

Transparência Pública para o Controle Social: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil

Felipe Ribeiro Freire
Universidade de Brasília
trifelipe@gmail.com

O Portal da Transparência, criado em 2004, tem como público-alvo o cidadão, possibilitando-o conhecer e fiscalizar o uso do dinheiro público. Pode-se dizer que ele é fonte de informações para que os cidadãos subsidiem sua participação política e a prática do controle social. Assim, este artigo investiga se esses objetivos estão sendo alcançados, ou seja: o Portal pode ser considerado um efetivo instrumento de transparência pública? O pressuposto é de que a efetiva transparência pública não significa apenas publicar e disponibilizar informações, mas também possibilitar aos cidadãos encontrar e entendê-las, de maneira a fazer uso delas. A metodologia utilizada foi a condução de um websurvey anônimo para coletar a opinião dos seus usuários. Qualquer cidadão-usuário poderia respondê-lo. Dentre os resultados encontrados, a maioria dos respondentes acredita que o Portal é uma ferramenta eficaz de divulgação dos gastos públicos e ele foi avaliado satisfatoriamente pelos seus usuários. Porém, as melhores avaliações partiram de usuários que o acessam tendo em vista fins profissionais e não de cidadania. Ademais, a maioria dos respondentes nunca fez uma denúncia e eles utilizam mais mecanismos online de participação e controle social do que os presenciais. Os resultados demonstram que o Portal é uma ferramenta eficaz para a transparência pública, mas que precisa se aperfeiçoar para se tornar mais efetiva. Nesse trabalho, a efetividade se relaciona ao uso da informação tendo em vista a *accountability* da gestão pública.

Palavras-chave: transparência, Portal da Transparência, controle social.

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política
“¿Qué ciencia política para qué democracia?”
Asociación Uruguaya de Ciencia Política,
7-10 de octubre de 2014

1. INTRODUÇÃO

O Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil foi criado em 2004 com o objetivo de “(...) assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar” (Brasil, 2014).

Nesse sentido, a transparência pública, operacionalizada por meio desse Portal, funciona como um indutor para que gestores públicos apliquem eficaz e efetivamente o dinheiro público, visto que os gastos federais estarão publicados nesse website. Sendo assim, as informações nele disponibilizadas podem subsidiar a participação política de seus usuários, de maneira a permiti-los praticar o controle social.

Dado esse contexto, será que o Portal da Transparência pode ser considerado um efetivo instrumento de transparência pública? Essa é a pergunta de pesquisa que norteou a confecção deste trabalho. Para tentar respondê-la, foi conduzido um *websurvey* com os usuários do Portal, no intuito de conhecer quem e por que o acessa e como o avalia. O artigo parte do pressuposto de que o Portal pode ser uma importante ferramenta de acesso à informação e que seus usuários podem utilizá-lo para apoiar a prática do controle social e ajudar na fiscalização do uso do dinheiro público.

2. MARCO TEÓRICO

Em linhas gerais, a transparência pode ser entendida como a operacionalização do direito de acesso à informação. Para Angélico (2012), a expressão “acesso à informação pública” corresponde à materialização do conceito de transparência pública. No ordenamento jurídico brasileiro, esse direito, já previsto no art. 5º, 37 e 216 da Constituição Federal, foi regulamento por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

Nesse contexto, Hage (2010) considera que a transparência não pode ser vista como um fim em si mesmo, uma vez que ela é um instrumento acessório à disposição da população para que ela acompanhe a gestão pública. Gruman (2012, p. 104) destaca que:

(...) o acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública.

Mas afinal, o que é transparência pública? O debate teórico sobre esse conceito é bastante extenso. Vaz, Ribeiro e Matheus (2010) consideram que o conceito de transparência pode ser abordado segundo algumas diferentes visões. Aqui destacamos duas delas. A primeira encara transparência como sinônimo do princípio da publicidade, ou seja, a publicação oficial de informações governamentais. A segunda seria como sinônimo de *accountability*, pois

com a informação disponível e clara sobre o ente público, o cidadão pode controlar os atos da Administração Pública e estar mais preparado para exercer seus direitos de participação. *Accountability*, que, grosso modo, se refere à prestação de contas e à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas juntamente com a sua responsabilização (Levy, 1999), vem juntamente com a transparência das ações que gera confiança entre os governos e a sociedade. Por esses conceitos serem próximos e interdependentes, diversos autores definem transparência a partir do conceito de *accountability*. Prado e Loureiro (2006) discorrem que na literatura frequentemente a transparência é associada automaticamente à prestação de contas e *accountability* (Vaz & Ribeiro & Matheus, 2010, p. 51).

Por outro lado, Ribeiro (2009, p. 7) atesta que a transparência não pode ser confundida com o princípio jurídico de publicidade e a define “a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso” Culau e Fortis (2006, p. 1) afirmam que transparência pode ser “entendida como produção e divulgação sistemática de informações”.

A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de seu Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, considera que “transparência é quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas. A administração pública deve ser sempre transparente, porque não deve ter o que esconder do povo” (Brasil, 2009, p. 27). A organização Transparência Internacional (2009, p. 44, tradução nossa), citada por Angélico (2012, p. 24), define que “a transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”.

Pode-se também explorar o conceito de transparência segundo uma perspectiva tecnológica. Considerando que o Portal é um exemplo de uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para o fomento à transparência pública, Baxandall e Magnuson (2008) criaram dois conceitos de transparência a partir do estudo de portais de transparência dos governos estaduais norte-americanos.

Para eles, o conceito de transparência 1.0 aplica-se a situações nos quais os cidadãos têm acesso a informações incompletas (informações limitadas sobre gastos públicos que não estão abertas e não podem ser coletadas), dispersas (apenas cidadãos que conseguem visitar vários websites governamentais conseguem obter informações sobre gastos públicos) e o site de transparência é útil apenas para aqueles que já sabem nele navegar e conhecem como funciona o Estado e seu orçamento/gastos. Por outro lado, a transparência 2.0 relaciona-se à presença de informações compreensivas e detalhadas, que estão disponibilizadas em consultas simples e por meio de uma navegação intuitiva em um único site que congrega todas as informações sobre despesas públicas.

Como afirmado anteriormente, há autores que aproximam o conceito de transparência pública ao de *accountability*. Grimmelikhuijsen (2010, p. 10, tradução nossa), citado por Ringel (2013, p. 7), considera que “transparência é a divulgação ativa de informações pela organização de uma maneira que permita que o seu desempenho e trabalhos internos possam ser monitorados por atores externos”.

Efetivamente, o acesso à informação pública é vital para o empoderamento da sociedade (Lopes, 2007). Vaz (2003, p. 95) afirma que “a participação e o controle social sobre o governo dependem fundamentalmente da circulação de informação”. O conceito de transparência de Suk Kim et al (2005, p. 649, tradução nossa), apresentado por Angélico (2012, p. 25), denota diversos desses elementos:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a *accountability* entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética, no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura *accountability* para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos.

Baseando-se nessas definições que aproximam transparência de *accountability*, Angélico (2012, p. 25) constata que a transparência “(...) tem relação com fluxo de informação, mas também com qualidade da informação (melhorar a compreensão) e com o uso dessa informação (favorecer a *accountability*)”. Para ele, a transparência não é um fim em si mesmo, mas um meio para que se conheça mais detalhadamente o que ocorrer no interior das organizações. Portanto, a transparência será “tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo” (Angélico, 2012, p. 26).

Sendo assim, neste trabalho, transparência pública pode ser definida como a publicação e divulgação de informações públicas, de maneira que elas sejam facilmente acessadas e compreendidas, permitindo, assim, que a sociedade possa fazer um efetivo uso dela, tendo em vista os fins almejados. A transparência não seria um fim em si mesmo, mas um meio através do qual os cidadãos poderiam conhecer melhor, por exemplo, a aplicação do dinheiro público e as razões para a tomada de determinada decisão por parte dos governantes.

Apesar de reconhecer que existem diversas finalidades para o uso da informação, o foco será quando ela é utilizada para os fins para os quais o Portal foi criado, ou seja, a fiscalização dos gastos públicos pela sociedade, que é operacionalizada por meio da participação e do controle social. Assim, fazer um efetivo uso da informação do Portal significa justamente a realização dessa fiscalização e da prática do controle social.

Por sua vez, controle social, pode ser entendido como o ato de os cidadãos e a sociedade civil se envolver na gestão, fiscalização e controle das ações do Estado e dos gestores públicos. Duarte (2006) entende controle social como os mecanismos e as formas de controle dos cidadãos e da sociedade sobre as ações do Estado. A Controladoria-Geral da União (CGU) o considera como “a participação do cidadão na gestão pública, no planejamento, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania” (Brasil, 2009, p. 16).

Como se percebe, existe uma relação intrínseca entre acesso à informação e participação que, quando combinadas, podem levar à prática do controle social. Searson e Johnson (2010, p. 120), por exemplo, afirmam que “participação pública é essencial para a democracia e participação depende de informação. Assim, liberdade de informação e acesso à informação são pilares da democracia” (tradução nossa). Por sua vez, o que norteia a importância do controle social é a necessidade de aprofundamento da democracia, assim como uma forma de defesa e fortalecimento da cidadania e do interesse público (Bresser-Pereira & Wilhelm & Sola, 1999).

