

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O E-LEGISLATIVO COMO FERRAMENTA
DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA BRASILEIRA**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

RÔMULO JOSÉ DE OLIVEIRA ZURRA
Rio de Janeiro - 2008

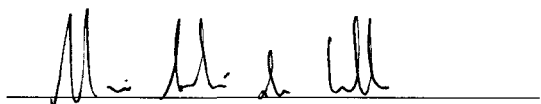
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MINTER MANAUS

TÍTULO

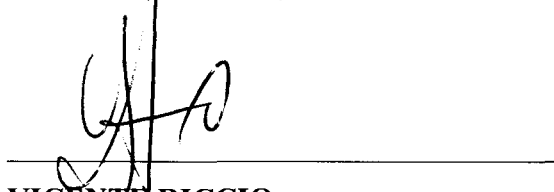
O E-LEGISLATIVO COMO FERRAMENTA DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA BRASILEIRA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:
RÔMULO JOSÉ ZURRA

E

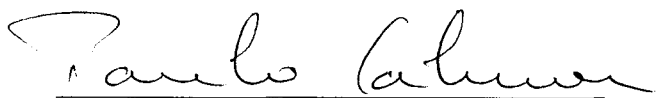
APROVADO EM 11 / 07 / 2008
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



MÁRCIO ANDRÉ DE CARVALHO
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO



VICENTE RICCIO
DOUTOR EM SOCIOLOGIA



PAULO CARLOS DU PIN CALMON
DOUTOR EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MESTRADO INTERINSTITUCIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O E-LEGISLATIVO COMO FERRAMENTA DE TRANSPARÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Rômulo José de Oliveira Zurra

Rio de Janeiro, julho de 2008.

**O E-LEGISLATIVO COMO FERRAMENTA DE TRANSPARÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

por

Rômulo José de Oliveira Zurra

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Márcio André de Carvalho

Rio de Janeiro, 2008.

**O E-LEGISLATIVO COMO FERRAMENTA DE TRANSPARÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Rômulo José de Oliveira Zurra

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas do Rio
de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, como
requisito para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Aprovada por:

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. Márcio André de Carvalho
EBAPE- FGV/RJ

Prof. Dr. Vicente Riccio
EBAPE-FGV/RJ

Prof. Dr. Paulo Calmon
UNB

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Dulcimar de Oliveira Zurra e Raimundo Nonato Zurra, que sempre me incentivaram nos estudos, pelo amor, carinho e estímulo que me oferecem em todos os momentos de minha vida.

Aos irmãos e amigos pelo companherismo e compreensão pelas ausências no convívio.

À minha namorada Mayara, pela força, amor e apoio dado no decorrer deste trabalho.

Com todo afeto, dedico-lhes essa conquista com gratidão.

AGRADECIMENTOS

Muitos dos responsáveis pela existência deste trabalho não conhecem o valor de suas contribuições, muito menos o quanto lhes devo por isto. Por não alcançar muitos destes que se tornaram, mais que companheiros de caminhada, queridos amigos de fé, peço aos poucos que consigo citar que sejam depositários de toda minha gratidão a todos.

Pela minha existência, a Deus, à Dulcimar de Oliveira Zurra e Raimundo Nonato Zurra.

Pelas primeiras reflexões deste caminho e pela tutoria, ao meu orientador Professor Dr. Márcio André de Carvalho.

Por outras reflexões no rumo, aos outros professores pelo conhecimento passado, demonstrando que o maior bem que se faz a uma pessoa é contribuir para o seu engrandecimento intelectual.

Pela companhia e força no âmbito acadêmico, a André Zogahib, Riter Garcia, Sérgio de Menezes, Euler Cordeiro, Juliano Monteiro, Lilibeth Cíntia, Mário Aufiero, Andrezza, Anderson Oliveira, Saulo e Miltonir.

Pelo apoio, compreensão e incentivo no trabalho, ao meu chefe Luiz Castro e meus colegas Cláudia, Lucas, Mônia, Flayana, Kaon, Mazé, Altamir, Simone, Georgina e Tati.

Pelo amor e companhia nos bons e maus momentos de minha vida, à Mayara Carvalho.

