016	20.175,93	0,00	20.175,93
total	49.504.916,92	240.091,58	49.264.825,34

16 itens encontrados.

Exportar para: PDF

Transparenciarar Printz_miriane.docx Maringá.jpg Paranaquá.jpg Ponta Grossa.jpg

Mostrar todos os downloads...

POR 19:16
PTB2 03/03/2016

FONTE: Print Screen do portal da Transparência de Londrina (capturado em 04/03/2016)

Outro ponto, é a divulgação das contas públicas, que são extremamente importantes no contexto da transparência, entretanto, se não forem realizadas de forma correta, isto é, divulgando os valores unitários e a quantidade comprada, torna-se uma prestação de contas no mínimo insatisfatória. Tomando como exemplo o portal da prefeitura de Curitiba, conseguimos identificar exatamente o gasto do dinheiro público, sendo possível encontrar fraudes e abusos nos valores cobrados e, principalmente clareza sobre as despesas. Somente com informações detalhadas o cidadão consegue identificar abusos e realizar denúncias de improbidade.

FIGURA 12 - DETALHAMENTO DAS DESPESAS NO PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA

www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/despesaextrato.aspx?exercicio=2015&empresa=696&empenho=23430

Dotação orçamentária:	04.122.0012.2172 MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FUNCIONAL - GM		
Classificação despesa:	339030 - MATERIAL DE CONSUMO		
Fundamentação:	Lei Federal nº 10.520/02 Decretos Municipais nºs 1.235/03 e		
Origem:		Licitação:	PE 201/2015 SGM
Subelemento/Item:	21 - MATERIAL DE COPA E COZINHA		

Item	Quantidade	Valor unitário	Valor total
FÓSFORO, extra longo, com 9,5 cm de comprimento, de madeira, FIAT LUX	50	R\$ 1,53	R\$ 76,50

Data	Transação	Parcela	Protocolo	Liquidado	Devolvido	Anulado	Pago	Consignado
10/12/2015	Liquidação de Empenho	1	85-014708/2015	R\$ 76,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
23/02/2016	Pagamento de Empenho	1	85-014708/2015	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 76,50	R\$ 0,00

FONTE: Print Screen do portal da Transparência de Curitiba (capturado em 04/03/2016)

Já em relação a Lei de Acesso à Informação, destacamos o portal da prefeitura de Pranchita, uma cidade com pouco mais de 5 mil habitantes, que de forma facultativa mantém um portal do e-SIC, obtendo em nossas pesquisas uma pontuação de 0,808 no que se refere a segunda dimensão do índice.

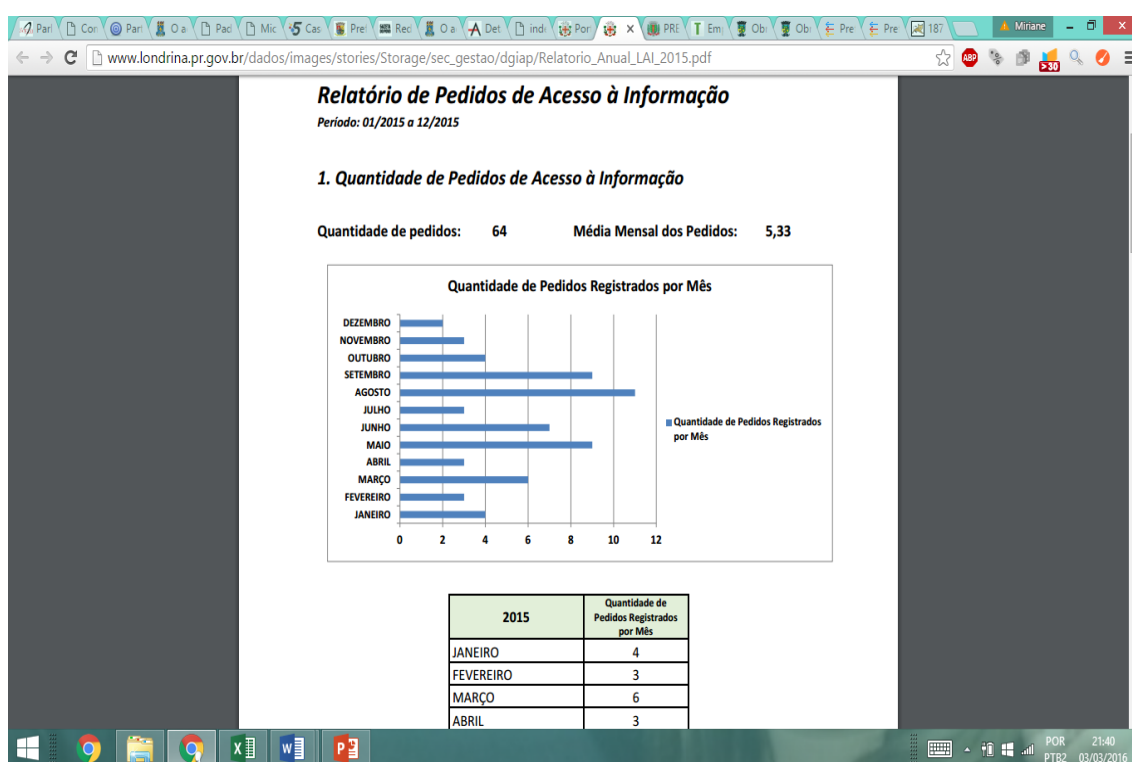
FIGURA 13 - PORTAL DA LAI EM PRANCHITA

FONTE: Print Screen do portal da LAI de Pranchita (capturado em 04/03/2016)

Além da possibilidade de fazer pedidos de informação e consultar pedidos previamente realizados, a prefeitura de Pranchita ainda disponibiliza um manual do usuário, que ensina como acessar o sistema, divulga informações legais e as perguntas e respostas mais frequentes.

Uma outra iniciativa importante é cumprida pela prefeitura de Londrina, e se refere à divulgação de relatórios estatísticos anuais sobre os pedidos de informações realizados pelos cidadãos.

FIGURA 14 - RELATÓRIOS ESTATÍSTICOS ANUAIS DA LAI EM LONDRINA



FONTE: Print Screen do portal da LAI de Londrina (capturado em 04/03/2016)

Já divulgação das atas ou relatórios das audiências públicas realizadas. Tomando o município de Arapoti como exemplo, conseguimos descobrir que diversas reuniões aconteceram ao longo de 2015 e, em todas elas os cidadãos puderam verificar o conteúdo da reunião, quem participou e a prestação de contas realizada.

FIGURA 15 - ATAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM ARAPOTI

The screenshot displays the 'Portal da Transparência' website for the Municipality of Arapoti. The page is titled 'AUDIÊNCIAS PÚBLICAS' and lists several public hearings with their respective dates and documents. A sidebar on the right contains contact information and a '#CORRUPÇÃO NÃO' banner.

ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - LOA 2016	Data Documento: 08/10/2015
Súmula: ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA - 2016...	+ detalhes
ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - II QUADRIMESTRE - 2015	Data Documento: 30/09/2015
Súmula: ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - II QUADRIMESTRE - 2015...	+ detalhes
ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - LDO - 2016	Data Documento: 19/08/2015
Súmula: ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO - 2016...	+ detalhes
ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - I QUADRIMESTRE - 2015	Data Documento: 28/05/2015
Súmula: ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - I QUADRIMESTRE - 2015...	+ detalhes
ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - PMSB	Data Documento: 24/04/2015
Súmula: ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO...	+ detalhes
ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - LEI DA FEIRA	Data Documento: 26/03/2015
Súmula: ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - LEI DA FEIRA...	+ detalhes
ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - III QUADRIMESTRE - 2014	Data Documento: 26/02/2015
Súmula: ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - III QUADRIMESTRE - 2014...	+ detalhes

FALE CONOSCO
Rua Placido Leite, 148
Centro Cívico - CEP: 84.990-000
(43) 3512-3000
assessoria.gabinete@arapoti.pr.gov.br

HORÁRIO DE ATENDIMENTO
De Segunda à Quinta
08h00 às 11h30 - das 13h00 às 17h30
Sexta - Feira
08h00 às 11h30 - das 13h00 às 16h00

FONTE: Print Screen do portal da transparência de Arapoti (capturado em 04/03/2016).

Alguns municípios apresentam os resultados das audiências públicas a partir da digitalização das atas das audiências realizadas, como a prefeitura de Pitanga no exemplo abaixo:

FIGURA 16 - ATAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM PITANGA

The screenshot shows a digitalized document of a public hearing transcript. The text is handwritten and includes the following content:

O Secretário e Referente de atendimento da medicina alternativa. Após, declarou encerrada a Audiência. Nada mais havendo segue assinada a presente Ata.

Conselho Rochelle - [Assinatura] [Assinatura]
Maaskela ministro [Assinatura] [Assinatura]

[Assinatura] [Assinatura]
[Assinatura] [Assinatura]
[Assinatura]

Aos vinte e nove dias do mês de Junho de dois mil e quinze, nos dependências da Câmara de Vereadores, realizou-se a Audiência Pública de Apresentação da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária referente ao exercício de dois mil e dezesseis. O Contador Renaldo iniciou a apresentação destacando a importância da...

FONTE: Print Screen do portal da transparência de Londrina (capturado em 04/03/2016).

Outras prefeituras fazem relatórios das audiências realizadas de um modo mais elaborado e sofisticado, colocando no final a assinatura dos participantes como a prefeitura de Campina Grande do Sul e a prefeitura de Barbosa Ferraz.

FIGURA 17 - RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA EM CAMPINA GRANDE DO SUL



FONTE: Print Screen do portal da transparência de Campina Grande do Sul (capturado em 04/03/2016).

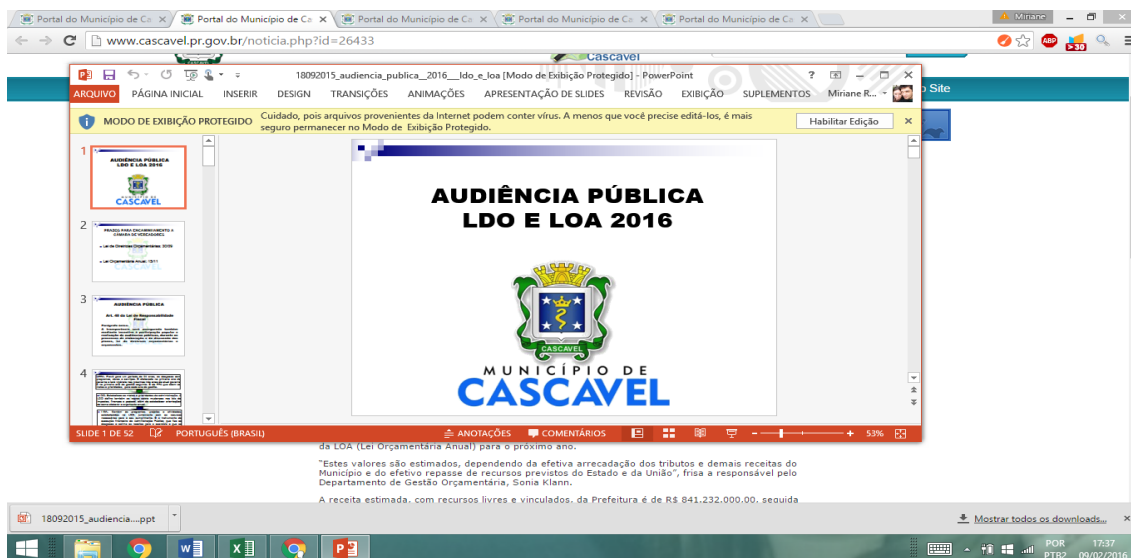
FIGURA 18 - RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA EM BARBOSA FERRAZ



FONTE: Print Screen do portal da transparência de Barbosa ferraz (capturado em 04/03/2016).

Há ainda prefeituras que disponibilizam as apresentações em *Power Point* utilizadas durante as audiências públicas, como é o caso da prefeitura de Cascavel (Figura 20).

FIGURA 19 - APRESENTAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DE CASCAVEL



FONTE: Print Screen do portal da transparência de Cascavel (capturado em 04/03/2016).

Uma outra prática interessante é realizada pela prefeitura de Pinhais, que destaca em seu portal um programa chamado “obras dia a dia”, onde constam notícias com fotos e informações das obras realizadas no município.

FIGURA 20 - DIVULGAÇÃO DE OBRAS EM PINHAIS



FONTE: Print Screen do portal de Pinhais (capturado em 04/03/2016).

Em outras cidades, a publicação das obras realizadas ocorre de forma diferente. Em Umarama por exemplo, há um espaço específico dentro do portal da transparência denominado “obras públicas”, lá é possível encontrar várias informações sobre as obras realizadas no município.

FIGURA 21 - DIVULGAÇÃO DE OBRAS EM UMARAMA

Descrição da Intervenção	Empresa	Data Início	Valor Intervenção	Valor Contrato	Valor Ativo	Situação	Medições	Objeto da Intervenção
rede de Reconstrução de esgotos e rede de	CONRADO DE MELO EBRELI - EPP	21/12/2015	407.297,24	407.297,24	0,00	Em Andamento	64,46 %	Contratação da empresa CONRADO DE MELO EBRELI-
Reforço de rede de galerias de águas	CONTERSOLO-CONSTRUTORA DE OBRAS	25/08/2015	1.279.000,00	1.279.000,00	0,00	Em Andamento	82,30 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Pavimentação asfáltica de acessos e p	J RODRIGUES & MELLO LTDA.	24/08/2015	1.498.321,79	1.498.321,79	0,00	Em Andamento	19,07 %	Execução de pavimentação asfáltica de acessos e pa
Reforma e ampliação da Creche Recan	CONSTRUTORA CAMOZZATO OUBERO	23/08/2015	303.689,72	0,00	0,00	Em Andamento	52,95 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Readequações de canteiros para impla	C J NOBRE CONSTRUTORA DE OBRAS	22/08/2015	67.204,27	67.204,27	0,00	Em Andamento	89,80 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Rede de iluminação pública, com instal	L S C INSTALAÇÕES ELÉTRICAS LTDA	21/08/2015	65.910,50	65.910,50	0,00	Concluída	100,00 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Revisitação da Praça Juscelino Kubit	OPUS PRIMA ENGENHARIA E CONSTR	20/08/2015	472.939,28	472.939,28	0,00	Em Andamento	23,69 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Construção de uma escola com 12 (do	OPUS PRIMA ENGENHARIA E CONSTR	17/08/2015	3.783.226,35	3.783.226,35	0,00	Em Andamento	6,30 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Reforço de rede de galerias pluviais e	SOLOFORTE TERRA PLANA-GEN LTDA	10/08/2015	394.469,49	394.469,49	(26.335,99)	Concluída	100,00 %	Contratação da empresa para prestação de serviços
Pavimentação asfáltica em CBUQ, com	SOTRAM CONSTRUTORA E TERRALE	06/08/2015	442.379,52	442.379,52	0,00	Em Andamento	11,97 %	Execução de pavimentação asfáltica em CBUQ com ar
Reforma e adequações de acessibilida	CONSTRUTORA CAMOZZATO OUBERO	03/08/2015	181.084,31	181.084,31	0,00	Em Andamento	55,94 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Construção do Centro de Iniciação ao E	INCORPORADORA E CONSTRUTORA J	13/07/2015	3.443.604,25	3.443.604,25	0,00	Em Andamento	1,83 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Construção de galpão pré moldado con	CONSTRUÇÃO CRF LTDA	15/06/2015	204.678,22	204.678,22	(65.832,01)	Concluída	100,00 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g
Serviços de acessibilidade e reforma d	C J NOBRE CONSTRUTORA DE OBRAS	11/06/2015	34.987,61	34.987,61	(9.017,18)	Concluída	100,00 %	Contratação de empresa sob regime de empreitada g

FONTE: Print Screen do portal da transparência em Umarama (capturado em 04/03/2016).