Entretanto, atualmente, diversos governos têm sofrido com críticas a respeito da efetividade de sua gestão, ao passo que os seus cidadãos têm elevado cada vez mais suas expectativas e aspirações a respeito de um ideal democrático. Essa “lacuna entre aspiração e satisfação com a democracia” (tradução nossa) é chamada por Norris (2011, p. 5) de déficit democrático. Esses cidadãos críticos valorizam a democracia; porém,

permanecem profundamente céticos quando avaliam a democracia de seus próprios países.

Logo, os cidadãos podem estar procurando novas formas de participação para além dos tradicionais, como o ato de votar. Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 133) afirmam que “(...) a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos”. Uma maneira de atenuar esse aspecto do sistema representativo é ampliando a prestação de contas dos representantes eleitos. Lavalle, Houtzager e Castello (2006) ressaltam a necessidade de agências de prestação de contas independentes do Estado que façam o controle e estimulem os representantes a não se desviarem de suas propostas e demandas da sociedade. Nesse sentido, os cidadãos podem atuar também como controladores dos agentes públicos, por meio do envolvimento em mecanismos de participação e controle social.

No contexto brasileiro, existem vários mecanismos de participação que são utilizados também como mecanismos de controle social. Alguns exemplos são os conselhos de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social. Cunill (2013) considera também as denúncias (aos órgãos e controle, como TCU, CGU, MPF, Poder Judiciário), a Lei de Acesso à Informação e a transparência ativa (Portal da Transparência) como exemplos de tais mecanismos.

Acerca dos mecanismos de participação e controle social, eles podem ter finalidades distintas, mas ainda assim são vistos como complementares. A participação é essencial para a formulação das normas jurídicas, aí incluindo leis, programas, projetos e políticas públicas, enquanto que o controle social utiliza o arcabouço jurídico institucionalizado para submeter a gestão e os atos públicos à fiscalização, acompanhamento e monitoramento do cidadão “controlador” (Cunill, 2013). A participação relaciona-se com o aspecto da democratização da gestão pública; o controle social, com a *accountability* dessa gestão. Mesmo assim, pode-se dizer que um cidadão, ao exercer o controle social, está, de certa maneira, participando politicamente.

Como considerado anteriormente, há definições de transparência que a aproximam do conceito de *accountability* e do de controle social. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004, p. 7):

O controle social é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos,

instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Como se percebe, o conceito de *accountability* possui uma abrangência maior que o de controle social. Mas o que é *accountability*? Abrucio e Loureiro (2004, p. 1) a define como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constringidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

O'Donnell (1998) considera a existência da *accountability* vertical e horizontal. A primeira se relaciona à dimensão eleitoral, ou seja, pressupõe a existência de um mandato para que os representados possam avaliar a atuação dos governantes, de modo a reconduzi-los ou puni-los com a sua perda. A horizontal, por sua vez, difere da vertical devido, principalmente, aos atores envolvidos no processo. A *accountability* horizontal refere-se “(...) ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros” (Miguel, 2005, p. 27). Ela envolve, por exemplo, o controle exercido pelas agências do Estado, como a Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Uma terceira classificação de *accountability* é proposta por Peruzzotti e Smulovitz (2001). A *accountability* societal é o controle exercido pelos meios de comunicação, por organizações não governamentais e, principalmente, pelos cidadãos. Percebe-se, portanto, que a definição de *accountability* societal se assemelha àquela de controle social.

Angélico (2012, p. 34) aponta como um conceito inicial de *accountability* um regime eficaz de responsabilização, prestação de contas e, dependendo do caso, sanções. Schedler (1999) também identifica três elementos essenciais para a eficácia da *accountability*: informação, justificação e punição.

Nesse contexto, é possível afirmar que o controle social é uma das maneiras pelas quais se expressa a *accountability*, que possui, por sua vez, uma amplitude e uma dimensão teórica de maior abrangência. A *accountability* pode ser vista como um paliativo para a fragilidade da representação democrática. Como exemplo final dessas diferenças e dificuldades conceituais, Malena et al (2004, p. 3, tradução nossa) apontam o conceito de *accountability* social como sendo:

Uma abordagem para a construção da *accountability* que se baseia no engajamento cidadão, isto é, na qual cidadãos ordinários e/ou organizações da sociedade civil participam direta ou indiretamente no alcance da *accountability*. Mecanismos de *accountability* social podem ser iniciados e

suportados pelo Estado, por cidadãos ou por ambos, mas com frequência são orientados pela demanda e operados de baixo para cima.

Porém, apesar de tais processos e mecanismos serem fundamentais para a democracia, é preciso ter em mente que nem todos os cidadãos irão participar ou exercer o controle social visando a *accountability* da administração pública. Sobre isso, Gil Castello Branco, Secretário-Geral da organização não-governamental Contas Abertas afirma que:

o controle social, mesmo, ele não é exercido por qualquer cidadão. É como eu digo: não é um médico que vai chegar em casa de noite e que vai dizer assim “olha, eu não vou jantar agora porque eu vou fiscalizar o governo”; não é isso. (Nascimento, 2011, p. 48).

Castello Branco acredita que o controle social não é praticado por todo e qualquer cidadão. Por isso, a atuação de sua organização é voltada também para jornalistas, pois “a gente acredita que o efeito multiplicador de você capacitar um jornalista é muito grande. Ele pode produzir matérias com um conteúdo muito mais trabalhado e, com isso, ele pode realmente dar ao cidadão uma informação” (Nascimento, 2011, P. 47).

Esse representante da sociedade civil acredita que existe uma diferenciação entre o cidadão comum e os mediadores/especializados. Esses últimos seriam responsáveis por “traduzir” a informação disponibilizada pelo poder público ao cidadão comum, por meio de estudos, relatórios, reportagens e notícias. Ainda que seja possível reduzir a dependência nesses especialistas, eles possuem um importante papel nesse processo.

Tendo em vista essas discussões, pode-se afirmar que, para os fins deste trabalho, a *accountability* é um processo democrático que estabelece ao poder público (e agentes públicos) a obrigação de informar e se abrir ao público, de prestar contas a respeito de sua atuação, de explicar e justificar suas ações, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de sofrer as devidas sanções com a consequente adoção de medidas para corrigir a ação/situação. Em resumo, *accountability* envolve o dever de ser transparente, de prestar contas, de ser responsivo perante a sociedade, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de arcar com as devidas sanções.

A próxima seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada foi a realização de um *websurvey* com os usuários do Portal da Transparência. A pesquisa foi conduzida de forma anônima e qualquer cidadão-usuário poderia respondê-la. O questionário estava hospedado no domínio da Universidade de Brasília (<http://pesquisa.unb.br>) e um link para ele era disponibilizado no canto superior direito – na seção “+ Transparência” - da página inicial do Portal da Transparência (<http://www.transparencia.gov.br>). A próxima figura apresenta a página inicial do Portal e o banner de divulgação da pesquisa.

Figura 1 – Banner de divulgação da Pesquisa no Portal da Transparência



Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 20.02.2014.

Para a condução da pesquisa, foi assinado um Acordo de Cooperação entre a CGU, gestora do Portal, e a Universidade de Brasília. Quanto ao programa utilizado para a realização da pesquisa, foi escolhido o software livre *LimeSurvey*, programado em PHP e com um banco de dados MySQL. A respeito da divulgação, além do link no Portal, a CGU realizou, no total, 8 postagens no seu perfil oficial do Facebook, 34 no Twitter e publicou uma nota de imprensa¹ sobre a Pesquisa, que repercutiu em várias veículos de comunicação da mídia, como no portal da Exame.com². Além disso, o

¹ <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2014/noticia01014.asp>

² <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/cgu-lanca-pesquisa-para-avaliar-portal-da-transparencia>

sistema de pesquisa permitia ao usuário que finalizasse o questionário compartilhá-lo em algumas redes sociais (Facebook, Twitter e Google+).

Acerca do questionário, ele foi estruturado em cinco blocos, que correspondiam a 5 páginas no sistema web. O primeiro bloco envolvia perguntas gerais sobre participação, o segundo; uma avaliação geral sobre o Portal; o terceiro, uma avaliação específica; o quarto, questões sobre controle social e mecanismos de participação e denúncia; e o quinto, perguntas gerais sobre perfil do usuário. Apenas a primeira pergunta, que demandava a frequência de acesso ao Portal, era obrigatória, pois visava separar os usuários que o acessam daqueles que, porventura, nunca o tinham acessado.

Existiam, então, dois cenários possíveis de resposta. No primeiro, para usuários que acessam ou acessaram pela primeira vez o Portal, o respondente passaria pelos 5 blocos e o número máximo de perguntas seria de 41, sendo 33 que sempre apareciam e 8 condicionais, que variavam de acordo com as escolhas do usuário. No segundo, para quem nunca o tinha acessado, o usuário responderia 4 blocos (deixaria de responder o bloco 3 de avaliação específica) e o número máximo de perguntas era de 27, sendo 22 que sempre apareciam e 5 condicionais.