Pela companhia, apoio e amizade, a Alexandre Pinheiro, André Mendes e Alfredo Augusto.

Pelo incentivo, companhia e apoio, aos meus irmãos: Raimar, Raiziana, Raizimar, Raucimar, Raizidora, Nonato, Raizinara, Ruan e Ricardo.

Pela oportunidade, à Universidade do Estado do Amazonas – UEA e à Fundação Getúlio Vargas – FGV/RJ.

Pelo financiamento e patrocínio por meio de bolsa de estudos no período em que estive no Rio de Janeiro, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM.

RESUMO

O trabalho tem como base uma revisão de literatura sobre o tema Governo Eletrônico, estando seu foco voltado para a sua utilização nas 27 assembleias legislativas estaduais do Brasil, no que diz respeito a sua utilização como ferramenta de transparência pública. Mais especificamente, a presente dissertação buscou mensurar o nível de transparência nos portais eletrônicos dessas assembleias legislativas. Para tal desiderato, foi necessário realizar uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, que serviu de suporte literário para o devido embasamento das formulações e conclusões que foram apresentadas no decorrer do estudo. A mensuração do grau de transparência dos portais eletrônicos dos legislativos estaduais foi realizada a partir da aplicação de um método de mensuração de transparência eletrônica, com as devidas adaptações, a qual é utilizada pela organização não governamental, Monitor Legislativo, para a monitoração dos portais eletrônicos do legislativo do México, tendo como base a lei de transparência pública e acesso a informações públicas governamentais, hoje em vigor naquele país. Assim, o modelo levou em consideração a disponibilização de informações sobre: função administrativa; controle interno; trabalho legislativo; trabalho das comissões; concessões, permissões e contratos; arquivo histórico e serviços bibliotecários; e controles externos. A mensuração foi feita item a item, já apresentando um quadro da transparência por item. Não obstante, no final do trabalho foi apresentado um ranking geral da transparência eletrônica, no qual foram dispostas todas as assembleias legislativas estaduais com suas respectivas notas e nível de transparência correspondente. Por fim, os resultados da pesquisa foram correlacionados a outras variáveis, com o intuito de verificar se havia algum grau de relação entre as variáveis analisadas e a transparência eletrônica.

Palavras – chave: Governo eletrônico, transparência eletrônica, governança eletrônica, accountability, legislativo e modernização administrativa.

ABSTRACT

This work is based on a review of literature on the theme Electronic Government. Its focus is the use of the same in the 27 state legislative bodies in Brazil as a tool for public transparency. More specifically, the present dissertation seeks to measure the level of transparency in the electronic portals of these legislative bodies. To this end, it was necessary to do bibliographical research on the theme, which served as a literary support for the formulations and conclusions that are presented in the study. The measurement of the degree of transparency in the state legislatures' electronic portals was done through the application of an electronic transparency measurement method, duly adapted, which is used by a non-governmental organization – Legislative Monitor – to monitor Mexico's governmental electronic portals, based on a law of public transparency and access to public government information, now in vigor in that country. Thus, the model took into consideration the availability of information on: administrative functions; internal control, legislative work; committee work; concessions; contracts and permissions; historical archives and library services; and external controls. The measurement was done item by item, presenting a table of transparency by item. Nevertheless, at the end of the study there is also presented a general ranking of electronic transparency, in which are listed all the legislative bodies with their respective grades and level of transparency. To finish, the results of the research were correlated to other variables, with the intention of verifying if there is any degree of relation between the variables analyzed and the electronic transparency.