Através desse espaço, é possível acompanhar se a obra já foi concluída ou se ainda está em andamento. Possibilitando inclusive ver a porcentagem de conclusão da obra, os gastos previstos e extraordinários e a data de início da obra, enfim, uma forma bem interessante de divulgar as obras públicas, já que o cidadão pode acompanhar o andamento destas obras e cobrar por ações da prefeitura. Há outros 115 portais que seguem esse padrão que é elaborado pela empresa Elotech.

Na dimensão de participação estimulada, a enquete é uma ferramenta que apareceu em 75 portais. Porém, nem todas são enquetes que podem ser consideradas incentivos a participação, um exemplo disso, é a enquete disponibilizada pela prefeitura de Assis Chateaubriand que utiliza a ferramenta para saber se os cidadãos ouvem rádio pela internet.

FIGURA 22 - ENQUETE NA PÁGINA DA PREFEITURA DE ASSIS CHATEAUBRIAND



FONTE: Print Screen do portal de Assis Chateaubriand (capturado em 04/03/2016).

No entanto, outras prefeituras utilizam o mecanismo de consulta para saber a opinião da população sobre a gestão, sobre a qualidade do portal e para descobrir setores do município que demandam mais investimentos e atenção por parte da administração municipal. Como exemplo temos a prefeitura de Santa Mariana, uma das cidades com pontuação mais alta no índice na dimensão de participação (Figura 23).

FIGURA 23 - ENQUETE NA PÁGINA DA PREFEITURA DE SANTA MARIANA

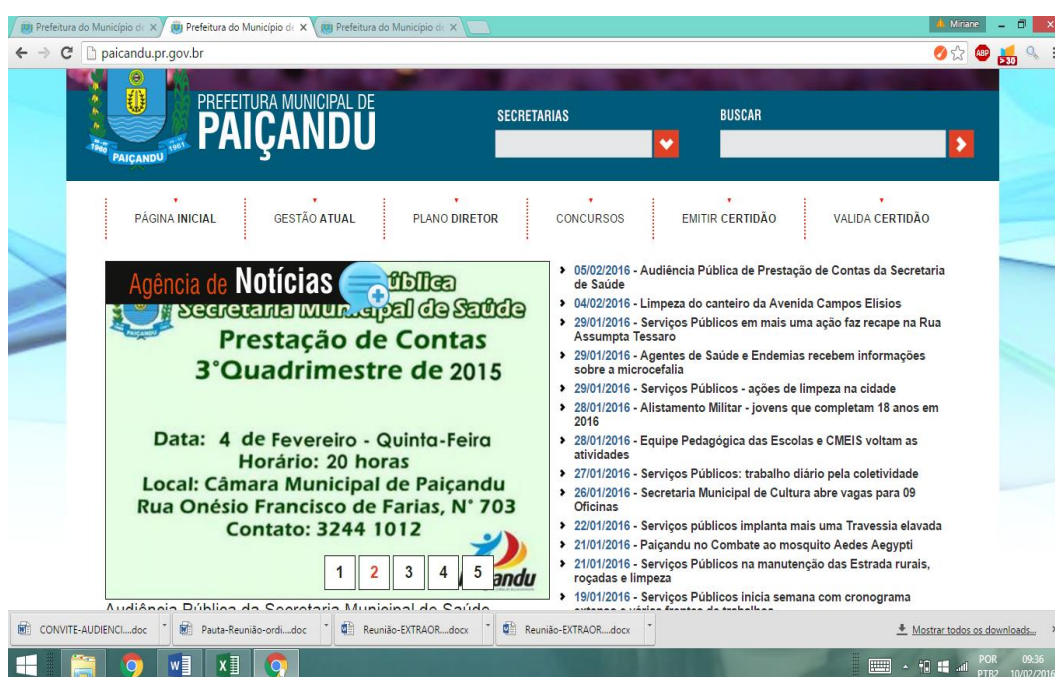


FONTE: Print Screen do portal de Santa Mariana (capturado em 04/03/2016).

Já a participação espontânea, representado pelo formulário de sugestões e críticas foi encontrado em 28,1% dos portais analisados, entretanto, nenhum deles disponibilizava a publicação das críticas e opiniões, de maneira que não é possível saber se a ferramenta é de fato utilizada pela população.

Já o item “convites para audiências públicas” foi encontrado em apenas 31,3% dos portais, um valor significativamente baixo, já que as audiências públicas são um mecanismo de participação assegurado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, encontramos algumas prefeituras que davam ampla divulgação a estes convites, como a prefeitura de Paiçandu por exemplo, na qual o convite constava na página inicial do site.

FIGURA 24 - AUDIÊNCIA PÚBLICA EM PAIÇANDU



FONTE: Print Screen do portal de Paiçandu (capturado em 04/03/2016).

Outras prefeituras realizam audiências públicas para discutir assuntos que vão além de prestação de contas (que é obrigatória segundo a lei). Destacamos aqui a prefeitura de Maringá, que convida a população para audiências públicas para debater a concessão de parques municipais, como pode ser observado abaixo (Figura 26).

FIGURA 25 - AUDIÊNCIA PÚBLICA EM MARINGÁ

Arquitetura do Contribuinte	Alvará Online	ISS Eletrônico	Cidade Industrial	Agiliza Obras
FIA	Fundo Pró-Idoso	Licitações	Concursos	Editais ISS Tecnológico

CALENDÁRIO

- Agenda Esportiva
- Agenda de Eventos
- Programação Cultural

IMPRESSA

- Campanhas Institucionais
- Galeria de Fotos
- Últimas Notícias

SERVIÇOS

- Portal de Serviços

PORTAIS

- AFMM
- Cultura
- Cidades Sustentáveis
- Defesa Civil
- Educação

AUDIÊNCIA PÚBLICA

COMPARTILHE

28 de Novembro de 2013

Prefeitura convoca audiência pública para debater concessão do Parque do Japão

Secretaria de Comunicação

A Prefeitura de Maringá vai realizar nesta sexta-feira (29) audiência pública para a concessão dos serviços prestados no Parque do Japão. A audiência pública será no Auditório Hélio Moreira, a partir das 8h30.

A convocação foi feita para que a população e entidades representativas participem da apresentação e do debate com o tema "Concessão da área e dos serviços prestados no Parque do Japão".

O objetivo é apresentar à comunidade os serviços que serão concedidos, a forma e valores de cobrança pela utilização do espaço; analisar o impacto financeiro dos custos dos serviços concedidos; além de colher sugestões para seu aprimoramento.

O modelo do edital de licitação e o contrato referente à concessão do Parque do Japão estão disponíveis no site da Prefeitura www.maringa.pr.gov.br/consultaparquedojojapao há mais de 30 dias.

FONTE: Print Screen do portal de Maringá (capturado em 04/03/2016).

Ou ainda a prefeitura de Guarapuava, que realiza audiências públicas para discutir projetos de iluminação pública (Figura 26).

FIGURA 26 - AUDIÊNCIA PÚBLICA EM GUARAPUAVA

AVISO DE PAUTA - Prefeitura de Guarapuava

SERVIÇOS ADMINISTRAÇÃO CIDADÃO TURISTA CONTAS PÚBLICAS CONCURSOS

AVISO DE PAUTA - PREFEITURA DE GUARAPUAVA PROMOVE SEGUNDA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE PROJETO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

A Prefeitura de Guarapuava realizará, nesta quarta-feira (27), às 15h, na Câmara de Vereadores, a segunda audiência pública sobre o Novo Projeto de Iluminação Pública, que será desenvolvido por meio de uma PPP (Parceria Público Privada). O objetivo do segundo encontro é apresentar o edital com as várias sugestões apontadas por profissionais do ramo, instituições de ensino, empresários e público geral, após a Consulta Pública realizada entre os dias 08/12/2015 a 07/01/2016.

A Comissão Especial de Licitação também apresentará o edital que atende a Lei Federal nº 8666/1993, que regulamenta normas para licitações de contrato; Lei Federal 11.079/2014, que institui normas federais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e, Lei municipal nº 2482/2015, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. "A primeira audiência foi realizada para atender a legislação de PPP, explicando como funciona o projeto de iluminação pública. Já neste segundo encontro, será abordada a legislação de licitações, além da demonstração do edital alterado a partir das sugestões acatadas e os produtos e serviços a serem contratados para o projeto", explica o coordenador executivo do Conselho Gestor das PPPs, Carlos Valter.

Ainda segundo, Carlos Valter, após 15 dias úteis da audiência, o edital de licitação será publicado por 45 dias. Após este prazo, a prefeitura realizará a análise e escolha da melhor proposta. Para a realização da segunda audiência, foi elaborado um Regulamento de Audiência Pública do Edital da PPP que pode ser encontrado no link: www.guarapuava.pr.gov.br/projeto-de-iluminacao-publica/

Serviço: Audiência Pública – Novo projeto de iluminação pública
Data: Quarta-feira (27/01/2016)
Hora: 15h
Local: Câmara de Vereadores

Gostou desta matéria? Então Compartilhe!

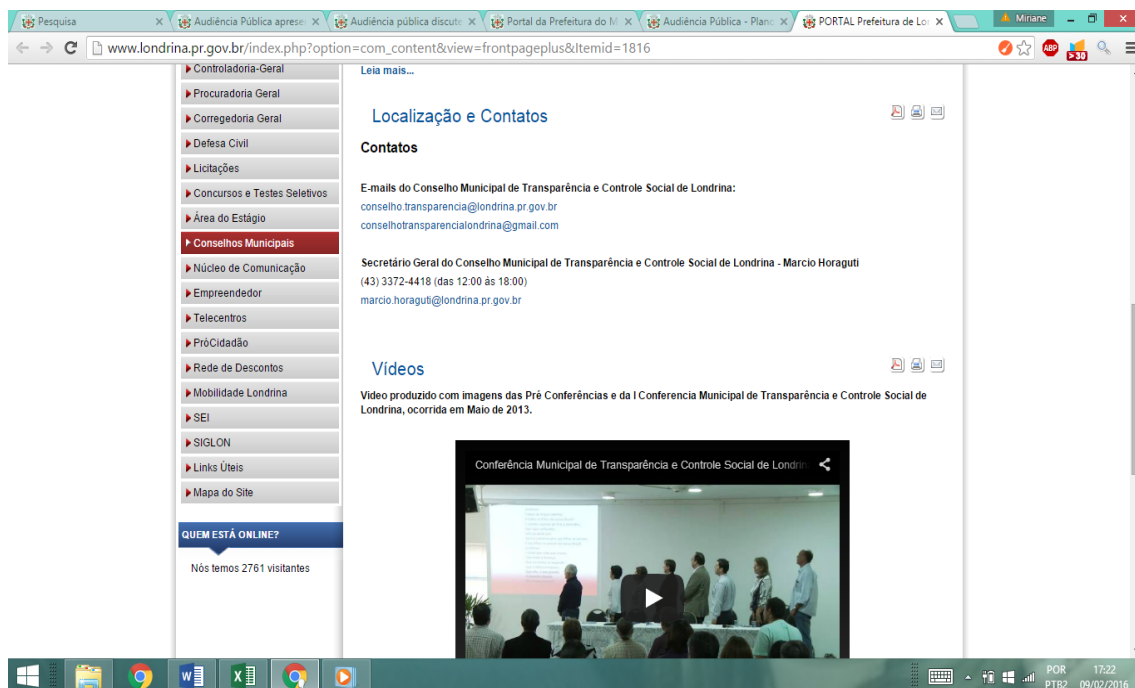
Curtir Compartilhar Tweetar

17:53 09/02/2016

FONTE: Print Screen do portal de Guarapuava (capturado em 04/03/2016).

Já os convites para conselhos municipais, destacamos a prefeitura de Londrina, que deixa em evidência os conselhos municipais em seu portal e mantém um espaço com diversas informações, tais como telefone, e-mails e agenda das reuniões das comissões municipais, além de vídeos das reuniões já realizadas (Figura 27).

FIGURA 27 - CONSELHOS MUNICIPAIS EM LONDRINA



FONTE: Print Screen do portal de Londrina (capturado em 04/03/2016).

A prefeitura de Toledo, também destaca as informações sobre as comissões em espaço específico no portal e dá ampla visibilidade para os calendários de reuniões, além de divulgar as atas e os editais de convocação das reuniões, como pode ser observado abaixo (Figura 28).

FIGURA 28 - CONSELHOS MUNICIPAIS EM TOLEDO



FONTE: Print Screen do portal de Toledo (capturado em 05/03/2016).

No Paraná, encontramos poucos municípios que utilizaram mecanismos de consultas públicas nos últimos anos, este item foi encontrado em apenas 6% das cidades pesquisadas. Sendo que desse percentual, a maioria realizou as consultas públicas disponibilizando as informações nos portais e deixando um e-mail para envio das contribuições dos cidadãos. Porém, acreditamos que essa prática não estimula o cidadão a contribuir com a discussão, muito pelo contrário, essa prática foi encontrada em diversas prefeituras: Lapa, Pinhais, São José dos Pinhais e Araucária.

Por outro lado, a iniciativa da prefeitura de Prudentópolis nos chamou a atenção, já que disponibilizavam um mecanismo de consulta pública simples e rápido, realizado através de um formulário de sugestões disponibilizados na própria página da consulta pública, junto com edital, regulamento e documentos.