Acerca do tratamento dos dados, foram utilizados os softwares SPSS e Microsoft Office Excel 2013. Quando a base foi extraída da plataforma de pesquisa, ela possuía 11.616 entradas, visto que ela contabilizava aqueles usuários que simplesmente entraram na página, mas não responderam nenhuma pergunta. Todos esses registros que não continham resposta foram excluídos.

Sobre as “não respostas”, elas são entendidas como perguntas que o usuário teve acesso, mas que, por algum motivo, não a responderam, sendo classificadas nas tabelas de frequência como “não respondeu”. Assim, a base foi tratada para que elas não se confundissem com os *missings*, ou seja, os casos em que o usuário sequer teve a possibilidade de ver e responder a questão, como no caso de uma pergunta condicional que não foi aberta. Após o tratamento das “não respostas” e dos *missings*, a base passou a contar com 1.649 questionários, sendo que 1.231 eram completos e 418 incompletos.

Por fim, a pesquisa foi oficialmente lançada no dia 10 de fevereiro de 2014 e finalizada no dia 11 de abril de 2014. A divulgação que perdurou por todo esse período foi realizada nas redes sociais, seja pelo compartilhamento do questionário, seja pelo perfil oficial da CGU no Facebook e no Twitter.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, apresentam-se as informações sobre o perfil do respondente da pesquisa. Do total de respostas utilizadas para a análise (n=1.649), identificou-se que 98% delas vieram do Brasil e 33 de outros países. Em relação aos respondentes brasileiros, foi feita uma comparação entre a proporção de respondentes e a proporção dos usuários do Portal da Transparência por unidade federativa. Verificou-se que existe uma convergência entre tais proporções, que são apresentadas na próxima tabela.

Tabela 1 – Proporção dos usuários do Portal e dos respondentes da Pesquisa por UF

Unidade Federativa (UF)	Proporção de usuários do Portal (%)	Proporção de respondentes (%)
Distrito Federal	17,1	24,5
São Paulo	13,8	18,8
Rio de Janeiro	11,8	11,2
Minas Gerais	9,4	9,1
Rio Grande do Sul	6,1	3,7
Paraná	5,0	3,4
Pernambuco	4,3	2,7
Bahia	4,1	3,4
Santa Catarina	3,4	4,7
Ceará	3,4	1,8
Goiás	2,6	2,2
Paraíba	2,2	1,8
Rio Grande do Norte	2,2	1,6
Pará	1,9	0,9
Espírito Santo	1,7	1,9
Piauí	1,3	1,4
Maranhão	1,3	0,8
Amazonas	1,3	0,5
Mato Grosso	1,2	1,4
Alagoas	1,2	1,3
Mato Grosso do Sul	1,2	0,5
Tocantins	0,9	0,7
Rondônia	0,8	0,7
Sergipe	0,8	0,6
Amapá	0,4	0,0
Acre	0,3	0,2
Roraima	0,3	0,1
Total	100	100

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014) e Google Analytics – Portal da Transparência (2014)

Os dados sobre a proporção dos usuários do Portal foram obtidos por meio da ferramenta *Google Analytics*. Foram extraídos os dados apenas do período no qual a pesquisa ficou no ar. É válido mencionar que, nesse período, o Portal obteve mais de 2 milhões de visitas, originadas por 1.3 milhão de usuários únicos que geraram mais de 26 milhões de visualizações de páginas.

Quanto ao perfil dos respondentes, 41% são servidores ou empregados públicos, constituindo a ocupação dominante dos respondentes. A segunda maior categoria corresponde à de estudantes, com 14%, seguida de assalariados do setor privado, com 11%. Dos servidores/empregados públicos, 57% deles trabalham na esfera federal e, se o critério for o de Poder, 90% deles pertencem ao Executivo.

Dos respondentes, 61% são homens e 36%, mulheres. A respeito da escolaridade, uma alta proporção de respondentes (70%) possui, no mínimo, ensino superior completo. Se somarmos os que possuem ensino superior incompleto, esse percentual sobe para quase 85%. Os que possuem ensino médio, completo ou incompleto, somam apenas cerca de 10%.

Quanto ao critério de renda individual bruta mensal, quase metade dos respondentes (49%) recebem mais de 3.401 reais e 34% recebem entre 681 e 3400 reais. A faixa de idade com a maior proporção de respondentes é a de 25 a 34 anos, correspondendo a 35% do total. A faixa de 15 a 24 anos totaliza 12% e a de 35 a 44 anos, 21%. A média de idade dos respondentes é de 38 anos.

De acordo com esses dados, pode-se concluir que o perfil dos respondentes espelha o perfil daqueles que já participam tradicionalmente, visto que o perfil encontrado é de pessoas de alta renda e escolaridade. A baixa proporção de jovens também contribui para esse fato. Esse entendimento se aproxima do modelo da centralidade da participação política. Sobre ele, Avelar (2007, p. 270) afirma que:

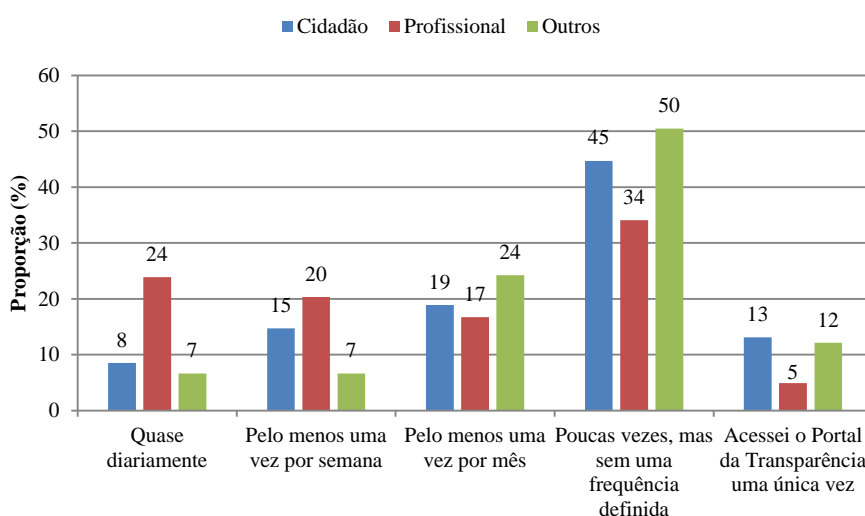
(...) a participação na política seria apenas mais um atributo dos indivíduos de maior centralidade, aqueles com maiores recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (prestígio, educação), essências do arsenal de vantagens sociais e psicológicas que proveem um capital de autoconfiança aos indivíduos (...).

Tendo em vista o perfil do respondente, é importante analisar alguns detalhes sobre o acesso ao Portal. Foi demandado aos usuários a frequência com que eles acessavam o Portal. Dos respondentes, 21% o acessam periodicamente (quase diariamente ou pelo menos uma vez por semana), 14% pelo menos uma vez por mês, 33% o acessam sem uma frequência definida e 23% nunca o acessaram.

Tais informações foram cruzadas com uma pergunta que procurava identificar a característica do perfil de acesso do usuário³. Existiam 8 opções de respostas para esta pergunta, que foram agrupadas em três categorias no gráfico abaixo: perfil cidadão (1-por curiosidade e/ou para conhecer os gastos públicos, 2-para acompanhar e/ou fiscalizar os gastos públicos); perfil profissional (3-do setor privado, 4-do setor público, 5-jornalista, 6-ativista social ou membro de organização da sociedade civil, para obter informações para o trabalho); e outros (7-pesquisador e/ou estudante e a categoria “8-outros” da pergunta).

No agregado por perfil, cerca de 65% dos respondentes que acessam o Portal o fazem na qualidade de cidadãos, seja para conhecer ou acompanhar os gastos públicos (33%) ou com um objetivo mais específico e ligado ao controle social, que é o de acompanhar e fiscalizá-los (32%). 27% dos respondentes o acessam tendo em vista fins profissionais. A categoria de acesso “outros” possui uma proporção baixa, de apenas 8% dentre o total de perfis.

Gráfico 1 – Proporção da frequência de acesso ao Portal por perfil de acesso



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

De acordo com o gráfico, para os três perfis de acesso, acessar poucas vezes o Portal, sem uma frequência definida é a periodicidade de acesso mais recorrente. Apenas 23% dos cidadãos o acessam periodicamente, ou seja, quase diariamente ou pelo menos uma vez por semana. Como era esperado, no caso do acesso para fins

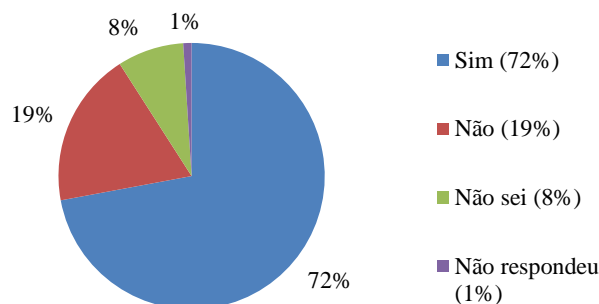
³ A pergunta era: “você acessa o Portal da Transparência principalmente como um(a):”

profissionais, a proporção de acesso periódico é mais elevada, sendo de 44%, enquanto que a proporção do acesso cidadão é de 23%.