FIGURA 29 - CONSULTA PÚBLICA EM PRUDENTÓPOLIS

ELABORAÇÃO OU REVISÃO DO SISTEMA VIÁRIO BÁSICO DE PRUDENTÓPOLIS
CONSULTA PÚBLICA nº. 01/2.015

REGULAMENTO

A Secretaria de Planejamento e Obras da Prefeitura Municipal de Prudentópolis está disponibilizando pelo website da Prefeitura as propostas de alteração da lei do sistema viário básico.

As informações recebidas serão encaminhadas à Comissão de Acompanhamento que se reunirá semanalmente até dez dias antes da realização da terceira Audiência Pública que trata deste tema.

Mediante identificação, serão avaliadas as sugestões recebidas e publicado o encaminhamento adotado, pela Comissão de Acompanhamento.

Poderão ser encaminhadas sugestões pertinentes ao tema, bem como de temas adjacentes ou decorrentes, tais como estabelecimento de locais e horários adequados e exclusivos para carga e descarga, de áreas de estacionamento ao longo das vias em pontos adequados, incluindo a implantação de locais de paradas de ônibus ao longo das vias, instalação de semáforos, sinalização, ciclovias, acessibilidade, circulação de pedestres, rotas especiais para veículos turísticos, de fretamento ou que transportem produtos perigosos ou que exalem odores fétidos.

DATA DE INÍCIO E TÉRMINO DA CONSULTA PÚBLICA
Início: 19 de novembro de 2.015
Término: Décimo dia anterior à realização da terceira audiência pública sobre o tema, a ser programada e divulgada.

FORMA DE PARTICIPAÇÃO
[Clique Aqui para acessar ao Formulário.](#)

DOCUMENTOS ANEXOS DA PROPOSTA
[Mapa Prudentópolis DWG - Proposta de alteração](#)
[Mapa Prudentópolis IDG - Proposta de alteração](#)

FONTE: Print Screen do portal de Prudentópolis (capturado em 05/03/2016).

FIGURA 30 - FORMULÁRIO DE CONSULTA PÚBLICA DE PRUDENTÓPOLIS

Nome * E-mail *

Nome E-mail

CPF * Telefone *

CPF Telefone

CEP * Endereço * Número *

CEP Endereço Número

Complemento Bairro *

Complemento Bairro

Estado * Cidade *

Estado Cidade

[+ Adicionar arquivo](#)

Sugestões

Autorizo a divulgação de meu nome juntamente com minha sugestão

Sim Não

[Enviar](#)

FONTE: Print Screen do portal de Prudentópolis (capturado em 05/03/2016).

A maneira como a prefeitura de Prudentópolis realiza a consulta pública tende a ser mais atrativa para ao cidadão, já que este pode realizar a sua contribuição no mesmo espaço onde encontra outras informações sobre o tema posto em consulta, concentrando as informações e o formulário de consulta no mesmo ambiente digital.

Em relação as prefeituras do estado que utilizam a rede social *Facebook*, a prefeitura de Curitiba ganha destaque, já que desde o início da gestão do prefeito Gustavo Fruet, intensificou-se o uso da página institucional no Facebook para estreitar a comunicação e o relacionamento com o cidadão, utilizando principalmente o humor como forma de atrair a atenção da população. A página foi criada em março de 2013 pela equipe da Secretaria Municipal de Comunicação Social. No final de 2013, a página da prefeitura³⁴ de Curitiba contava com pouco mais de 30 mil curtidas, hoje já alcança 779.906 curtidas, muito à frente de Maringá, a segunda colocada com 39.404 curtidas, enquanto a cidade de Toledo fica em terceira com 29.543 curtidas e, em quarto lugar São José dos Pinhais com 27.471 curtidas.

FIGURA 31 - FACEBOOK DA PREFEITURA DE CURITIBA



FONTE: Print Screen do facebook de Curitiba (capturado em 06/03/2016).

A foto de capa do *Facebook* da prefeitura refere-se a um jogo desenvolvido pela própria equipe de comunicação que gerencia a página. O jogo chama-se “*Cleancity Curitiba*”, e tem como objetivo ensinar a separação correta do lixo, tendo ainda a capivara (mascote informal da prefeitura) ajudando na tarefa e ensinando o lugar correto de separação do lixo.

³⁴ Segundo matéria do jornal Gazeta do Povo de 31/10/2013, haviam mais de 30 mil usuários curtindo a página no Facebook da prefeitura de Curitiba em 2013. Em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/redes-sociais-da-prefeitura-reduzem-ligacoes-ao-156-3tgfdzpak58tfhjz0g4nfx1zi> (Visitado em 07/03/2016).

FIGURA 32 - JOGO NA PÁGINA DO FACEBOOK DA PREFEITURA DE CURITIBA



FONTE: Print Screen do facebook de Curitiba (capturado em 06/03/2016).

A prefeitura de Curitiba, recebe destaque pelo uso que faz da sua página no *Facebook*, trazendo temas com um tom cômico para debater com os usuários dessa rede social. Ao acompanhar a página, vemos que as publicações variam desde informações importantes das ações da prefeitura, notícias da cidade e até a conscientização dos cidadãos para questões relevantes.

Uma pesquisa realizada em 2013 por Santos e Harmata, em relação ao uso do *Facebook* pela prefeitura de Curitiba, descobriu que as postagens na página eram realizadas a partir de duas categorias: informação e interação, isto é, as postagens da prefeitura tinham o caráter de informar e interagir com os usuários. Na informação, o principal objetivo da postagem era divulgar dados, notícias, contendo estatísticas sobre a cidade, informações sobre serviços e eventos, links, imagens ou vídeo com informações relevantes. Já na interação, o foco era dialogar com o público presente em seu *Facebook*, gerando conversas através de memes, humor ou conteúdos criados.

Baseado neste trabalho de Santos e Harmata (2013), analisamos 102 postagens da prefeitura de Curitiba no *Facebook*, verificando se ainda permanecia este padrão de postagens. Nesta análise de conteúdo, avaliamos todos os *posts* realizados entre 23 de fevereiro e 05 de março de 2016 e classificamos as postagens em interação e informação.

Das 102 postagens analisadas, 57 tinham como foco a informação, enquanto 45 buscavam interação. Segundo a ferramenta *Fanpage Karma*, utilizada para analisar os dados, a prefeitura de Curitiba faz em média 8 postagens por dia e costuma demorar duas horas e 30 minutos para responder os comentários e questões dos usuários na rede social.

Além da análise proposta por Santos e Harmata (2013), acreditamos ser necessário mensurar os conteúdos específicos que aparecem nas postagens da prefeitura. Assim, durante o período selecionado, realizamos uma análise de conteúdo das postagens para verificar se há além da busca por interação, algum tipo de proposta de debate, ou iniciativa que demandem a participação e o engajamento dos usuários no que tange aos problemas políticos da cidade, isto é, se há iniciativas de participação ou deliberação a partir do *Facebook*.

Após categorizarmos os dados e temas discutidos pela prefeitura, chegamos ao seguinte resultado:

QUADRO 8: CATEGORIZAÇÃO DAS POSTAGENS NA PAGINA DA PREFEITURA DE CURITIBA

Categorização posts da prefeitura de Curitiba	
Serviços / obras da prefeitura	24
Conscientização	20
Notícias da cidade	14
Vídeos e Músicas	12
Fotos / obras artistas curitibanos	4
Turismo	19
Clima	1
Interação através do humor	4
Prefeitura parabeniza funcionários	4
Total de posts no período	102

FONTE: Elaboração própria (2016).

A prefeitura publicou 24 *posts*, com a finalidade de divulgar as “obras e serviços da prefeitura”. Dessa forma, durante o período analisado, apareceram postagens sobre o

projeto “sacolão da família”, obras de pavimentação, ações da prefeitura contra a proliferação do mosquito da dengue, e as novas calçadas verdes para pedestres.

A categoria “conscientização” teve 20 *posts* (uma vez que a prefeitura utiliza sua página no *Facebook* para discutir problemas sociais e conscientizar os cidadãos para estes problemas através do humor). Durante a pesquisa, os temas que a prefeitura utilizou para “conscientizar” foram o direito das mulheres, os problemas da epidemia de dengue, problemas de educação no trânsito e a conscientização da população para a reciclagem do lixo, sem deixar o uso do humor de lado, como observamos abaixo.

FIGURA 33 – CAMPANHA DE CONSCIENTIZAÇÃO NA PÁGINA DO FACEBOOK DA PREFEITURA DE CURITIBA



FONTE: Print Screen do facebook de Curitiba (capturado em 06/03/2016).

Outra categoria de *posts* bastante comuns são as publicações sobre eventos e notícias que acontecem na cidade (14 no total). Há ainda 12 *posts* realizados com a publicação de músicas do *Youtube*, com indicações musicais para os usuários da rede, sendo uma forma de interagir, já que as músicas vêm sempre acompanhadas de comentários de “bom dia” e “boa noite”.

Uma outra iniciativa da página da prefeitura de Curitiba é publicar fotos e vídeos de pontos turísticos da cidade, tais como o Jardim Botânico, a Ópera de Arame e outros parques. Essa categoria denominada “turismo”, apareceu em 19 publicações.

Apareceram ainda, uma publicação sobre o clima de Curitiba e outras 4 publicações destacando e parabenizando os funcionários da prefeitura. Houve ainda, 4 publicações que buscavam através do humor, interagir com os usuários.

FIGURA 34 – INTERAÇÃO NA PÁGINA DO FACEBOOK DA PREFEITURA DE CURITIBA



FONTE: Print Screen do facebook de Curitiba (capturado em 06/03/2016).

Outra peculiaridade do *Facebook* de Curitiba é a publicação de fotos e pinturas da cidade e obras de artistas curitibanos, buscando fomentar o orgulho de pertencer a cidade e valorizar os artistas regionais.

Nota-se que a prefeitura de Curitiba, inovou na utilização do *Facebook*, realizando um equilíbrio entre interação e informação (SANTOS; HARMATA, 2013) e cativando diversos usuários dessa rede social. Também estabeleceu um novo canal de relacionamento com o cidadão, dando voz e visibilidade aos seus interesses, suas reclamações e cobranças.

FIGURA 35 - RECLAMAÇÕES DOS CIDADÃOS PELO FACEBOOK



FONTE: Print Screen do facebook de Curitiba (capturado em 07/03/2016).

FIGURA 36 - RECLAMAÇÕES DOS CIDADÃOS PELO FACEBOOK



FONTE: Print Screen do facebook de Curitiba (capturado em 07/03/2016).

Porém, ainda que o *Facebook* de Curitiba tenha alcançado bastante visibilidade e, sirva como um canal de interação do poder Executivo municipal com seus concidadãos, a triagem do material coletado não encontrou comprovação satisfatória e portanto, não nos permite aferir que a página tenha se transformado em um efetivo espaço de deliberação

pública, no sentido de debater racionalmente propostas, gerando decisões. Nem tão pouco podemos concluir que as discussões realizadas na página são utilizadas pela administração da prefeitura para a tomada de decisão política. O que podemos verificar é que a prefeitura dá um passo louvável para ampliar seus canais de comunicação com os cidadãos. Busca uma interação, com uma linguagem clara e contemporânea, discutindo conteúdos importantes para a cidade, ao mesmo tempo em que utilizar o humor para conscientizar, para interagir com os usuários desta rede social, fazendo com que ganhe seguidores inclusive de outras cidades do país.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou utilizar os conceitos de transparência e participação como indicativo ótimo de governança digital. A partir disso, foi possível elaborar um índice de governança digital (IGD), que utilizamos para verificar o grau de transparência e as iniciativas de participação cívica e controle social disponibilizadas aos cidadãos nos portais das 399 prefeituras do estado do Paraná e, realizar um levantamento de “boas” a “más” práticas encontradas nestes portais.

O IGD foi criado a partir de 4 dimensões ou subíndices, onde a primeira dimensão foi denominada de *Transparência compulsória* e, tinha como propósito verificar a aplicação da Lei da Transparência nos portais Executivos paranaenses. Os resultados demonstraram que a Lei da Transparência é cumprida em grande parte dos municípios do estado, já que encontramos bons níveis de transparência nestes portais. Além disso, a pesquisa demonstrou que municípios pequenos também têm incorporado em seus portais, ferramentas de transparência, o que demonstra que não são apenas os municípios mais desenvolvidos (social e economicamente) que possuem bons resultado na dimensão de transparência compulsória.

A segunda dimensão denominada *Observância a LAI*, tinha como intuito avaliar a disponibilização de mecanismos de pedido de acesso à informação em ambientes online. Sendo também um item compulsório (exceto para municípios com menos de 10 mil habitantes), regulamentado pela Lei de Acesso à Informação de 2011. Os resultados demonstram, que a LAI não é cumprida em 223 municípios do Paraná, deste total, 101 deveriam manter um espaço para pedidos de acesso à informação online, uma vez que possuem mais de 10 mil habitantes. Entretanto, o que observamos é que grande parte dos municípios ainda não implementou a LAI em seus portais, inclusive na cidade de Maringá, a terceira maior do estado.

Já a terceira dimensão do índice, denominada *Transparência ampliada* foi constituída por uma série de variáveis retiradas da literatura. São variáveis consideradas importantes enquanto ferramentas que possibilitam o aprimoramento da prestação de contas, da simplificação dos processos e podem ser consideradas “boas práticas” de governança, pois possibilitam uma transparência mais efetiva e ampla em ambientes digitais. Por não se tratar de itens baseados no texto da lei, e sim de variáveis que

demandam “boas práticas”, elas não são obrigatórias, mas consideradas relevantes e necessárias para uma efetiva transparência. Assim, a partir de nossas análises, descobrimos que iniciativas que buscam ampliar a transparência para além do que é estipulado por lei, são exceções na administração pública paranaense. Poucas prefeituras oferecem ferramentas avançadas de transparência, demonstrando que os gestores públicos não investem em formas mais substanciais de governança digital, se restringindo ao cumprimento da legislação, sem maiores tentativas de ampliação da transparência pública.

Apesar dos baixos resultados encontrados, principalmente na segunda e terceira dimensão, observamos que a transparência não se restringe aos municípios com melhores índices socioeconômicos ou em cidades mais populosas. Os municípios pequenos também estão incorporando os princípios da transparência e do livre acesso à informação em seus portais, como é o caso da prefeitura de Pranchita, destacado ao longo do trabalho. Isso acontece possivelmente, pelo fato de que há duas leis que obrigam os municípios a prestarem contas de seus gastos via internet e garantir o direito de acesso à informação aos cidadãos.