Vale notar, por exemplo, em comparação com a pesquisa efetuada com os usuários do Portal da Câmara dos Deputados, os percentuais para o perfil de acesso ao Portal foram bastante similares (fins de cidadania: 67,6% e fins profissionais: 24,3%) (Stabile, 2012).

Quando demandados se o Portal da Transparência é uma ferramenta eficaz para a divulgação dos gastos do Governo Federal, 72% dos respondentes responderam positivamente, o que demonstra que o Portal é um bom mecanismo para essa divulgação. Esses dados estão apresentados no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Você considera que o Portal da Transparência é uma ferramenta eficaz para a divulgação dos gastos do Governo Federal?



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

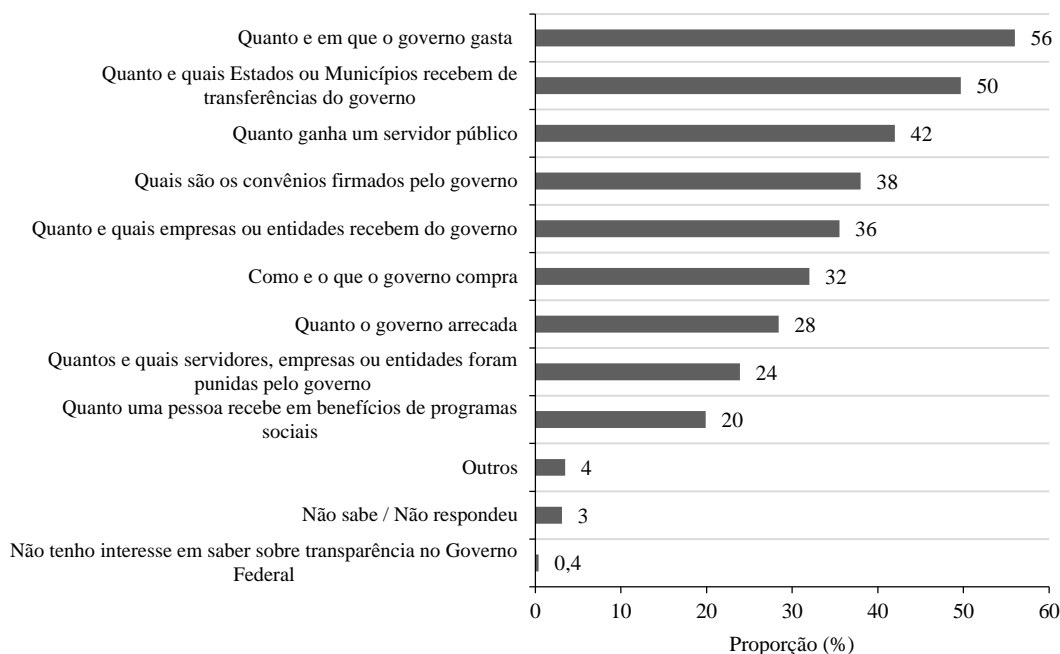
Tendo em vista que o Portal é considerado um bom instrumento e que há o acesso predominante de cidadãos, é importante saber também o que os respondentes costumam acessar no Portal. Para isso, foi feita uma pergunta de múltipla escolha que demandava os conteúdos que o respondente acessava (gráfico 3).

Dentre as categorias, nota-se o elevado interesse em saber quanto e em que o governo gasta (56% dos respondentes o acessam) e uma preocupação também expressiva com os recursos que são repassados aos Estados e Municípios pelo Governo Federal, tais como as transferências de recursos para saúde e educação (50%). A consulta sobre servidores, apresentada como “quanto ganha um servidor público”, é de interesse de 42% dos respondentes, o que contrasta com os acessos totais ao Portal.

De acordo com o *Google Analytics* do Portal, a consulta de servidores é responsável por 61% do total de visualizações das páginas do Portal. Mesmo se considerarmos a métrica de visualizações de páginas únicas, a consulta de servidores é

ainda dominante, respondendo por 49% do total. A segunda seção mais acessada é a de “despesas diárias”, contando com 10% do total de visualizações de páginas e 14% no caso de visualizações de páginas únicas.

Gráfico 3 – Proporção de acesso aos conteúdos do Portal da Transparência⁴



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Se as informações sobre os conteúdos acessados pelos respondentes forem cruzadas com os perfis de acesso, encontramos que, para todos os perfis, os dois tópicos mais acessados são os mesmos: “saber quanto e em que o governo gasta” e “saber quanto e quais Estados ou Municípios recebem de transferências do governo federal”. Ou seja, em relação ao conteúdo acessado, não há diferenças muito significativas entre os perfis de acesso.

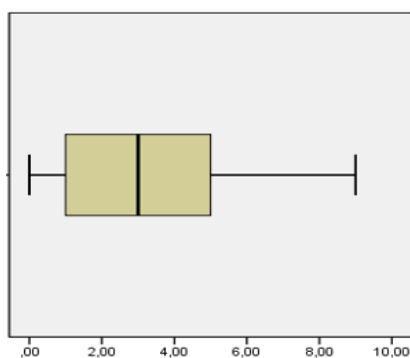
A diferença mais marcante é em relação ao acesso à consulta convênios. 51% dos respondentes profissionais acessam essa consulta, enquanto que quase 35% do perfil cidadão acessam esses dados. Uma possível explicação é que o acesso profissional é constituído, em sua grande maioria, por servidores públicos (74%) e essa é uma consulta bastante utilizada por gestores públicos, pois é uma boa ferramenta para saber quando ocorre a liberação de alguma quantia para um convênio firmado, por exemplo, entre o governo federal e um município.

⁴ Pergunta: “Eu acesso o Portal da Transparência do Governo Federal para saber?”.

A partir desses dados, foi feita uma contagem de quantas seções do Portal o respondente afirmou acessar, visto que era uma pergunta que permitia a escolha de múltiplas alternativas. Essa contagem originou um indicador de acesso às seções. Ele varia de zero, para aqueles que não tinham interesse em acessar, a dez para aqueles que acessavam todos os conteúdos e haviam marcado também a opção “outros”.

A figura abaixo mostra que até 25% dos respondentes acessam um conteúdo e a mediana corresponde ao acesso de 3 seções. A média foi de 3,32. Quase 40% dos respondentes afirmaram acessar 4 ou mais conteúdos e 75% deles acessam até 5 conteúdos do Portal. Pode-se dizer, portanto, que os respondentes que o acessam possuem interesses específicos nos dados e informações sobre o gasto público.

Figura 2 – Diagrama de caixa: indicador de acesso

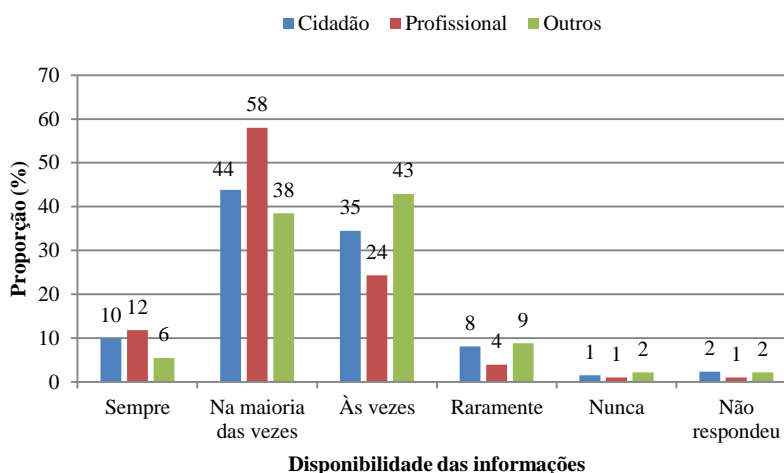


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Um dos pressupostos do conceito de transparência aqui adotado é de que não basta o usuário ter acesso à ferramenta de transparência. É necessário também que ele consiga navegar por ela para encontrar e entender as informações que procura. Sobre isso, o próximo gráfico demonstra que apenas um baixo percentual dos respondentes afirmou sempre encontrar as informações que procura. Grande parte da proporção está concentrada naqueles que encontram as informações na maioria das vezes ou somente às vezes. Isso indica haver algum tipo de dificuldade a respeito envolvendo a arquitetura de informação e a navegação no Portal.

Além disso, há diferenças notáveis entre os perfis de acesso. Por exemplo, no perfil profissional, a proporção com que encontram sempre ou na maioria das vezes as informações que procuram é de 70%. No caso do perfil cidadão, ela é de 54% e para o perfil outros, de 44%.