Na última dimensão, denominada *Participação e Controle social*, tínhamos como objetivo mapear incentivos e iniciativas de participação, que são ferramentas essenciais quando considera-se aspectos democráticos relevantes em ambientes virtuais. A partir de nossas análises, destacamos que a participação obteve melhores resultados em municípios com melhores indicadores socioeconômicos, tais como IDH, PIB e principalmente a inclusão digital. Isto significa, que cidades com “maior qualidade de vida” são também aquelas com maior grau de participação e interação cívica.

A partir do Índice de Governança Digital (IGD) elaborado, foi possível verificar nossas hipóteses básicas de pesquisa. Dessa forma, esperava-se que fatores socioeconômicos e sociopolíticos poderiam ter relação com o desempenho das diferentes cidades no índice. Em relação aos fatores de ordem socioeconômica, verificamos que existe uma correlação positiva para todas as dimensões do IGD, embora seja uma correlação moderada e aquém do esperado. Indicando que fatores de ordem socioeconômica podem ter forte influência na governança digital, embora não sejam os únicos fatores determinantes na eficácia da boa governança.

Por outro lado, os fatores sociopolíticos não demonstraram nenhuma correlação significativa com o IGD. A correlação mais forte encontrada se deu entre o número de eleitores e o índice de participação, porém, a variável em questão estava associada a outras de cunho socioeconômicos e, portanto, não havia nenhuma associação estritamente política.

No que se refere a terceira hipótese, ou seja, se haveria relação positiva entre participação e transparência, foi possível verificar uma correlação elevada de 0,635 entre as duas dimensões do índice, o que corrobora com estudos anteriores (GOMES, 2007b; SILVA, 2011; MARQUES, 2014; BRAGA, 2015) que defendem uma relação positiva e cumulativa entre a transparência e participação cívica que nos permite mensurar o grau de permeabilidade das instituições à sociedade, além de verificar o grau em que os diferentes municípios aproximam-se ou distanciam-se da boa governança ideal.

Por fim, podemos concluir que nos municípios do Paraná, não há uma preocupação pertinente com os aspectos democráticos da governança digital, evidência disso é que apenas 23 cidades entre 399 no estado pontuaram entre “alto” e “muito alto” em nosso índice. Neste sentido, poucos municípios desenvolvem mecanismos mais sofisticados de transparência e participação, demonstrando que as prefeituras ainda praticam formas elementares de utilização das TICs, focando na prestação de serviços e na divulgação básica de informações aos cidadãos, negligenciando o potencial democrático das tecnologias de informação e comunicação para a promoção da governança digital.

REFERÊNCIAS

- AGGIO, C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia Digital e Participação: Os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital**. In: Gabinete digital: análise de uma experiência. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica, 2013.
- ALMADA, M.P. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.
- ALMADA, M. P.; CARREIRO, R. **A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros**. Comunicologia (Brasília), v. 6, p. 3-23, 2013.
- ALMADA, A.P, AMORIM, M.P. SILVA, C.R.S. **Avaliando a e-Transparência em Portais do Poder Executivo: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. 6º Seminário Nacional de Sociologia e Política. 20 a 22 de maio de 2015, p. 1-21.
- AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- BAKKOUR, D. **Un essai de définition du concept de gouvernance**. No. 13-05. LAMETA, Universtiy of Montpellier, 2013. Disponível em: <<http://www.lameta.univ-montp1.fr/Documents/ES2013-05.pdf>>. Acesso em 15/12/2015.
- BARBER, B. **Which Technology for which Democracy? Which Democracy for which Technology?** International Journal of Communications Law and Policy. Vol. 6, n8, 2001. Disponível em: <http://www.ijclp.org/6_2001/pdf/ijclp_webdoc_5_6_2001.pdf>. Acesso em 21 de dezembro de 2016.

- BARBER, B. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California Press. 2004.
- BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. **Ranking das prefeituras da região sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 49, p. 761-792, 2015.
- BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. (2012). **Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government**. Transforming Government: People, Process and Policy, 6, 78–91. Doi:10.1108/17506161211214831
- BEST, N.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R.; VAZ, J. C. **Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil**. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 105-124, 2010. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5115/3704>>. Acesso em 23/01/2016.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- BOHMAN, J. **Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy**. Sociological Review, volume 52, number s1, 2004, p. 131–155. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-954X.2004.00477.x>.
- BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- BONSON, E.; TORRES, L.; ROYO, S. FLORES, F. **Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities**. Government Information Quarterly 29:123–32. 2012.

BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. C.; RODRIGUES, M. **As novas tecnologias estão aumentando a qualidade do trabalho dos representantes? Um estudo do uso da internet pelos deputados estaduais da 17 legislatura e seus gabinetes.** In: 37 Encontro Anual da ANPOCS, 2014, Caxambu. Anais do 37 Encontro Anual da ANPOCS, 2014.

BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M C. **As pessoas interagem com os políticos nas Mídias Sociais? Padrões de interação no Facebook e seus determinantes nas eleições estaduais brasileiras de 2014.** Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – COMPOS, 2014, p. 1-17.

BRAGA, S.S. **Internet, transparência e participação.** VI Compolítica, Rio de Janeiro, 2015. Não publicado.

BRAGATTO, R. C. **Política e internet: oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países sul-americanos.** 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Política). Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Curitiba, 2008.

_____, R. C. **Participação Democrática e Novas Tecnologias de Comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da Internet pelos governos do Brasil e da Argentina.** Compolítica, Salvador, 2006.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 04 de maio de 2000.

BRASIL. **Lei da Transparência nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.185, DE 27 DE MAIO DE 2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei de Acesso à informação nº 12.527.** Brasília: Presidência da República. Acesso em: 18 jul 2015.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/112527.htm.

BRASIL. DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

BRASIL. Recomendações de Acessibilidade para Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet: e-Mag. Acessibilidade de Governo Eletrônico. Cartilha Técnica. Departamento de Governo Eletrônico. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Versão 2.0. 14 de Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-MAG>>. Acesso: 15/10/2015.

BUCHSTEIN, H. Bytes that Byte: the Internet and Deliberative Democracy. In: Constellations, Oxford, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997. Bonso'n, E., L. Torres, S. Royo, and F. Flores. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. Government Information Quarterly 29:123–32. 2012.

CAMP, J. Varieties of software and their implications for effective democratic government. 195 In: HOOD, C.; HEALD, D. (Org.). Transparency: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 183-195.

CANAVARRO, D. e PIMENTA, M. Governança digital. – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 212 p.; il. (Capacidade Estatal e Democracia) ISBN 978-85-386-0253-8

CASTELLS, M. A sociedade em Rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura, Vol. 1." São Paulo: Paz e Terra (1999): 17-49.

CASTOR, B. V. J. O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: EBEL/IBQP-PR, 2000.

CAVALCANTE, P. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. Revista de Administração

Pública (Impresso), v. 47, p. 1569-1591, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n6/11.pdf>>. Acesso em 09/10/2015.

CGU. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei no 12.527**, de 18 de novembro de 2011. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasília, 2011.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição, Brasília/2013.

_____. **Mapa da Transparência**. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia>. Acessado em: fevereiro de 2015

_____. **Guia de implantação de portal da transparência**. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição, Brasília/2013.

_____. CGU. **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e *check list***. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição, Brasília/2013.

_____. **Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso a Informação**. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Poder Executivo Federa. Brasília, 2013.

_____. **Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo. Ouvidoria Geral da União**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/oguimplementacao_lai.pdf>. Acesso em: 15/10/2015.

_____. **TIC domicílios e empresas 2013, pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e Comunicação no Brasil**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso->

das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-brasil-tic-domicilios-e-empresas-2013/165>. Acesso em: 15/10/2015.

COLEMAN, S. **Can the new Media Invigorate Democracy?** Political Quarterly, Oxford, v. 70, n.2, pp. 16-22, 1999.

COLEMAN, S.; GØTZE, J. **Bowling together: Online public engagement in policy deliberation.** London: Hansard Society, 2001.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente.** Ranking de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 20/10/2015.

CUNHA, M. A. V. C et al. **Governança de tecnologia da informação: uma investigação sobre a representação do conceito.** Revista de Administração, São Paulo, v.49, n.2, p.307-321, abr./maio/jun. 2014

CUNHA, M. A. V. C; PINTO, S. L. **Entra em vigor a lei de acesso à informação.** FGV Executivo • v 11 • n 2 • jul/dez 2012

CUNHA M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M. **O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional.** Organizações & Sociedade On-line version ISSN 1984-9230 Organ. Soc. vol.20 no.66 Salvador July/Sept. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198492302013000300010>. Acesso em: 15/10/2015.

CRUZ, C.; FERREIRA, A.; SILVA, L.; MACEDO, M. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153-76, 2012.

DAHL, R. A. **Poliarquia.** São Paulo: Edusp, 2005.

DAHLBERG, L. **Democracy via cyberspace: Mapping the rhetorics and practices of three prominent camps.** In: New Media & Society, v. 3, n. 2, pp. 157-177, 2001.

- DAHLBERG, L. **The corporate colonization of online attention and the marginalization of critical communication?** *Journal of Communication Inquiry*, volume 29, number 2, 2005, p. 160-180. <http://dx.doi.org/10.1177/0196859904272745>
- DEAN, J. **Why the Net is not a public sphere**, *Constellations*, volume 10, number 1, pp. 95–112.2003. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8675.00315>.
- DELLI CARPINI, M. **Gen.com: Youth, civic engagement, and the new information environment**, *Political Communication*, volume 17, number 4, 2000, p. 341–349.<http://dx.doi.org/10.1080/10584600050178942>.
- DROR, Y. **Transparency and openness of quality Democracy**. 2000. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006507.pdf>>. Acesso em: 21/02/2014.
- ENGLAND, R. E., PELISSERO J. P., MORGAN, D. R. **Managing urban America**. 7th ed. Washington, DC: CQ Press. 2011.
- ETZIONI, A. **Transparency Is Overrated**. In: *The Atlantic*. 2014. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/transparency-is-overrated/282990>>. Acesso em 15/01/2016.
- FELTEN, E. (2009). **Government online: Outreach vs. transparency**. Disponível em: <<http://freedom-totinker.com/blog/felten/government-online-outreach-vs-transparency>>. Acesso em 15/01/2016.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da Publicidade**. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011
- FREITAS, W. A. e CUNHA, M. A. V. C. **Só tecnologia não basta**. *GV Casos*. São Paulo. Volume 4, Número 1Jul/Dez 2014, p. 2-12

- FREY, K. **Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento.** Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG (2002): 141-163.
- GALINDO, F. **Obstáculos para la implantación del gobierno electrónico.** Palestra ministrada no Primeiro Encontro Ibero Latino Americano de Governo Eletrônico e Inclusão Digital. Florianópolis, 2007.
- GALLAGHER, M. **Proportionality, disproportionality and electoral systems,** Electoral Studies 10:1 (1991), pp. 33–51 (least squares index).
- GAMA, J. R. **Transparência Pública e Governo Eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará.** 2015, 161 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento em desenvolvimento). Universidade Federal do Pará (UFPA). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU). Belém, 2015.
- GOLOSOV, G. V. (2010): **The Effective Number of Parties: A New Approach.** *Party Politics* 16:171-192.
- GOMES, W. **Uma Agenda de Pesquisa sobre “Democracia Digital”.** In: Jornada de Comunicação e Democracia, IV, Belo Horizonte, 2007a.
- GOMES, W. **Democracia Digital: Que Democracia?** In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, II, Belo Horizonte, 2007b.
- GOMES, W. **Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho.** GOMES, W; MAIA, R; MARQUES, F.P.J.A.(org) In:___ Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011. P.19-43.
- GOMES, W. S.; ALMADA, M. P.; AMORIM, P. K. D. F. **Novos desafios para a ideia de transparência pública.** In: VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2015, Rio de Janeiro. Novos desafios para a ideia de transparência pública, 2015.
- GÓMEZ VILLEGAS, M; MONTESINOS JULVE, V. **Gobierno electrónico y transparencia financiera y presupuestal de los departamentos en Colombia.** Revista Venezolana de Gerencia, v.19 n.68, p. 670 – 698, 2014.

GONÇALVES, A. **Governança Global**. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

GONZÁLEZ A., C. N.; RODRÍGUEZ, S. F.; MÁRQUEZ, P. A, **Gobierno Electrónico: Implicaciones Teóricas Del Uso De Las Tic En La Administración Pública**. *Horizontes de la Contaduría*, n. 1, p.256-271, 2014.

GRAY, A.; B. JENKINS. 1993. **Codes of Accountability in the New Public Sector**, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6(3), 52–67.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. **Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment**. *International Review of Administrative Sciences* 78:50–73. doi: 10.1177/0020852311429667. 2012.

_____, S. **The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross - National Comparative Experiment**. *Public Administration Review*, 73, 2013, p. 575–586. Doi:10.1111/puar.12047.

GROSSELLI, G; MEZZAROBA, O. **A participação política e suas implicações para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática**. *ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI 20 (2011)*: 7128-7143.

GUIMARÃES, T.; MEDEIROS, P. **A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro**. *Cadernos EBAPE*, Volume III – Número 4 – Dezembro 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v3n4/v3n4a04.pdf>>. Acesso em 22/10/2015.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (1996). **Democracy and disagreement**. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

HABERMAS, J. **Legitimation Crisis**. Boston: Beacon Press, 1975.

_____, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

_____, J. **'L'espace public'**, 30 ans après. In: Quaderni, numéro 18, Dossier Les espaces publics, pages 161 à 191, 1992.

_____, J. **Três Modelos Normativos de Democracia**, In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, 36, 1995.

_____, J. **A Constelação pós-nacional**. Ensaaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001

_____, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARDER, C. T; MEAGAN M. J. **The transparency of county websites: A content analysis**. Public Administration Quarterly 37: 103–28. 2013.

HELD, D. A. Modelos de Democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. Heald, David. *Varieties of transparency*. In **Transparency: The key to better governance?** ed. C. Hood and D. Heald, 25–43. New York: Oxford University Press. 2006

_____, D. A. **Transparency as an Instrumental Value**. Proceedings of the British Academy 135, 59–73. © The British Academy 2006.