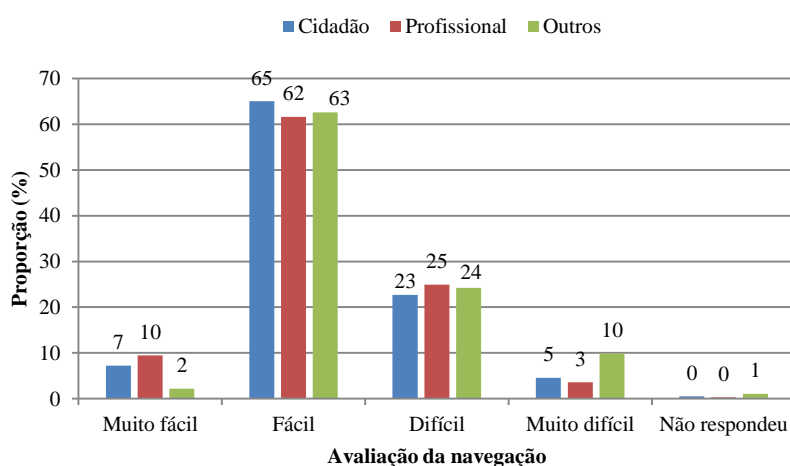
Gráfico 4 – Pergunta: Com qual frequência você encontra as informações que procura no Portal da Transparência?



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Os usuários também foram demandados a respeito da navegação e da compreensão das informações encontradas no Portal da Transparência. As diferenças percentuais entre os perfis de acesso são pequenas quando o tema é a avaliação sobre a navegação. 72% do acesso cidadão e também do acesso profissional consideram a navegação no Portal muito fácil ou fácil, o que demonstra certa familiaridade com o Portal. É importante ressaltar que, mesmo assim, existe uma alta proporção de respondentes que acham difícil ou muito difícil navegar pelo Portal, variando de 28% a 34% entre os perfis (gráfico 5).

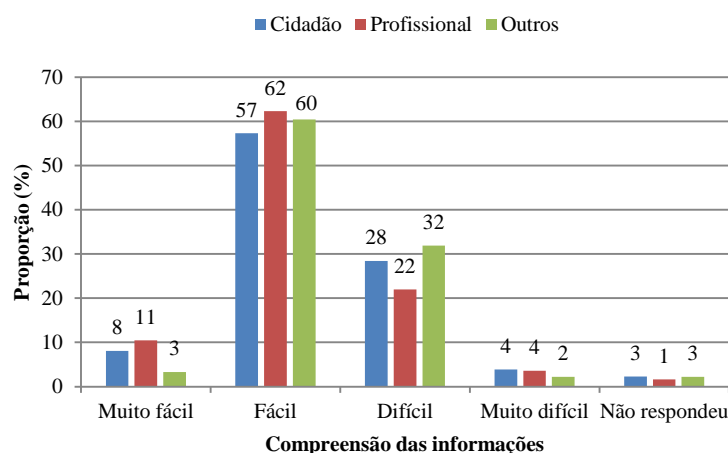
Gráfico 5 – Pergunta: “De maneira geral, como você considera a navegação no Portal da Transparência?”



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Outro dado importante é a avaliação a respeito da compreensão dessas informações (gráfico 6). No caso do perfil profissional, 73% deles afirmaram que é muito fácil ou fácil compreender as informações publicadas no Portal. No perfil cidadão e “outros”, as proporções são de 65% e 63% respectivamente. Nessa avaliação, a mesma tendência se confirma. Profissionais têm mais facilidades, os cidadãos permanecem como grupo intermediário e os “outros”, majoritariamente pesquisadores e estudantes, possuem maiores dificuldades.

Gráfico 6 – Pergunta: “Para você, como é entender as informações encontradas no Portal da Transparência?”

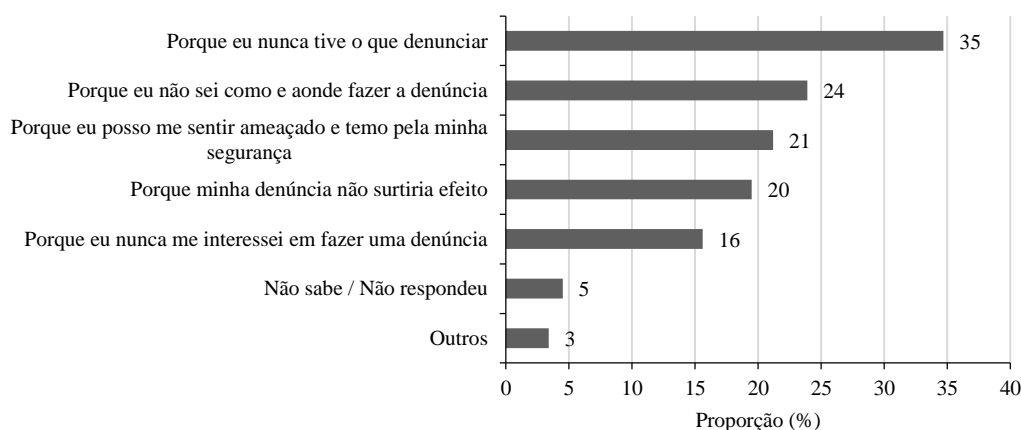


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Entretanto, é preciso saber o que os usuários poderiam fazer com tais informações. Foi perguntado⁵ se eles já haviam feito denúncias de irregularidades cometidas pelo Poder Público. Apenas 24% dos respondentes responderam que já tinham feito ao menos uma. Dos respondentes, 64% não nunca fizeram e 10% preferiram não responder.

Para os usuários que nunca haviam feito uma denúncia, foram perguntadas as razões para tal por meio de uma pergunta de múltipla escolha (gráfico 7). As maiores proporções foram “porque eu nunca tive o que denunciar” e “porque eu não sei como e onde fazer uma denúncia”. A respeito da segunda razão, pode-se partir do pressuposto que a complexa estrutura administrativa pública no Brasil contribua para isso, pois o cidadão pode ter conhecimento de um fato, mas não saber quem detém a competência para investigá-lo nem conhecer os meios pelos quais a denúncia poderia ser veiculada.

⁵ Pergunta: “Você já fez alguma denúncia de irregularidade(s) contra o Poder Público?”

Gráfico 7 – Proporção dos motivos de nunca ter feito uma denúncia⁶

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Da mesma maneira, para aqueles que já fizeram ao menos uma denúncia⁷, quase metade (42%) deles acha que sua denúncia não surtiu efeito e o Poder Público não tomou as providências necessárias. Esse é um dado considerável, pois demonstra certo descrédito na capacidade do Poder Público de, ao menos, averiguar se aquelas suspeitas de irregularidades se confirmam. Outro dado é que 21% consideram que não obtiveram nenhum retorno da denúncia realizada e 26% dos respondentes acham que a denúncia teve efeito e as providências foram tomadas.

Havia uma questão que demandava os locais onde foram feitas ou onde poderiam ser feitas as denúncias. No caso dos locais onde fariam tais denúncias, é importante destacar que dependeria também do tipo da irregularidade. O próximo gráfico apresenta o comparativo das proporções dessas informações.

Mais da metade dos respondentes fizeram (52%) ou fariam (53%) sua denúncia no Ministério Público, instituição responsável pela defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Vale destacar que o Ministério Público é o responsável em promover a ação pena pública, promover a ação civil pública e o inquérito civil, de maneira a proteger o patrimônio público e social.

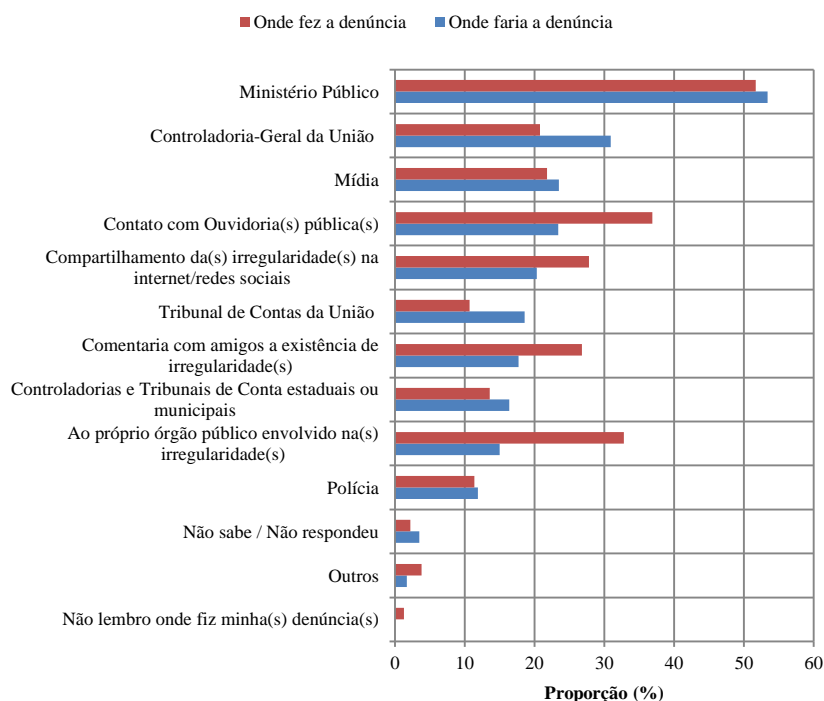
Em seguida, para aqueles que não fizeram denúncias, a CGU é apontada por quase 31% dos respondentes. Para os que fizeram denúncias, a CGU foi escolhida por 21% dos respondentes, mas ela figura apenas em 7º lugar dentre as maiores proporções. Outro destaque é para as ouvidorias públicas, que se mostraram como um importante veículo de encaminhamento de denúncias. As ouvidorias foram utilizadas por 37% dos

⁶ Pergunta: “Por que você nunca fez uma denúncia de irregularidade(s) contra o Poder Público?”

⁷ Pergunta: “Você acha que sua denúncia surtiu efeito e o Poder Público tomou as providências necessárias? Considere apenas a última denúncia feita.”

respondentes e é a segunda opção de maior proporção entre aqueles que já fizeram denúncias.

Gráfico 8 – Comparativo da proporção de opções e locais de realização de denúncias pelos respondentes⁸



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Existe também uma quantidade significativa de pessoas que denunciaram as irregularidades por meio de redes sociais, principalmente por aqueles que já as fizeram (33%). Atualmente, no Brasil, tem se observado uma série de situações, como obras públicas mal geridas, buracos em vias públicas e suspeitas de corrupção, que são registradas por usuários nessas redes e em questão de horas atingem uma grande quantidade de compartilhamentos.

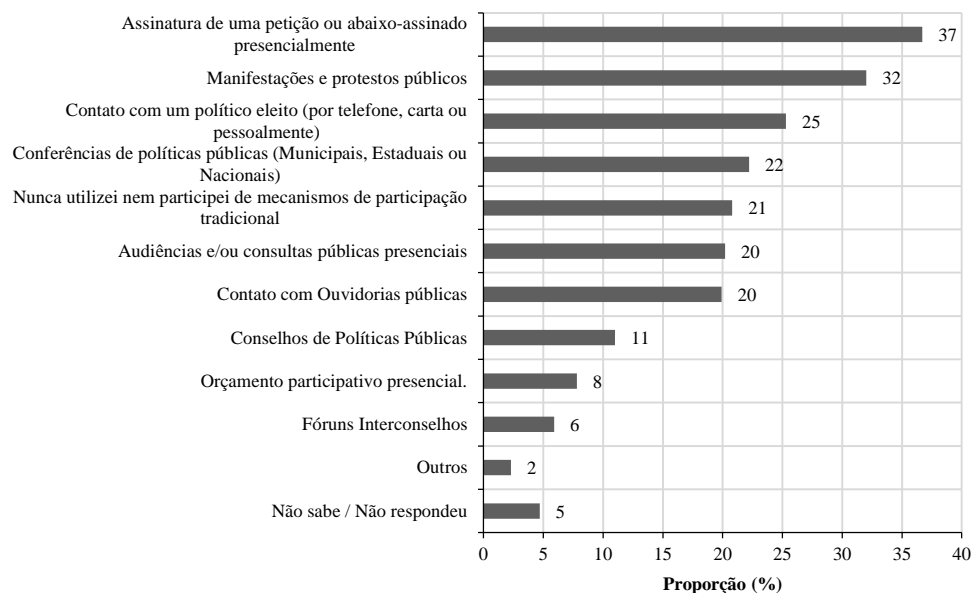
Apesar de não ser um mecanismo formal de denúncia, as repercussões delas têm mobilizado o Poder Público a tomar providências. Vale ressaltar que, apesar da rapidez desta modalidade, caso uma possível irregularidade seja publicada na internet sem a devida averiguação, esse fato pode acarretar problemas para o denunciado e o denunciante, como na hipótese de uma denúncia falsa. Outro mecanismo informal é a comunicação das irregularidades para amigos. Isso demonstra que os respondentes se incomodam com a irregularidade a tal ponto de comentar com outras pessoas (27%

⁸ Perguntas: “Marque as opções e locais onde foi/foram feita(s) sua(s) denúncia(s)” e “Se você tivesse interesse em fazer uma denúncia, onde faria ou a quem comunicaria?”.

dentre os que fizeram e 18% dentre os que não fizeram denúncias).

A pesquisa procurou também obter informações a respeito do engajamento dos seus usuários em mecanismos de participação e controle social, que são detalhados nos dois próximos gráficos.

Gráfico 9 – Proporção do engajamento dos respondentes em mecanismos de participação off-line⁹



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

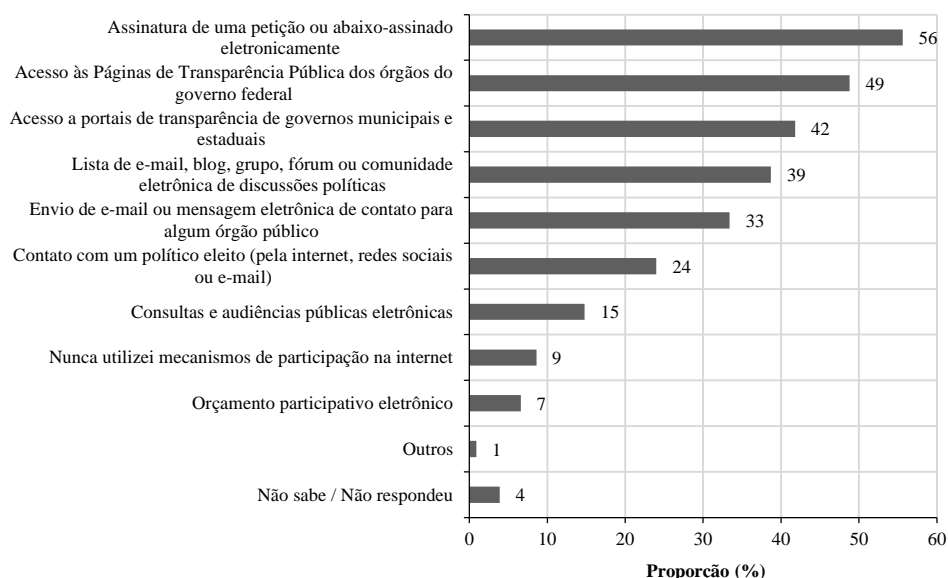
O gráfico 9 mostra que cerca de 26% dos respondentes não responderam, não sabem ou não utilizaram tais ferramentas. Os mais recorrentes foram a assinatura de petição ou abaixo assinado presencialmente (37%), a participação em manifestações e protestos públicos (32%) e contato com um político eleito (25%). A respeito da contagem de utilização desses mecanismos, temos que a média foi 1,83 e a mediana igual a 1. 44% dos respondentes utilizaram até dois mecanismos, enquanto que outros 30% utilizaram 3 ou mais.

No caso dos mecanismos online (gráfico 10), apenas 13% dos respondentes não responderam, não sabem ou não utilizaram tais ferramentas. Assim como na participação off-line, a assinatura de uma petição ou abaixo assinado pela internet obteve a maior frequência de utilização, sendo utilizada por mais da metade dos respondentes (56%). Na contagem da quantidade de mecanismos utilizados, os respondentes afirmaram utilizar um maior número deles quando comparado com os

⁹ Pergunta: “Assinale os mecanismos tradicionais de participação que você utilizou ou participou nos últimos 12 meses”.

presenciais, visto que a média foi de 2,64 e a mediana de 2. É interessante notar que 40% deles utilizaram até dois mecanismos, enquanto que 48% utilizaram 3 ou mais.

Gráfico 10 – Proporção do engajamento dos respondentes em mecanismos de participação online¹⁰



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Os respondentes afirmaram também fazer grande uso das páginas de transparência pública dos órgãos do governo federal (49%), que são websites onde são publicados dados próprios dos órgãos, como informações sobre diárias e passagens de seus servidores e a execução orçamentária, contratos, convênios e licitações firmadas pela instituição. O gráfico demonstra que há uma grande utilização de portais estaduais e municipais de transparência (42%), visto que muitas informações sobre os gastos públicos mais próximos da realidade dos cidadãos.

De toda maneira, nota-se que os respondentes utilizam ferramentas de transparência (Portal, páginas de transparência e portais estaduais e municipais de transparência) que são complementares entre si, demonstrando que há um interesse pela obtenção de informações dos gastos públicos de todas as esferas de governo e de órgãos específicos.