_____, D. A. **Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice**. *Public Administration*, 81(4), 723–59. 2003.

_____, D. A. and A. McLeod. **Public Expenditure**, in *The Laws of Scotland. Stair Memorial Encyclopedia: Constitutional Law Volume*. Edinburgh: Lexis Nexis Butterworths, paras 480–551. 2002

_____, D. A. **Models of democracy**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1987.

HOLZER, M.; ZHENG, Y.; MANOHARAN, A; SHARK. A. **Digital Governance in Municipalities Worldwide (2013-14)**. Sixth Global E-Governance Survey: A Longitudinal Assessment of Municipal Websites throughout the World. 2014, p. 1-119. Disponível em: <<https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/EGov/Publications/>

Digital-Governance-Municipalities-Worldwide-2014.pdf>. Acesso em 14/03/2015.

HOOD, C. 2001. **Transparency**, in P. B. Clarke and J. Foweraker (eds), *Encyclopaedia of Democratic Thought*. London: Routledge, pp. 700–4

HOOD, C. **Beyond exchanging first principles? Some closing comments**, in: Hood, C. and Heald, D. (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press. 2006.

HUNTINGTON, S. P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma, 1991.

ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. **Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. Public Fund Digest**, v. VII, n. 1, p. 64-80, 1996.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption - A Guide**. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>. Acesso em: 21/10/2016.

JACQUES, F. V. S.; QUINTANA, A. C.; MACAGNAN, C. B. **Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil**. In: Encontro da associação nacional dos programa de pós-graduação em administração (ANPAD), 2013. Anais... rio de janeiro, ANPAD, 2013.

JARDIM, J. M. **A construção do E-gov no Brasil: configurações político-informacionais**. In: ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5, 2004, Salvador, BA. Anais. Salvador: CINFORM, 2004.

JUNIOR, H. S. R. **Democracia eletrônica e direitos fundamentais na sociedade da informação: desafios para o governo eletrônico no Brasil**. No. 113 – Diciembre. 2007.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.; KOUZMIN, A. **Reinventing the democratic governance project through information technology? A**

growing agenda for debate. In: Public Administration Review, v. 63, n. 1, p. 44 - 60, 2003.

KAUFMANN, D., BELLVER, A. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications.** Available at SSRN 808664 (2005).

LAAKSO, M.; R. TAAGEPERA (1979): **Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe.** *Comparative Political Studies* 12:3-27.

LAIA, M. M. ; CUNHA, M. A. V. C. ; MAZZON, J. A. ; NOGUEIRA, A. R. **Electronic Government in Brazilian States: Context, ITC Management and Outcomes.** RAE (Impresso), v. 51, p. 43-57, 2011.

LAIA M. M.; CUNHA, M. A. V. C. NOGUEIRA, A. R. R.; MAZZON, J.A. **Políticas de Governo Eletrônico no Brasil: contexto, gestão de TIC e resultados.** São Paulo • V. 51 • N. 1 • JAN/FEV. 2011 • 043-057.

LOWATCHARIN, G.; MENIFIELD, C. E. **Determinants of Internet-enabled transparency at the local level: A study of Midwestern county web sites.** *State and Local Government Review*, 47(2), 2015, p.102-115. doi:10.1177/0160323X15593384 <http://slg.sagepub.com/content/47/2/102>.

MACPHERSON, C. B. **The Life and Times of Liberal Democracy**, Oxford: Oxford University Press, 1977.

MANIN, B. **On legitimacy and political deliberation.** In: *Political Theory*, 15, 338-368, 1987.

MANIN, B. **Principles of Representative Government.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARCHE, S.; MCNIVEN, J. D. **E-government and e-governance: the future is not what it used to be.** *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Halifax, v.20, n.1, p.74-86, Mar. 2003

MARGETTS, H. **The Internet and Transparency.** *The Political Quarterly*, 82(4), p. 518-521. Doi:10.1111/j.1467-923X.2011.02253.x. 2011.

MARQUES, F. P. J. A. **A ideia de democracia em perspectiva - crise, avanços e desafios**. Revista On-Line Liberdade e Cidadania, Brasília, v.2, n.5, 2009, p. 1-14

_____, F. P. J. A. **“Muito baixo, o povo pula”**: Iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), V. 16. P 117-142, 2010.

_____, F. P. J. A. **Internet e transparência política**. Associação Nacional dos Programas de Pós- Graduação em Comunicação – COMPÓS. XXIII Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Pará. 27 a 30 de maio de 2014. P. 1-18.

_____, F. P. J. A. **Participação política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado Brasileiro**. 498f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Salvador, 2008.

_____, F. P. J. A.. **A Ideia de Democracia em Perspectiva - Crise, Avanços e Desafios**. Revista On-Line Liberdade e Cidadania, v. 5, p. 1-23, 2009.

MARQUES, F. P. J. A.; AQUINO, J. A.; MIOLA, E. **Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados**. Opinião Pública, 2014, vol.20, n.2.

MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. C.; AGGIO, C. **Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013. Palavras-chave: Internet na campanha eleitoral; Eleições – Brasil; Participação Política; Redes sociais on-line; Twitter (Rede social on-line).

MARSH, K. **The Illusion of Transparency**. In: The Political Quarterly, 82 (4), 2011, p. 531-535.

MEER, T. G.L.A. V. D., DAVE G., ROTTHIER, S. **E-Democracy: Exploring The Current Stage Of E-Government**. Journal of information policy. V.4, p. 489-506. 2014. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/stable/pdf/10.5325/jinfopoli.4.2014.0489.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=true>>. Acesso em: 17/02/2015.

MEIJER, A. **Understanding modern transparency**. International Review of administrative Sciences. Vol. 75(2):255–269, 2009. [DOI:10.1177/0020852309104175]

_____, A. **The History of Transparency**. Paper for International Conference on Transparency Research HEC Paris at Jouy-en-Josas October 24th- 26th, 2013.

_____, A. 't Hart, P.; Worthy, B. (2015). **Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework**. Administration & Society. doi: 10.1177/0095399715598341

MELLO, G.; SLOMSKI, V. **Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo**. Revista e-gov UFSC. 2009 DOI: <http://dx.doi.org/10.4301/S1807-17752010000200007>.

MELLO, G. R. **Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros**. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. 2009.

MELLO; BUFFON. **Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (igeb-2013): no âmbito do poder executivo**. II Congresso Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas – II CONAPE Francisco Beltrão/PR, 02, 03 e 04 de outubro de 2013, p. 1-20.

MIGUEL, L.F. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Rev. Sociol. Polít. Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005, p. 1-14.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representative Government**. Adamant Media Corporation, 2001.

MILLARD, J. **User attitudes to e-government citizen services in Europe**. International Journal of Electronic Government Research (IJEGR) 2.2 (2006): 49-58.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Índice Nacional de Transparência**. Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 20/10/2015.

MIRANDA, P. R. M. **Elementos Habilitadores e Inibidores da Implementação de Espaços Virtuais de Participação pelos Governos**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MORAES, R. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOURA, G.D., DALLABONA, L. F., FANK, O. L., SANTOS, P. S. A.; VARELA, P. S. **Análise das práticas de governança eletrônica de municípios do Estado de Santa Catarina**. In: Encontro de administração da informação, 3, Porto Alegre, 2011. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD. 2011.

MOURA, G.D.; GOLLO, V.; CUNHA, P.R. Práticas de governança eletrônica em municípios da região sul do Brasil: uma análise sob a ótica da teoria da legitimidade. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. IV, n. 7, ago. 2013, p. 291-311.

NAÇÕES UNIDAS. **Benchmarking e-government: a global perspective**. New York: United Nations - Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.

NEGROPONTE, N. **Vida Digital**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

NETCHAEVA, I. **E-government and e-democracy: a comparison of opportunities in the North and South**. In: Gazette, Londres, v. 64, n. 5, p. 467-477, 2002.

NORRIS, P. **Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2001.

NORRIS, P. **Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites**. In: Party Politics, Londres, v. 9, n. 1, p. 21-45, 2003.

OLIVEIRA, G. F., DINARTE, P. V., SILVA, R. L. **O direito de acesso à informação ambiental como potencializador da e-democracia.** Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis, n° 1 1, p. 138-162, 2014.

OXFORD Dictionaries: **Governance.** Disponível em: <<http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/governance>>. Acesso em 21/07/2015.

PAUL, S. **A case study of E-governance initiatives in India.** The International Information & Library Review, 39, p. 176-184. 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** São Paulo, Paz e Terra, 162 p, (1992 [1970]).

PEIXOTO, T.; H. RIBEIRO. **Estudo de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no mundo.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2009). Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/helioteixeira/estudo-de-boas-praticas-democracia-eletrnica-no-brasil-e-no-mundo>>. Acesso em 04/01/2016.

PENTEADO, C. L. C. **Facebook e Campanha Eleitoral Digital.** Em Debate, Belo Horizonte, v.4, n.4, p.41-53, jul. 2012.

PEREIRA, M. A. G; AMARAL, E. F. L; COSTA. M. **Governo eletrônico e os executivos municipais: o caso de Minas Gerais.** 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambú, MG: ANPOCS. Outubro 25 - 29, 2010.

PERRI, C. **E-governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making?,** In: Designing E-Government, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, pp. 7-27. 2001.

PIANA, R. S; **Open Gov. ¿Qué Hay De Nuevo, Viejo?** Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico (ISSN 2175-9391), n° 8, p. 313-325. 2013.

PINHO, G., **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia ***. FGV, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

- PINHO, J.; SACRAMENTO, A. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v.43, n. 6, p. 1343-1368. 2009.
- PINHO, J. A; IGLESIAS, D.; SOUZA, A. C. P. **Governo eletrônico, transparência, accountability e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram.** In: ENANPAD, 29. Brasília set. 2005.
- PIOTROWSKI, S. J.; RYZIN, G. G. V. (2007). **Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government.** The American Review of Public Administration, 37(3), 306–323. Doi:10.1177/0275074006296777
- PORTILLO, R.; RIXIO, G.; RAYMUNDO, A. **Gobierno electrónico en los municipios del Estado Zulia.** Província, n. 29, p.93-110, 2013.
- POULANTZAS, N. **State, Power, Socialism.** Londres: Verso, 2000.
- PRADO, O.; PÓ, M. V. **Limites e possibilidades do governo eletrônico na accountability: uma exploração de portais governamentais frente às teorias da democracia.** 34º ANPOCS. Anais, p.1-29, 2010.
- PRADO, O., RIBEIRO, M. M., DINIZ, E. **Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro.** In: Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas, 2012, Editora UFBA. Bahia, 2012, p 15 -41.
- PRADO, O; LOUREIRO, M. R. **Governo eletrônico, transparência e democracia: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras.** XXIX ENANPAD. Brasília, DF. Anais... Brasília, p. 01-15, 2005.
- PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.** Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- PRZEWORSKI, A. **Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent X Principal.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998, pp.39-73.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Harvard University Press, 1999.

RAWLS, J. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005.

RAMOS JÚNIOR, H. S. **Eficiência administrativa y gobierno electrónico en Brasil: el control de la Administración Pública por el ciudadano brasileño**. In: 36 JAIIO. Jornadas Argentinas de Informática. Simposio Argentino de Informática y Derecho, 2007, Mar del Plata. 36 JAIIO. Buenos Aires, Argentina: SADIO. Sociedad Argentina de Informática, 2007.

REIS, F. W. Deliberação, Interesses e Sociedade Civil. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação** - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

REIS, L. M. S. L. **A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de Transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal**. 150 f. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Comunicação. Brasília, Universidade de Brasília. Faculdade de Comunicação 2014.

REZENDE, D. A; FREY, K. **Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana**. eGesta – Revista Eletrônica de Gestão de Negócios. v. 1, n. 1, abr.-jun./2005, p. 51-59.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**. São Paulo: Edusp, 2002.

RODRIGUES, M. P.; BRAGA, S. S. **Efeitos da lei da transparência e da lei da informação na administração pública paranaense: o caso dos municípios de Curitiba, Londrina, Maringá, Foz do Iguaçu e Ponta Grossa**. Democracia Digital e Governo Eletrônico, v. 8, p. 241-280, 2013.

ROVER, A. J. **Governo eletrônico: uma introdução**. In: Anais da II Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico. Ijuris: Florianópolis, 2005. pp. 53-64.

RUEDIGER, M. A. **Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado**, XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico", Anais..., Caracas, 2002.

SAMPAIO, R. C. **Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. 191 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

_____, R. C. **Orçamentos Participativos Digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia**. 363 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

_____, R.C. **Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet**. Planejamento e Políticas Públicas | PPP | n. 33 | jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/156/172>>. Acesso em: 20/04/2015.

SAMPAIO, R., BRAGATTO, R., NICOLÁS, M. **Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet**. Anais. V Congresso da Compólitica. UFPR, Curitiba, Paraná. (2013).

SANTANA JUNIOR, J.J.B. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil**. Dissertação (mestrado em ciências contábeis) — Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Recife, 2008.

SANTOS, R. R; FERNANDES S. T. **O advento de uma nova comunicação governamental: o uso das redes sociais nas prefeituras do Estado da Paraíba**. Revista Temática 10.8. 2014. Disponível em:

<<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/tematica/article/view/20296/11227>>. Acesso em: 20/02/2016.

SANTOS, J; HARMATA, F. **Análise de Caso da Prefeitura de Curitiba – A relação entre humor e serviço público na comunicação em redes sociais.** INTERCOM, XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste – Bauru - SP – 03 a 05/07/2013.

SANTOS, C. S.; QUELHAS, O. L. G.; LAMEIRA, V. J. **Transparencia a las Instituciones Gubernamentales: Una revisión de la literatura.** 6th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management. (pp. 1426-1433), 2012.

SANTOS, C. S.; QUELHAS, O.L.G. **O que é Transparência Governamental?** Congresso Nacional de Excelência em Gestão, v. 1, p. 1, 2012.

SCHAUER, F. **Transparency in three dimensions.** Delivered at the University of Illinois College of Law on November 11, 2010 p. 1339 – 1358.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism, and Democracy.** New York: Harper and Brothers, 1942.

SEIFERT J.; J. CHUNG, 2009. **Using E-government to reinforce government-citizen relationships: Comparing government reform in the United States and China,** Social Science Computer Review, volume 27, number 1, pp. 3–23.<http://dx.doi.org/10.1177/0894439308316404>.

SENADO FEDERAL. **Índice de transparência do Poder Legislativo.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/02/senado-abre-a-consulta-publica-proposta-de-indice-de-transparencia-no-legislativo>>. Acesso em: 20/12/2015.

SILVA, S. P. **Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado.** GOMES, W; MAIA, R; MARQUES, F.P.J.A.(org) In:____ Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011. P.123-146.

_____, S. P. **Política e Ciberespaço: graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras.** 198 f.. Dissertação

(Mestrado em Comunicação) – Faculdade Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

_____, S. P. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. Tese (Doutorado em Comunicação) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SILVA, F. C. **Democracia deliberativa: avaliando seus limites**. In: Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, II, 2004.