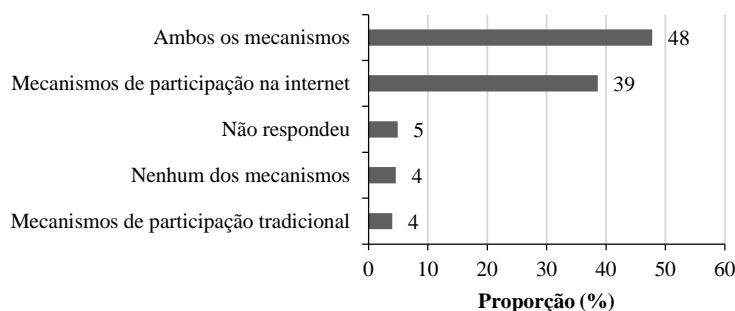
Observamos que 39% dos respondentes utilizam listas de e-mail, blog, grupo, fórum ou comunidade eletrônica de discussões políticas. Esses são os únicos mecanismos de participação da lista criados, geridos e mantidos pela própria sociedade apresentados na pesquisa, não constituindo mecanismos institucionais de participação e

¹⁰ Pergunta: “Em relação à participação na internet, assinale os mecanismos que você utilizou ou participou nos últimos 12 meses”.

controle social. O LAPOP (2012) realizou uma pergunta¹¹ com enfoque mais específico, mas ainda assim pode ser elucidativo compará-los. Nesse caso, apenas 6,8% dos brasileiros afirmaram participar de alguma lista de e-mails que discutiu algum tema político.

A respeito dos mecanismos de participação e controle social, foi demandado aos respondentes quais desses mecanismos estimularia mais o interesse em exercer o controle social, ou seja, em se envolver na gestão, fiscalização e controle das ações do Estado e dos gestores públicos (gráfico 11).

Gráfico 11 – Mecanismos que estimula(m) mais o interesse do usuário em exercer o controle social¹²



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Os dados demonstram que ambos os mecanismos estimulam o interesse dos respondentes em praticar o controle social. Porém, é notável a diferença entre aqueles que possuem uma preferência consolidada. Quase 40% deles possuem clara preferência pelos mecanismos de participação na internet, enquanto que apenas 4% deles preferem os tradicionais (off-line).

Em relação aos mecanismos que os respondentes acreditam ser mais eficaz no controle social, novamente, quase metade dos respondentes afirmou que ambos os mecanismos são eficazes nesse processo (gráfico 12). Essa preferência sinaliza o reconhecimento da importância e complementaridade entre tais mecanismos. Já dentre os respondentes que possuem uma preferência clara a respeito de um deles, os mecanismos de participação na internet ainda possuem uma maior proporção (28%).

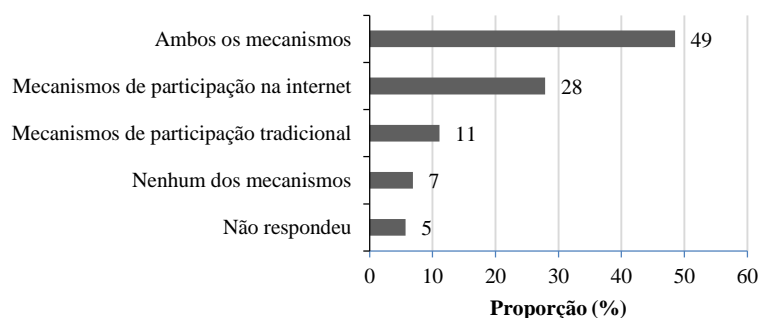
Portanto, é válido notar que quase metade dos respondentes consideram que ambos mecanismos (online e off-line) estimulam mais o interesse dos respondentes e são mais eficazes no controle social. Porém, para aqueles que têm uma preferência

¹¹ “BRAWWW3. Nos últimos doze meses o sr./sra. participou em alguma lista de e-mails que discutiu algum tema político?”

¹² Pergunta: “Considerando os mecanismos de participação tradicional e na internet, qual(is) deles estimula(m) mais o seu interesse em exercer o controle social, ou seja, em se envolver na gestão, fiscalização e controle das ações do Estado e dos gestores públicos?”

acerca de um deles, em ambas as perguntas os mecanismos online foram os escolhidos pelos respondentes.

Gráfico 12 – Proporção dos mecanismos que são mais eficazes para o controle social¹³



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Esse fato pode ser explicado pelo avanço das TIC e pelas novas oportunidades de ferramentas de democracia digital e transparência que estão à disposição dos cidadãos. Nesse contexto, destacam-se os portais de transparência de todas esferas de governo, a criação de portais para a realização de abaixo-assinados e petições eletronicamente, como o portal Avaaz.org¹⁴, a criação de portais de debate, colaboração e consultas públicas, como o Observatório da Juventude e o Participa.br¹⁵ e a própria velocidade com que informações a respeito do Poder Público podem e são difundidas, compartilhadas e comentadas em redes sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Portal é um efetivo instrumento de transparência pública? Esse problema de pesquisa norteou a realização desse trabalho. Nesse contexto, o principal achado é que o Portal, atualmente, pode ser considerado um eficaz instrumento de transparência pública, mas ainda lhe faltam alguns elementos para alcançar a efetividade. A eficácia do Portal está relacionada ao atendimento dos objetivos para aos quais ele se propõe, que é o de permitir que o cidadão acompanhe como estão sendo feitos os gastos públicos e ajude na fiscalização e no controle dessas despesas.

Quando os respondentes foram diretamente demandados acerca da eficácia do Portal como ferramenta para a divulgação dos gastos do governo federal, 72%

¹³ Pergunta: “E qual(is) deles você acredita que é mais eficaz no controle social?”

¹⁴ <http://www.avaaz.org/po/>

¹⁵ <http://www.participa.br/>

responderam positivamente. Apesar de a quantidade de respostas que discordam ter sido de 19%, a descoberta foi que, quanto maior a frequência de acesso, maior a proporção de respondentes que concordam que o Portal é eficaz. Isso demonstra um problema de desconfiança por parte daqueles que não o utilizam regularmente e que pode ser superado caso haja uma maior divulgação do Portal e de seus objetivos.

Por outro lado, a sua efetividade está associada ao impacto, à capacidade de produzir os efeitos pretendidos e transformações na sociedade. Sob essa ótica, o Portal ainda precisa avançar, pois a produção de efeitos é parcial. A superação dessas barreiras e a consequente transformação do Portal em um efetivo instrumento de transparência pública perpassam pelo conceito de transparência adotada neste trabalho. Dessa maneira, a transformação do Portal em um instrumento eficaz e efetivo perpassa por quatro melhorias, que são complementares entre si.

A primeira envolve as características do acesso. A seção mais visitada no Portal, identificada pelos dados do *Google Analytics*, é a de consulta a informações sobre servidores. É importante ressaltar que a curiosidade em saber quanto ganha um servidor público, na grande maioria dos casos, não significa dizer que as despesas públicas estão sendo fiscalizadas. Assim, se o Portal se propõe a ser um instrumento que auxilia o cidadão a acompanhar e fiscalizar os gastos públicos federais, o ideal é que uma quantidade maior de usuários acessem as suas outras seções.

Esse ponto envolve, portanto, a diversificação dos conteúdos acessados. Uma sugestão é que a página inicial do Portal possua um campo de consultas em destaque, que seria alterado periodicamente. Nele, haveria um convite ao usuário para conhecer mais detalhadamente determinada área do Portal, ressaltando sua importância, como ela funciona e como procurar informações nessa consulta.

A segunda melhoria também se relaciona com o acesso ao Portal, mas se baseia nos resultados da pesquisa. A pesquisa identificou a existência de três perfis de acesso: cidadão, profissional e a categoria “outros”, formado predominantemente por estudantes e pesquisadores. A frequência de acesso, a avaliação que fazem do Portal e os conteúdos que acessam são, de maneira geral, distintos para cada um desses perfis. Apesar de os resultados encontrados, no geral, terem sido relativamente satisfatórios, há espaço para o aperfeiçoamento, já que o Portal tem sido mais bem utilizado e avaliado por profissionais e não pelos cidadãos.

Uma sugestão seria analisar a viabilidade de construção de perfis de acesso ao Portal, como no caso do *Recovery.gov* (EUA, 2014), que apresenta, por exemplo, a

opção de perfis de “jornalista”, “usuário de dados” e “cidadão interessado”. Idealmente, em termos de disponibilização do conteúdo na página inicial, cada usuário teria uma preferência de como realizá-la. Portanto, algum tipo de visualização alternativa da página inicial ou de organização dos conteúdos poderia ser priorizado.

Da mesma maneira, esse processo seria acompanhado de desenvolvimentos na navegação do Portal, tornando os conteúdos mais acessíveis aos usuários. Quanto à compreensão das informações, o Portal reflete a estrutura orçamentária federal e a mudança dessa organização é muito mais complexa do que desenvolvimentos da interface de um portal governamental.

Mesmo assim, é possível avançar nesse quesito, disponibilizando os conteúdos em linguagem cidadã, com explicações, vídeos, conteúdo interativo e até possivelmente mecanismos que encorajam a interação entre governo e usuários. Outras sugestões são a disponibilização de conteúdos em gráficos, *dashboards*, cruzamento de informações e as sugestões advindas dos próprios respondentes da pesquisa, como publicação de valores de emendas parlamentares contidas no orçamento federal.

A terceira melhoria relaciona-se com o perfil do respondente. Como visto na pesquisa com os usuários do Portal, a maioria deles possuía ensino superior completo e alta renda superior, eram servidores/empregados públicos, homens e tinham, em média, 38 anos. Esse perfil obtido com a pesquisa demonstra que esses respondentes possuem características semelhantes aos cidadãos que possuem melhores condições e já participam tradicionalmente.