SILVEIRA, S. A. **Governo eletrônico e inclusão digital**. Governo eletrônico—Os desafios da participação cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 69-81

SOUZA, C. A. S.; CAVALCANTE, M. J. S. **Padrões geográficos das coligações eleitorais no Brasil: uma análise pela perspectiva ideológica dos partidos políticos – 2002 e 2006**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36. 2012, Águas de Lindóia. Anais... Águas de Lindóia, 2012.

STANLEY, J.; WEARE, C; MUSSO, J. **Participation, deliberative democracy, and the Internet: Lessons from a national forum on commercial vehicle safety**, In: P. Shane (editor). *Democracy online: The prospects for political renewal through the Internet*. New York: Routledge, pp. 167–180. 2004.

TABORDA, M. G. **O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo**. *Revista de Direito Administrativo* 230 (2002): 251-280. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345/45116>> . Acesso em 25/07/2015.

TEODORO, A. N.; PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A. **Governança de tecnologia da informação: uma investigação sobre a representação do conceito**. *Revista de Administração (FEA-USP)*, v. 49, p. 307-321, 2014.

TORRES, N. A.; AGUNE, R. M. **Web-Gov nos municípios paulistas**. In: *PoliTICs*. Núcleo de Estudos, Pesquisa e Formação da RITS, n. 3. 2009. 9p. P Disponível em: <https://www.politics.org.br/edicoes/web-gov-nos-munic%C3%ADpios-paulistas>. Acesso em: 09/02/2016.

UNITED NATIONS. **Department of Economic and Social Affairs.** "United Nations E-Government Survey 2014" (PDF). UN. Retrieved 2014-09-16. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>. Acesso em 25/09/2015.

UNITED NATIONS. **What is good governance?** ESCAP. Disponível em: <<http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>>. Acesso em: 21/10/2016.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Defining e-Governance.** 2005. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 25/07/2015.

VAZ, J. C. **Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?** edição especial: mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005.

_____. J. C. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação.** 2003. Tese (Doutorado) – EAESP/Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003

_____, J. C. **Administração Pública e Governança Eletrônica: possibilidades e desafios para a Tecnologia da Informação.** Governo eletrônico: desafios da participação cidadã. Fortaleza, Anais... Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº24, 2002.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M; MATHEUS, R. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil.** Cadernos PPG-AU/UFBA, v. 9, n. 1, 2011.

VEIGA, L. F.; GONDIM, G. M. S. **A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político.** Opinião Pública 7.1 (2001): 1-15

VERÍSSIMO, D. P. A. **O princípio da transparência como um dos alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em:

<http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12508&revista_caderno=26>. Acesso 03/03/2016.

VITA, Á. **Democracia deliberativa ou igualdade eqüitativa de oportunidades?**

In: V.S. Coelho e M. Nobre. (eds.) Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

WEBER, Max. Politics as a Vocation. In: Hans Gerth e C. Wright Mills (eds.). From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press, 1946.

WELCH, E. W. **The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States.**

International Review of Administrative Science, v.1, n.78, p. 93–115, 2012.

Disponível

em:

<

sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav/DOI:10.1177/0020852312437982>

Acesso em: 20/01/2015.

ZURRA, R. J. **O E-legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira.** 146f. Dissertação (Mestre em

Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

**APÊNDICE 1: TABELA COMPARATIVA ENTRE OS ÍNDICES ENCONTRADOS
NA LITERATURA**

Autor es	Nome do Índice e objeto de análise:	Variáveis para construção do índice:	Como o índice foi construído?	Compara o índice com outras variáveis? Quais?	Implicações práticas e metodológicas:
Ana Bellver e Daniel Kauffman (2005)	Índice agregado de transparência para analisar 194 países	22 variáveis divididas em dois subcomponentes da Transparência: Institucional/ econômica e política. Avaliam a divulgação de dados econômicos, mecanismos de <i>e-government</i> , se há aplicação da Lei de Acesso a Informação, a transparência orçamental, política e a transparência do setor público.	O índice geral de transparência foi construído a partir de uma média simples dos dois subcomponentes.	O Índice é correlacionado com dados sobre o controle da corrupção dos países, a riqueza per capita do país e a eficácia governamental, indicadores de desenvolvimento humano	O Índice é construído com base em mais de 20 fontes diferentes. Ele retira os dados de da OCDE, do Banco Mundial, Fórum econômico e da Internet em si. Ou seja, não é apenas uma análise dos portais, mas sim um agregado dos países a partir de diversos índices já publicados. Serve apenas para países.
Romulo José de Oliveira e Zurra (2008)	E-legislativo para analisar 26 Assembleias Legislativas Estaduais e a Câmara legislativa.	O modelo construído observou 7 itens que são: A) função administrativa; B) controle interno; C) trabalho legislativo; D) trabalhos das comissões; E) concessões, pensões e contratos F) arquivo histórico e serviços bibliotecários; e G) controles externos.	33 subitens, distribuídos em 7 itens, proporcionaria um resultado total de 33 pontos caso a Casa Legislativa atendesse razoavelmente todos os requisitos analisados. O sistema de pesos funciona da seguinte forma: 0= 0, 1 = 0,151515 e 2 = 0,30303.	Os dados foram correlacionados com região, IDH e inclusão digital.	O Índice foi criado a partir da metodologia mexicana de avaliação dos governos daquele país. A metodologia foi usada para analisar os portais brasileiros.

Claudia Cruz, Araceli Ferreira, Lino Silva e Marcelo Macedo (2012)	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) aplicado aos 100 maiores municípios brasileiros	10 itens sobre Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores 11 itens sobre Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal 36 itens sobre Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais 19 itens sobre Interação com os cidadãos e com a sociedade 7 itens de análise do portal do município (navegabilidade) 60 itens Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	O índice é baseado no modelo espanhol ITA, com alterações. Foram inseridos itens como referência aos códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança e a legislação brasileira aplicável	Região, localização, participação em rede de integração, PIB per capita, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo (IPC), Dinamismo Municipal. de Potencial de Consumo (IPC), Dinamismo Municipal.	Este índice é aplicado a municípios e seria o mais facilmente aplicado aos municípios do Paraná, mas apenas por questões de prazo, este índice se tornou extremamente complexo para ser aplicado aos 399 municípios paranaenses. Este índice embasa o nossa proposta metodológica.
Paula Karini Amorim e Maria Paula Almadra (2015)	e-transparência aplicado a países para analisar portais dos executivos nacionais. Já foi aplicado aos portais do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido	Duas dimensões I – Eficácia Digital; II – Transparência Digital	A metodologia possui 4 etapas: (1) identificação dos experimentos; (2) estudo exploratório; (3) navegação estruturada nos portais; (4) análise comparativa dos resultados por meio da estatística descritiva e	Variáveis econômicas (PIB), políticas (tipo de regime) e sociais (IDH e inserção digital)	É um índice bem complexo que tem um foco bastante qualitativo, o que daria bastante trabalho para fazer com 399 municípios. Este índice embasa a nossa proposta metodológica.

			análise de regressão multivariada.		
Grichawat Lowatcharin e Charles E. Menifield (2015)	The transparency checklist - aplicado a 816 Condados do Centro Oeste americano	São analisados 10 itens: orçamento, reuniões, dados sobre oficiais eleitos, funcionários administrativos, autorizações e zoneamento, auditorias, contratos, <i>lobbying</i> , registros públicos e impostos locais	Utilizaram a metodologia da <i>Sunshine Review</i> (que faz um mapeamento de todo os EUA) de 2011. Utilizando estes dados os autores criaram um índice.	O indicador foi correlacionado com dados de localização geográfica (<i>Internet access; Total geographical area; Population density</i>), Variáveis demográficas (<i>Population change; Minority population; Median age – years, population density</i>) e Variáveis socioeconômicas (<i>Bachelor's degree, attainment education; Per capita income; Poverty</i>).	Como não foi realizado análises dos portais, esta pesquisa não se aplicaria aos municípios paranaenses. Aqui o interessante foram as variáveis explicativas.
Proposta do Senado	Índice de transparência do legislativo para analisar qualquer	O índice é composto de 4 dimensões: (1) Transparência Legislativa, (2) Transparência Administrativa, (3) Participação e Controle Social e (4) Aderência à LAI. Cada dimensão será	Os portais pontuam em até 5 níveis de transparência, obtidos a partir da média aritmética simples dentro	Não compara com nenhum outro indicador.	Este índice é feito para o legislativo e possui um nível bem grande de detalhamento e é bastante desagregado, o que demandaria bastante tempo para ser aplicado a 399 municípios.

	casa legislativa.	analisada segundo quatro critérios de avaliação: (a) Totalidade, (b) Prontidão, (c) Atualidade, e (d) Série Histórica.	de cada dimensão e depois a partir da média aritmética simples das quatro dimensões obtém-se a nota média no Índice de Transparência do Legislativo.		Este índice embasa a nossa proposta metodológica.
Ministério Público Federal (MPF)	Ranking dos portais da transparência , uma pesquisa nacional que inclui estados, federação e municípios.	Possui 16 questões divididos em 9 itens: 1) geral; 2) Receitas; 3) despesas; 4) licitações e contratos; 5) Relatórios; 6) Transparência passiva: serviço de informação ao cidadão e-SIC; 7) Serviço eletrônico de informação ao cidadão e-SIC; 8) Divulgação da estrutura e forma de contato; 9) boas práticas de transparência.	Análise dos websites	Não compara com nenhum outro indicador.	Esta pesquisa é passível de aplicação a um grande número de portais, porém restringe-se ao que manda a lei. As boas práticas se referem a 2 itens: divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público e divulgação de diárias e passagens.
Controladoria Geral da União (CGU)	Ranking denominado <i>Escala Brasil Transparente</i>	12 quesitos divididos em 2 dimensões: i) Regulamentação da Lei de Acesso; ii) Transparência passiva.	Análise o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, tanto ativo quanto passivo	Não compara com nenhum outro indicador.	A pesquisa restringe-se a LAI. Mas embasa a nossa proposta metodológica.

ANEXO 1: RANKING DE GOVERNANÇA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ.

Ra nki ng	CIDADES	Índice geral	Transparê ncia compulsóri a	Observâ ncia a LAI	Transparê ncia ampliada	Participa ção
1	Curitiba	0,906	0,938	0,909	0,824	0,952
2	Pinhais	0,800	0,875	0,727	0,647	0,952
3	Londrina	0,791	0,875	0,727	0,706	0,857
4	Palmas	0,733	0,875	0,636	0,706	0,714
5	Coronel Vivida	0,720	0,750	0,818	0,647	0,667
6	Francisco Beltrão	0,713	0,750	0,727	0,471	0,905
7	Foz do Iguaçu	0,701	0,625	0,818	0,647	0,714
8	Paranaguá	0,663	0,750	0,636	0,647	0,619
9	Quatro Pontes	0,656	0,875	0,636	0,588	0,524
10	Castro	0,648	0,813	0,727	0,529	0,524
11	Nova Santa Rosa	0,645	0,938	0,636	0,529	0,476
12	Arapoti	0,643	0,938	0,727	0,765	0,143
13	Araucária	0,638	0,563	0,545	0,588	0,857
14	Colombo	0,633	0,563	0,727	0,529	0,714
15	Miraselva	0,621	0,688	0,636	0,588	0,571
16	São Mateus do Sul	0,620	0,813	0,545	0,647	0,476
17	Santana do Itararé	0,620	0,875	0,636	0,588	0,381
18	Nova Esperança do Sudoeste	0,614	0,813	0,818	0,588	0,238
19	Ramilândia	0,613	0,813	0,727	0,529	0,381
20	Cornélio Procopio	0,608	0,813	0,545	0,647	0,429
21	Floraí	0,607	0,688	0,545	0,765	0,429
22	Jaguariaíva	0,605	0,813	0,636	0,588	0,381
23	Prudentópolis	0,604	0,750	0,636	0,412	0,619
24	Campina Grande do Sul	0,598	0,875	0,455	0,588	0,476

25	Lapa	0,592	0,813	0,545	0,294	0,714
26	Irati	0,590	0,750	0,545	0,588	0,476
27	Apucarana	0,586	0,625	0,273	0,588	0,857
28	Campo Largo	0,583	0,688	0,364	0,471	0,810
29	União da Vitória	0,573	0,813	0,545	0,412	0,524
30	Cruz Machado	0,570	0,688	0,636	0,529	0,429
31	Marechal Cândido Rondon	0,569	0,875	0,455	0,471	0,476
32	Ponta Grossa	0,569	0,688	0,545	0,471	0,571
33	Campo Mourão	0,563	0,750	0,636	0,294	0,571
34	Santo Antônio da Platina	0,561	0,813	0,545	0,647	0,238
35	Leópolis	0,560	0,875	0,455	0,529	0,381
36	Bela Vista da Caroba	0,558	0,750	0,455	0,647	0,381
37	Paula Freitas	0,555	0,750	0,727	0,647	0,095
38	Toledo	0,553	0,813	0,455	0,471	0,476
39	Paiçandu	0,551	0,813	0,455	0,412	0,524
40	Santa Terezinha de Itaipu	0,548	0,688	0,545	0,529	0,429
41	Pranchita	0,544	0,688	0,818	0,529	0,143
42	Santa Mariana	0,543	0,625	0,455	0,235	0,857
43	Paranavaí	0,540	0,813	0,364	0,412	0,571
44	Siqueira Campos	0,540	0,750	0,545	0,529	0,333
45	Assis Chateaubriand	0,539	0,813	0,455	0,412	0,476
46	Boa Esperança	0,538	0,813	0,727	0,471	0,143
47	Palmeira	0,538	0,875	0,091	0,471	0,714
48	Cafezal do Sul	0,533	0,875	0,455	0,471	0,333
49	Maringá	0,531	0,750	0,000	0,471	0,905
50	Medianeira	0,530	0,875	0,000	0,529	0,714
51	Planaltina do Paraná	0,529	0,750	0,636	0,588	0,143

52	Sertaneja	0,529	0,688	0,364	0,588	0,476
53	Mandirituba	0,527	0,688	0,545	0,353	0,524
54	Campo Magro	0,523	0,688	0,364	0,471	0,571
55	Alvorada do Sul	0,523	0,875	0,636	0,294	0,286
56	Tamboara	0,520	0,750	0,727	0,412	0,190
57	Matelândia	0,518	0,750	0,364	0,529	0,429
58	Marialva	0,518	0,875	0,000	0,529	0,667
59	Ariranha do Ivaí	0,517	0,875	0,364	0,353	0,476
60	Ivaiporã	0,516	0,813	0,364	0,412	0,476
61	Jaboti	0,514	0,813	0,455	0,647	0,143
62	Congonhinhas	0,512	0,625	0,727	0,412	0,286
63	São João do Ivaí	0,512	0,625	0,545	0,353	0,524
64	Terra Boa	0,504	0,750	0,545	0,529	0,190
65	Flor da Serra do Sul	0,502	0,813	0,455	0,647	0,095
66	São Jorge do Ivaí	0,500	0,813	0,455	0,588	0,143
67	Dois Vizinhos	0,499	0,750	0,545	0,176	0,524
68	Pinhalão	0,497	0,750	0,636	0,412	0,190
69	Wenceslau Braz	0,496	0,688	0,636	0,471	0,190
70	Porto Rico	0,496	0,875	0,364	0,412	0,333
71	Japira	0,496	0,750	0,455	0,588	0,190
72	Maripá	0,494	0,750	0,273	0,765	0,190
73	Ampére	0,494	0,625	0,545	0,471	0,333
74	Serranópolis do Iguaçu	0,491	0,875	0,182	0,765	0,143
75	Tibagi	0,486	0,938	0,000	0,529	0,476
76	Piraquara	0,485	0,563	0,455	0,353	0,571
77	Santa Helena	0,485	0,813	0,182	0,471	0,476
78	Lobato	0,484	0,625	0,545	0,529	0,238
79	Mamborê	0,482	0,438	0,545	0,471	0,476
80	Bituruna	0,481	0,438	0,636	0,471	0,381

81	Arapongas	0,481	0,500	0,545	0,353	0,524
82	Mandaguari	0,478	0,813	0,000	0,529	0,571
83	Morretes	0,477	0,625	0,182	0,529	0,571
84	Barracão	0,475	0,625	0,636	0,353	0,286
85	Campina do Simão	0,473	0,750	0,091	0,765	0,286
86	Figueira	0,471	0,625	0,455	0,471	0,333
87	São Carlos do Ivaí	0,471	0,688	0,545	0,412	0,238
88	Campo Bonito	0,470	0,688	0,000	0,765	0,429
89	Fazenda Rio Grande	0,470	0,688	0,364	0,353	0,476
90	Kaloré	0,470	0,688	0,636	0,412	0,143
91	Pato Bragado	0,468	0,750	0,273	0,706	0,143
92	Guarapuava	0,468	0,563	0,455	0,235	0,619
93	Mandaguaçu	0,464	0,875	0,364	0,235	0,381
94	Lidianópolis	0,462	0,688	0,545	0,471	0,143
95	Ibiporã	0,461	0,813	0,000	0,412	0,619
96	Pato Branco	0,460	0,750	0,000	0,471	0,619
97	Guaíra	0,459	0,750	0,000	0,706	0,381
98	Flórida	0,457	0,875	0,364	0,353	0,238
99	Vera Cruz do Oeste	0,456	0,563	0,364	0,471	0,429
100	Marquinho	0,453	0,625	0,455	0,588	0,143
101	Honório Serpa	0,450	0,688	0,545	0,471	0,095
102	Salgado Filho	0,450	0,688	0,545	0,471	0,095
103	Mercedes	0,450	0,625	0,000	0,412	0,762
104	Bom Sucesso	0,442	0,500	0,545	0,294	0,429
105	Sapopema	0,442	0,688	0,545	0,059	0,476
106	Ortigueira	0,442	0,750	0,000	0,588	0,429
107	Fênix	0,441	0,750	0,364	0,412	0,238
108	Umuarama	0,436	0,750	0,000	0,471	0,524
109	Ivatuba	0,436	0,750	0,000	0,471	0,524

110	Nova Prata do Iguaçu	0,436	0,750	0,636	0,118	0,238
111	Pontal do Paraná	0,434	0,875	0,000	0,529	0,333
112	Japurá	0,433	0,688	0,455	0,353	0,238
113	Sarandi	0,428	0,813	0,000	0,471	0,429
114	Quatro Barras	0,428	0,813	0,000	0,471	0,429
115	Almirante Tamandaré	0,427	0,500	0,273	0,412	0,524
116	Barra do Jacaré	0,427	0,375	0,727	0,176	0,429
117	Catanduvas	0,421	0,625	0,182	0,353	0,524
118	Três Barras do Paraná	0,420	0,625	0,545	0,176	0,333
119	Guaratuba	0,419	0,750	0,455	0,235	0,238
120	São Jerônimo da Serra	0,417	0,688	0,545	0,294	0,143
121	Floresta	0,417	0,500	0,364	0,471	0,333
122	São João do Caiuá	0,415	0,500	0,545	0,471	0,143
123	Bela Vista do Paraíso	0,413	0,625	0,636	0,294	0,095
124	São Miguel do Iguaçu	0,412	0,688	0,000	0,294	0,667
125	Rio Negro	0,412	0,688	0,545	0,176	0,238
126	Bom Jesus do Sul	0,410	0,875	0,364	0,353	0,048
127	Cafeara	0,409	0,750	0,000	0,412	0,476
128	São Tomé	0,408	0,750	0,091	0,647	0,143
129	Manoel Ribas	0,405	0,625	0,273	0,294	0,429
130	Pinhão	0,404	0,813	0,091	0,235	0,476
131	Corumbataí do Sul	0,403	0,750	0,000	0,529	0,333
132	Icaraíma	0,402	0,563	0,455	0,353	0,238
133	Pitanga	0,402	0,875	0,091	0,118	0,524
134	Alto Piquiri	0,401	0,688	0,182	0,353	0,381
135	Jacarezinho	0,399	0,813	0,000	0,353	0,429

136	Mangueirinha	0,398	0,375	0,818	0,353	0,048
137	Coronel Domingos Soares	0,398	0,625	0,636	0,235	0,095
138	Engenheiro Beltrão	0,397	0,438	0,545	0,176	0,429
139	Palotina	0,396	0,625	0,000	0,294	0,667
140	Xambrê	0,396	0,500	0,636	0,353	0,095
141	São Sebastião da Amoreira	0,395	0,750	0,182	0,412	0,238
142	Ouro Verde do Oeste	0,395	0,813	0,000	0,529	0,238
143	Querência do Norte	0,394	0,688	0,545	0,059	0,286
144	Braganey	0,394	0,813	0,091	0,529	0,143
145	Carambeí	0,392	0,688	0,455	0,235	0,190
146	Cianorte	0,391	0,688	0,000	0,353	0,524
147	Matinhos	0,390	0,625	0,000	0,412	0,524
148	Lindoeste	0,388	0,688	0,182	0,588	0,095
149	São José da Boa Vista	0,388	0,438	0,545	0,235	0,333
150	Saudade do Iguaçu	0,387	0,625	0,182	0,647	0,095
151	Ventania	0,386	0,563	0,545	0,294	0,143
152	Presidente Castelo Branco	0,385	0,750	0,273	0,471	0,048
153	Enéas Marques	0,385	0,750	0,000	0,647	0,143
154	Rancho Alegre	0,384	0,875	0,000	0,471	0,190
155	Altamira do Paraná	0,381	0,688	0,091	0,412	0,333
156	Novo Itacolomi	0,380	0,813	0,000	0,471	0,238
157	Atalaia	0,378	0,875	0,000	0,353	0,286
158	Nova Tebas	0,378	0,625	0,000	0,412	0,476
159	Adrianópolis	0,378	0,625	0,545	0,294	0,048
160	Ribeirão Claro	0,378	0,563	0,273	0,294	0,381
161	Iguatu	0,377	0,813	0,000	0,412	0,286
162	Céu Azul	0,377	0,688	0,182	0,353	0,286

163	Doutor Camargo	0,376	0,750	0,091	0,235	0,429
164	Santa Fé	0,375	0,813	0,000	0,353	0,333
165	São Pedro do Ivaí	0,373	0,375	0,182	0,412	0,524
166	Indianópolis	0,371	0,688	0,182	0,235	0,381
167	Iguaraçu	0,368	0,813	0,000	0,471	0,190
168	Nova Esperança	0,368	0,750	0,000	0,294	0,429
169	Colorado	0,367	0,688	0,000	0,353	0,429
170	Santa Cruz de Monte Castelo	0,366	0,813	0,000	0,412	0,238
171	Rio Branco do Sul	0,365	0,750	0,000	0,235	0,476
172	Iretama	0,365	0,750	0,273	0,294	0,143
173	Itambaracá	0,365	0,750	0,000	0,471	0,238
174	Entre Rios do Oeste	0,365	0,750	0,000	0,471	0,238
175	Quarto Centenário	0,364	0,625	0,182	0,412	0,238
176	Salto do Itararé	0,363	0,875	0,000	0,529	0,048
177	Marumbi	0,362	0,750	0,000	0,412	0,286
178	Piraí do Sul	0,359	0,750	0,000	0,353	0,333
179	Santa Tereza do Oeste	0,358	0,688	0,000	0,412	0,333
180	Cândido de Abreu	0,358	0,438	0,091	0,235	0,667
181	Vitorino	0,357	0,563	0,545	0,176	0,143
182	Teixeira Soares	0,357	0,750	0,273	0,118	0,286
183	Borrazópolis	0,356	0,938	0,000	0,294	0,190
184	Munhoz de Melo	0,355	0,563	0,364	0,353	0,143
185	Diamante D'Oeste	0,355	0,500	0,636	0,235	0,048
186	Lunardelli	0,354	0,813	0,000	0,412	0,190
187	Quatiguá	0,354	0,625	0,364	0,235	0,190
188	Foz do Jordão	0,351	0,625	0,273	0,412	0,095
189	Candói	0,351	0,563	0,000	0,412	0,429
190	Mauá da Serra	0,349	0,625	0,000	0,294	0,476
191	Perobal	0,348	0,438	0,273	0,588	0,095

192	Ivaí	0,347	0,625	0,455	0,118	0,190
193	Curiúva	0,346	0,625	0,273	0,059	0,429
194	Juranda	0,344	0,438	0,455	0,294	0,190
195	Maria Helena	0,343	0,688	0,000	0,353	0,333
196	Cambé	0,342	0,375	0,000	0,471	0,524
197	Santa Lúcia	0,342	0,875	0,091	0,353	0,048
198	Amaporã	0,341	0,688	0,182	0,353	0,143
199	São José dos Pinhais	0,341	0,438	0,000	0,118	0,810
200	Porto Amazonas	0,340	0,688	0,000	0,529	0,143
201	Ubiratã	0,340	0,375	0,273	0,235	0,476
202	Rondon	0,338	0,688	0,000	0,235	0,429
203	Tuneiras do Oeste	0,337	0,563	0,182	0,412	0,190
204	Telêmaco Borba	0,336	0,563	0,000	0,353	0,429
205	Bandeirantes	0,336	0,375	0,364	0,176	0,429
206	Nova Laranjeiras	0,333	0,813	0,000	0,235	0,286
207	Nova Santa Bárbara	0,332	0,500	0,545	0,235	0,048
208	Barbosa Ferraz	0,331	0,625	0,273	0,235	0,190
209	Astorga	0,331	0,625	0,000	0,412	0,286
210	Jardim Alegre	0,329	0,563	0,364	0,294	0,095
211	Tomazina	0,329	0,563	0,364	0,294	0,095
212	Tapira	0,328	0,625	0,182	0,412	0,095
213	Lupionópolis	0,327	0,625	0,000	0,588	0,095
214	Santo Antônio do Caiuá	0,326	0,625	0,455	0,176	0,048
215	Pérola d'Oeste	0,325	0,500	0,636	0,118	0,048
216	Guaraci	0,323	0,750	0,000	0,353	0,190
217	Douradina	0,322	0,688	0,000	0,412	0,190
218	Pérola	0,321	0,500	0,273	0,176	0,333
219	Ângulo	0,321	0,750	0,000	0,294	0,238
220	Sabáudia	0,320	0,625	0,182	0,235	0,238

221	São João	0,320	0,688	0,000	0,353	0,238
222	Cafelândia	0,319	0,500	0,182	0,118	0,476
223	Virmond	0,319	0,875	0,000	0,353	0,048
224	Goioerê	0,319	0,500	0,364	0,412	0,000
225	Nova América da Colina	0,318	0,500	0,455	0,176	0,143
226	Alto Paraíso	0,318	0,500	0,455	0,176	0,143
227	Quedas do Iguaçu	0,317	0,563	0,091	0,471	0,143
228	Paraíso do Norte	0,314	0,500	0,273	0,294	0,190
229	São Jorge do Patrocínio	0,314	0,375	0,182	0,176	0,524
230	Doutor Ulysses	0,313	0,688	0,000	0,471	0,095
231	Andirá	0,313	0,625	0,000	0,294	0,333
232	Cerro Azul	0,312	0,188	0,636	0,235	0,190
233	Cascavel	0,311	0,438	0,000	0,235	0,571
234	Itaguajé	0,311	0,688	0,000	0,412	0,143
235	Nova Londrina	0,310	0,500	0,364	0,235	0,143
236	Godoy Moreira	0,310	0,563	0,455	0,176	0,048
237	Espigão Alto do Iguaçu	0,308	0,438	0,182	0,471	0,143
238	Santa Isabel do Ivaí	0,308	0,688	0,000	0,353	0,190
239	Araruna	0,307	0,625	0,273	0,235	0,095
240	Cruzeiro do Iguaçu	0,307	0,688	0,091	0,353	0,095
241	Cruzeiro do Oeste	0,306	0,500	0,000	0,294	0,429
242	Inácio Martins	0,304	0,750	0,182	0,235	0,048
243	Cidade Gaúcha	0,303	0,438	0,182	0,353	0,238
244	Farol	0,301	0,688	0,000	0,471	0,048
245	Capitão Leônidas Marques	0,301	0,500	0,455	0,059	0,190
246	Jandaia do Sul	0,298	0,625	0,000	0,235	0,333
247	Primeiro de Maio	0,294	0,750	0,000	0,235	0,190