Acerca desse ponto, o ideal seria haver um engajamento no Portal daqueles que estão fora do debate e da participação política tradicional. Isso envolveria o estímulo, por exemplo, aos jovens para acessarem o Portal, além de pessoas com outros níveis de escolaridade e renda e cidadãos que trabalhem em outros setores, que não o público. Uma campanha de divulgação, principalmente nas redes sociais, pode alcançar, pelo menos, o público jovem. O objetivo da divulgação consiste justamente em atingir um público potencial que ainda não o acessa, mas que é interessado por essas questões.

A quarta melhoria envolve a relação do Portal com mecanismos de participação e controle social e com a realização de denúncias. Tendo por base os objetivos para os quais o Portal foi criado, para que ele alcance uma efetividade, é preciso que suas informações sejam utilizadas pela população, de maneira que essa utilização impacte na gestão pública. Para essa tarefa, existem mecanismos de participação e controle social que podem ser utilizados, individual e/ou coletivamente.

Os resultados demonstram que o usuário está engajado não apenas no Portal, mas em outros portais de transparência da esfera federal, estadual e municipal. Essa complementaridade pode ser explorada pelos gestores do Portal, ao reformular, por exemplo, a seção “Rede de Transparência” e/ou criar seções que possam indicar links e portais de outras esferas ao usuário interessado em se aprofundar nessas questões.

Outra complementaridade que pode ser explorada é a da transparência ativa (Portal) e passiva (pedidos de acesso à informação). Como esses são atributos complementares, a sugestão é a de ampliar a conexão dessas vertentes da transparência. Ou seja, haver uma maior interligação entre o Portal e o e-SIC¹⁶, como por meio da criação de links de acesso direto de um para o outro nas seções do Portal, permitindo ao usuário que não encontrou o que queria solicitar tais informações na via passiva.

Entende-se que a *accountability* é um processo democrático que estabelece ao poder público (e agentes públicos) a obrigação de informar e se abrir ao público, de prestar contas a respeito de sua atuação, de explicar e justificar suas ações, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de sofrer as devidas sanções com a consequente adoção de medidas para corrigir a ação/situação. Uma das maneiras de se realizar isso é por meio de denúncias.

Nesse quesito, a pesquisa identificou que 24% dos respondentes já realizaram ao menos uma denúncia. A sugestão que se faz é o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de denúncia. O Portal pode reformular a sua seção de denúncias, tornando-a mais visível, para que incentive os usuários a comunicar possíveis dados ou informações suspeitas por eles encontradas.

A questão das denúncias extrapola também o âmbito do Portal. Melhorias na divulgação do papel das ouvidorias, por exemplo, modernização de formulários e explicações de como realizar uma denúncia são passos importantes para esse aperfeiçoamento. Tais orientações podem ajudar o denunciante a superar a dificuldade, apontada por alguns respondentes, de que o processo de denúncia é muito burocrático.

Existe também uma demanda reprimida de denúncias, que são veiculadas em mecanismos informais (internet, redes sociais e conversa com amigos) e que podem e devem ser apropriadas pelos mecanismos institucionalizados. Campanhas nas redes sociais de explicação de como elas podem ser feitas e onde podem ser veiculadas são passos importantes. A criação de aplicativos pode auxiliar, pois permitiriam que um cidadão, ao se deparar com uma obra pública, por exemplo, relatar o estado em que se

¹⁶ Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (Sistema do Poder Executivo Federal para a realização de pedidos de acesso à informações públicas)

encontra e enviar fotos comprovando os fatos. Ademais, o *feedback* da realização de uma denúncia pode aumentar a percepção de efetividade delas e encorajar o cidadão, ao encontrar possíveis novas irregularidades, proceder a um novo comunicado.

Sendo assim, este trabalho procurou estudar o Portal sob a ótica do uso de suas informações para o auxílio na participação e no controle social de seus usuários visando a fiscalização dos gastos públicos. Os achados desta pesquisa mostram, porém, que ele necessita de aperfeiçoamentos para alcançar uma maior efetividade, tornando-se, assim, um instrumento para a transparência pública, para o controle social e para a *accountability* da gestão pública.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. & Loureiro, M. (2004) *Finanças Públicas, Democracia e accountability*. In: Arvate, P. & Biderman, C. (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier Campus.

Angélico, F. (2012) *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas.

Avelar, L. (2007) *Participação Política*. In: Cintra, A. & Avelar, L. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

Baxandall, P.; Magnuson, B. (2008) *Transparency.Gov.2.0: Using The Internet For Budget Transparency To Increase Accountability, Efficiency And Taxpayer Confidence*, Boston, Masspirg Educational Fund.

Brasil. (2014) *Portal da Transparência do Governo Federal*. [Internet] Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. (Consulta: múltiplos acessos em 2014).

Brasil. Controladoria-Geral da União (2009) *Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público*. 2ª ed., maio, 2009. [Internet] Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/cartilhaolvivo/Arquivos/CartilhaOlhoVivo_baixa_V2.pdf> (Consulta: 12 de abril de 2014).

Bresser-Pereira, L & Wilhelm, J & Sola, L. (1999) *Sociedade e Estado em Transformação*, São Paulo, Unesp.

Culau, A.; Fortis, M. (2006) *Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: *XI Congresso CLAD, 7-10 nov, 2006, Ciudad de Guatemala, Guatemala*. *Anais*, Ciudad de Guatemala, CLAD, 2006

- Cunill, N. (2013) Modelos de controle e participação sociais existentes na Administração Pública Federal. In: Santero, S.; Salgado, V. (orgs.). *Participação social: textos para discussão*, Brasília, Editora IABS.
- Duarte, M. (2006) O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. In: *29ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, Brasil, 2006, Anais*, Rio de Janeiro, Anped.
- Grimmelikhuijsen, S. (2010) Transparency of Public Decision-Making: towards trust in local government? *Policy & Internet*, v. 2 (1), p. 4-34.
- Gruman, M. (2012) Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6 (3), set-dez, p. 97-108.
- Hage, J. (2010) *O governo Lula e o combate à corrupção*. 1 ed, São Paulo, Editora Perseu Abramo.
- Lapop. (2012) *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*. Base de dados do LAPOP - Brasil 2012 (SPSS). [Internet]. Disponível em: <www.LapopSurveys.org> e <<http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>> (Consulta: 08 de junho de 2014).
- Lavalle, G & Houtzager, P & Castello, G. (2006) Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 49-104.
- Lopes, C. (2007) Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, n. 8, p. 5-40.
- Malena, C. & With Forster, R. & Singh, J. (2004) *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Social Development Paper n. 76, dez, p. 1-24. Washington, DC, World Bank.
- Manin, B & Przeworski, A & Stokes, S. (2006) Eleições e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, v.67, p. 105-138.
- Miguel, L. (2005) Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 165-78.
- Nascimento, L. (2013) *A transparência dos portais brasileiros de transparência pública: um estudo de três casos*. 2011. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Norris, P. (2011) *Democratic Deficit*. Critical citizens revisited, New York, Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1998) Accountability Horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2001) Accountability social: la outra cara del control. In: Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (orgs). *Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latino-americanas*. Buenos Aires, Temas.

Ribeiro, A. (2010) Accountability e controle social: reenquadrando o problema do controle do Estado sob uma perspectiva relacional. In: *II Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2011, Anais*, Florianópolis, USFC.

Ribeiro, M. (2009) Usando a internet para a promoção da transparência: os portais da América Latina. In: *XIV Congresso CLAD, 27-30 oct, 2009, Salvador, Brasil, Anais*, Salvador, CLAD.

Ringel, L. (2013) The uneasy relationship of organizations and expectations for transparency. A theoretical framework. In: *3rd Global Conference on Transparency Research*, p. 1-25, 24-26 oct, EHC, Paris, France. [Internet] Disponível em: <
https://www.google.com.br/search?q=The+uneasy+relationship+of+organizations+and+expectations+for+transparency&oq=The+uneasy+relationship+of+organizations+and+expectations+for+transparency&aqs=chrome..69i57j69i64l3.284j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8> (Consulta: 08 de agosto de 2014).

Schedler, A. (1999) Conceptualizing accountability. In: Schedler, A. & Diamond, L. & Plattner, M. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.

Searson, E & Johnson, M. (2010) Transparency laws and interactive public relations: an analysis of Latin American government Web sites. *Public Relations Review*, n. 36, p. 120-126.

Stabile, M. (2012) *Democracia eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o Portal da Câmara dos Deputados*. 2012. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

Suk Kim, P. & Halligan, J. & Cho, N. & Oh, C. & Eikenberry, A. (2005) Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, v. 65 (6), nov, p. 646-654.

Transparency International (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. [Internet] Disponível em: <
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide>. (Consulta: 08 de junho de 2014).

Vaz, J & Ribeiro, M & Matheus, R. (2010) Dados Governamentais Abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, v. 9, p. 45-62.

Vaz, J. (2003) *Portais municipais e promoção da cidadania: construção de modelo de avaliação e verificação de limites e possibilidades*. 2003. 490 f. Tese de Doutorado em Administração de Empresas, FGV, São Paulo.