248	Assaí	0,293	0,500	0,273	0,353	0,048
249	Guaraqueçaba	0,293	0,313	0,455	0,118	0,286
250	Reserva	0,290	0,438	0,000	0,294	0,429
251	Grandes Rios	0,289	0,563	0,273	0,176	0,143
252	Luiziana	0,287	0,500	0,000	0,412	0,238
253	Altônia	0,287	0,625	0,000	0,235	0,286
254	Centenário do Sul	0,285	0,688	0,000	0,118	0,333
255	Loanda	0,284	0,688	0,000	0,353	0,095
256	Laranjeiras do Sul	0,284	0,625	0,000	0,176	0,333
257	Alto Paraná	0,283	0,563	0,273	0,059	0,238
258	Esperança Nova	0,281	0,688	0,000	0,294	0,143
259	Rio Bonito do Iguaçu	0,281	0,625	0,000	0,118	0,381
260	Paranacity	0,280	0,375	0,273	0,235	0,238
261	Rosário do Ivaí	0,280	0,625	0,000	0,353	0,143
262	Diamante do Norte	0,279	0,625	0,091	0,353	0,048
263	Guamiranga	0,278	0,688	0,000	0,235	0,190
264	Tupãssi	0,278	0,438	0,000	0,294	0,381
265	Jussara	0,278	0,438	0,000	0,294	0,381
266	Boa Esperança do Iguaçu	0,278	0,188	0,545	0,235	0,143
267	Missal	0,278	0,438	0,091	0,059	0,524
268	São Pedro do Paraná	0,276	0,563	0,000	0,353	0,190
269	Guaporema	0,275	0,625	0,000	0,235	0,238
270	Turvo	0,274	0,563	0,000	0,059	0,476
271	Florestópolis	0,274	0,625	0,091	0,235	0,143
272	Tapejara	0,273	0,438	0,182	0,235	0,238
273	Realeza	0,273	0,500	0,000	0,353	0,238
274	Guapirama	0,273	0,500	0,000	0,353	0,238
275	Marilândia do Sul	0,272	0,688	0,000	0,353	0,048

276	Cambará	0,271	0,625	0,000	0,412	0,048
277	Agudos do Sul	0,270	0,563	0,000	0,471	0,048
278	Iracema do Oeste	0,270	0,500	0,000	0,294	0,286
279	Imbituva	0,270	0,438	0,000	0,118	0,524
280	Antonina	0,269	0,688	0,000	0,294	0,095
281	Roncador	0,268	0,625	0,000	0,353	0,095
282	São Jorge d'Oeste	0,267	0,750	0,000	0,176	0,143
283	Jaguapitã	0,265	0,625	0,000	0,294	0,143
284	Ivaté	0,265	0,563	0,000	0,353	0,143
285	Cruzmaltina	0,265	0,563	0,000	0,353	0,143
286	Itaipulândia	0,264	0,313	0,000	0,412	0,333
287	Francisco Alves	0,264	0,250	0,545	0,118	0,143
288	Piên	0,264	0,688	0,000	0,176	0,190
289	Rancho Alegre D'Oeste	0,263	0,438	0,000	0,471	0,143
290	Rio Bom	0,261	0,375	0,455	0,118	0,095
291	Mirador	0,260	0,438	0,273	0,235	0,095
292	Rolândia	0,260	0,438	0,000	0,412	0,190
293	Santo Inácio	0,259	0,313	0,182	0,353	0,190
294	Sertanópolis	0,259	0,563	0,000	0,235	0,238
295	Sengés	0,258	0,500	0,000	0,294	0,238
296	Boa Vista da Aparecida	0,256	0,375	0,273	0,235	0,143
297	Chopinzinho	0,255	0,688	0,000	0,235	0,095
298	Santo Antônio do Paraíso	0,254	0,625	0,000	0,294	0,095
299	Jardim Olinda	0,254	0,625	0,000	0,294	0,095
300	Jesuítas	0,253	0,375	0,000	0,353	0,286
301	Santa Izabel do Oeste	0,252	0,313	0,364	0,000	0,333
302	São José das Palmeiras	0,251	0,625	0,000	0,235	0,143

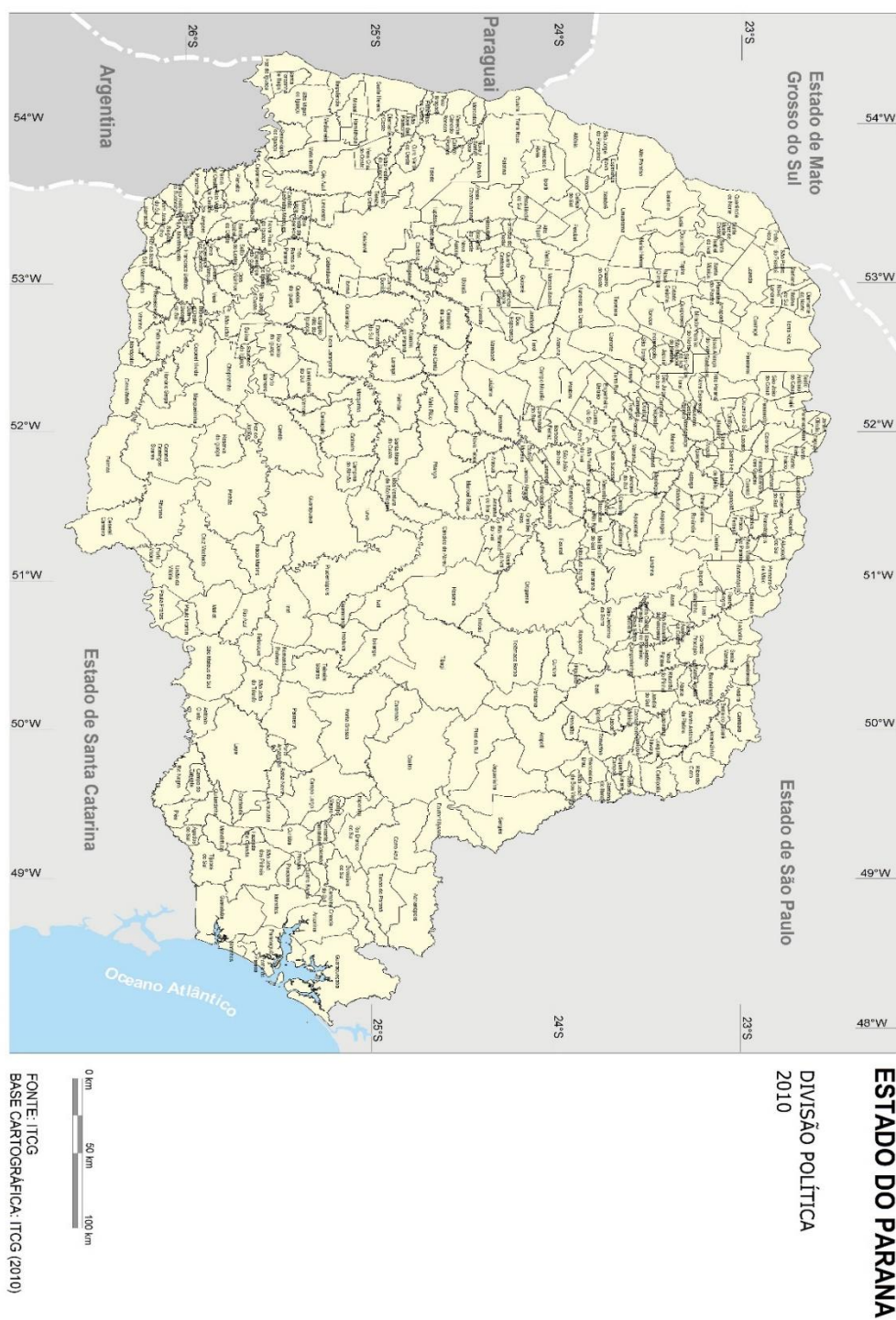
303	Itaúna do Sul	0,250	0,438	0,455	0,059	0,048
304	Santa Mônica	0,249	0,375	0,455	0,118	0,048
305	Bocaiúva do Sul	0,248	0,375	0,000	0,235	0,381
306	Mariluz	0,247	0,313	0,000	0,294	0,381
307	Carlópolis	0,246	0,500	0,273	0,118	0,095
308	Corbélia	0,244	0,375	0,091	0,176	0,333
309	São João do Triunfo	0,244	0,500	0,273	0,059	0,143
310	Nova Aurora	0,240	0,438	0,000	0,235	0,286
311	Califórnia	0,239	0,188	0,000	0,294	0,476
312	Nossa Senhora das Graças	0,239	0,625	0,000	0,235	0,095
313	Tunas do Paraná	0,238	0,563	0,000	0,294	0,095
314	Pinhal de São Bento	0,237	0,500	0,000	0,353	0,095
315	Balsa Nova	0,237	0,438	0,000	0,176	0,333
316	São Manoel do Paraná	0,235	0,563	0,000	0,235	0,143
317	Faxinal	0,234	0,500	0,000	0,294	0,143
318	Itapejara d'Oeste	0,231	0,438	0,000	0,294	0,190
319	Guaraniaçu	0,230	0,313	0,182	0,235	0,190
320	Abatiá	0,230	0,563	0,000	0,118	0,238
321	Imbaú	0,229	0,500	0,000	0,176	0,238
322	Capanema	0,227	0,625	0,000	0,235	0,048
323	Jataizinho	0,227	0,438	0,364	0,059	0,048
324	Campina da Lagoa	0,225	0,500	0,000	0,353	0,048
325	Reserva do Iguçu	0,225	0,438	0,000	0,176	0,286
326	Campo do Tenente	0,225	0,438	0,000	0,176	0,286
327	Santa Inês	0,223	0,563	0,000	0,235	0,095
328	Paulo Frontin	0,218	0,375	0,000	0,118	0,381
329	Renascença	0,217	0,500	0,000	0,176	0,190
330	Ibaiti	0,211	0,500	0,000	0,059	0,286
331	Tamarana	0,210	0,500	0,000	0,294	0,048

332	Quinta do Sol	0,210	0,500	0,000	0,294	0,048
333	Ipiranga	0,208	0,313	0,000	0,235	0,286
334	Rio Branco do Ivaí	0,208	0,500	0,000	0,235	0,095
335	Paranapoema	0,206	0,375	0,000	0,353	0,095
336	Sulina	0,205	0,438	0,182	0,059	0,143
337	Itambé	0,203	0,313	0,182	0,176	0,143
338	Joaquim Távora	0,203	0,375	0,000	0,294	0,143
339	Palmital	0,202	0,500	0,000	0,118	0,190
340	Terra Roxa	0,196	0,500	0,000	0,235	0,048
341	Planalto	0,192	0,438	0,000	0,235	0,095
342	Uniflor	0,192	0,438	0,000	0,235	0,095
343	Inajá	0,191	0,375	0,000	0,294	0,095
344	Arapuã	0,190	0,500	0,000	0,118	0,143
345	Terra Rica	0,189	0,438	0,000	0,176	0,143
346	Itaperuçu	0,188	0,375	0,000	0,235	0,143
347	Mato Rico	0,188	0,375	0,000	0,235	0,143
348	Nova Cantu	0,187	0,250	0,000	0,118	0,381
349	Cruzeiro do Sul	0,186	0,313	0,091	0,294	0,048
350	Porto Barreiro	0,182	0,563	0,000	0,118	0,048
351	Jundiá do Sul	0,182	0,563	0,000	0,118	0,048
352	Cantagalo	0,180	0,375	0,000	0,059	0,286
353	Santa Cecília do Pavão	0,178	0,375	0,182	0,059	0,095
354	Nova Olímpia	0,177	0,438	0,000	0,176	0,095
355	Quitandinha	0,177	0,188	0,091	0,000	0,429
356	Nova Aliança do Ivaí	0,176	0,375	0,000	0,235	0,095
357	Rio Azul	0,175	0,500	0,000	0,059	0,143
358	Santo Antônio do Sudoeste	0,175	0,438	0,000	0,118	0,143
359	Verê	0,172	0,250	0,273	0,118	0,048

360	Fernandes Pinheiro	0,169	0,250	0,000	0,235	0,190
361	Guairaçá	0,168	0,375	0,000	0,059	0,238
362	Ourizona	0,166	0,500	0,000	0,118	0,048
363	Janiópolis	0,166	0,250	0,000	0,176	0,238
364	Goioxim	0,164	0,500	0,000	0,059	0,095
365	Bom Sucesso do Sul	0,164	0,500	0,000	0,059	0,095
366	Anahy	0,159	0,375	0,000	0,118	0,143
367	Rebouças	0,158	0,313	0,000	0,176	0,143
368	Santa Maria do Oeste	0,156	0,375	0,000	0,059	0,190
369	Peabiru	0,154	0,250	0,000	0,176	0,190
370	Cambira	0,154	0,188	0,000	0,000	0,429
371	Boa Ventura de São Roque	0,153	0,375	0,000	0,000	0,238
372	Salto do Lontra	0,150	0,375	0,000	0,176	0,048
373	Ribeirão do Pinhal	0,146	0,250	0,182	0,059	0,095
374	Mallet	0,145	0,188	0,000	0,059	0,333
375	Uraí	0,144	0,375	0,000	0,059	0,143
376	Laranjal	0,144	0,375	0,000	0,059	0,143
377	Santa Amélia	0,140	0,500	0,000	0,059	0,000
378	General Carneiro	0,138	0,125	0,273	0,059	0,095
379	Clevelândia	0,137	0,250	0,182	0,118	0,000
380	Conselheiro Mairinck	0,136	0,438	0,000	0,059	0,048
381	Porecatu	0,134	0,188	0,182	0,118	0,048
382	Mariópolis	0,130	0,250	0,000	0,176	0,095
383	Marmeleiro	0,117	0,313	0,000	0,059	0,095
384	Formosa do Oeste	0,108	0,313	0,000	0,118	0,000
385	Nova Fátima	0,097	0,188	0,000	0,059	0,143
386	Iporã	0,093	0,313	0,000	0,059	0,000
387	Brasilândia do Sul	0,092	0,000	0,273	0,000	0,095

388	Ibema	0,083	0,000	0,000	0,000	0,333
389	Prado Ferreira	0,067	0,125	0,000	0,000	0,143
390	Moreira Sales	0,062	0,188	0,000	0,059	0,000
391	Pitangueiras	0,062	0,188	0,000	0,059	0,000
392	São Pedro do Iguçu	0,060	0,000	0,000	0,000	0,238
393	Porto Vitória	0,060	0,000	0,000	0,000	0,238
394	Antônio Olinto	0,059	0,188	0,000	0,000	0,048
395	Manfrinópolis	0,036	0,000	0,000	0,000	0,143
396	Marilena	0,016	0,063	0,000	0,000	0,000
397	Tijucas do Sul	0,012	0,000	0,000	0,000	0,048
398	Diamante do Sul	0,012	0,000	0,000	0,000	0,048
399	Contenda	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

ANEXO 2 – MAPA COM A DIVISÃO POLÍTICA DO ESTADO DO PARANÁ (2010)



FONTE: IPARDES (2010).