Key words: Electronic Government, electronic transparency, electronic governance, accountability, legislative/legislature and administrative modernization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Perspectiva de governo eletrônico.....51

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Sistema de pesos do modelo.....90

Tabela 02 - Função administrativa.....93

Tabela 03 - Controle interno.....95

Tabela 04 - Trabalho legislativo.....98

Tabela 05 - Trabalho das comissões.....100

Tabela 06 - Concessões, permissões e contratos.....103

Tabela 07 - Arquivo histórico e serviços bibliotecários.....105

Tabela 08 - Controle externo.....108

Tabela 09 - Ranking geral da transparência.....111

Tabela 10 - Nível de transparência.....112

Tabela 11 - Relação com partidos dos presidentes da Casa Legislativa.....114

Tabela 12 - Relação com regiões geográficas.....118

Tabela 13 – Relação com outros indicadores.....119

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Comparativo entre Fernandes e Keller.....54

Quadro 02 - Resumo do modelo de mensuração de transparência eletrônica.....88

Quadro 03 – Níveis de transparência.....92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Relação IDH X E-legis.....121

Gráfico 02 - Relação porcentagem de acesso à internet X E-legis.....122

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	13
1.1 Introdução.....	13
2 METODOLOGIA.....	18
3 REFERENCIAL TEÓRICO	21
3.1 A reforma administrativa no Brasil.....	21
3.2 e-Governança e Accountability	30
3.3 Governo eletrônico.....	44
3.4 O Legislativo e a Tecnologia da Informação e Comunicação -TIC	59
3.5 A Lei de Transparência Pública e Acesso às Informações Públicas Governamentais ..	69
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	81
4.1 O Modelo.....	81
4.2 Sistema de pesos	90
4.3 Análise.....	91
4.3.1 Quanto à disponibilização de informações sobre a função administrativa.....	93
4.3.2 Quanto à disponibilização de informações sobre o controle interno	95
4.3.3 Quanto à disponibilização de informações sobre o trabalho legislativo	98
4.3.4 Quanto à disponibilização de informações sobre o trabalho das comissões	100
4.3.5 Quanto à disponibilização de informações sobre as concessões, permissões e contratos	103
4.3.6 Quanto à disponibilização de informações sobre o arquivo histórico e serviços bibliotecários	105
4.3.7 – Quanto à disponibilização de informações sobre a fiscalização exercida sobre o executivo (controle externo).....	108
4.4 Ranking da Geral da Transparência	110
4.5 Relação com Partidos do Presidente da Casa Legislativa	114
4.6 Relação com Regiões	117
4.7 Relação com outros indicadores	119
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
BIBLIOGRAFIA	130
Apêndice A – Questionário de pesquisa.....	138
Apêndice B – Pontuação geral dos sites por itens.....	141
Apêndice C – Data da consulta e endereço eletrônico	143

1 APRESENTAÇÃO

1.1 Introdução

A partir da introdução das novas técnicas e conceitos trazidos pela *New Public Management (NPM)*, a administração pública brasileira passou a adotar modelos oriundos das empresas privadas, quando o Estado brasileiro passou por uma revolução no seu *modus operandi*.

A NPM apresentou-se como a terceira revolução administrativa no Brasil, a qual sucedeu a administração burocrática e que por sua vez sucedeu a administração patrimonialista. De tal modo, tornou-se urgente a implementação de políticas de modernização do Estado brasileiro com vista a torná-lo mais ágil e dinâmico e menos dispendioso, para que assim pudesse acompanhar os novos ditames trazidos pelo processo de globalização, potencializado a partir de 1991.

Uma das grandes inovações oportunizadas pela NPM foi a utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) como forma de desburocratizar e dar mais transparência aos atos na Administração Pública. Sendo isso, certamente, um produto da inovação tecnológica da nossa era, a qual tem proporcionado grandes progressos na sociedade hodierna.

O uso de novos recursos tecnológicos permitiram à sociedade novas formas de utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), sendo o setor governamental um dos grandes indutores de ações estratégicas rumo a uma sociedade da informação. Primeiramente, porque cabe ao governo definir o quadro regulatório dentro do qual projetos de iniciativas concretas poderão ser formuladas. Segundo, pelo fato do governo ser um grande comprador/contratador de bens e serviços em tecnologias de informação e comunicação de um país. Assim, a decisão do governo em apoiar uma tecnologia ou serviço pode abrir algumas vias de atividades ao setor privado, bem como conduzir outras a becos sem saída. Isto posto, suas decisões certamente devem contemplar a satisfação cabal dos requisitos que elicitaram a compra (contração de cada bem ou serviços), mas sem perder de vista o contexto mais abrangente de atuação no mercado e no apoio concreto a uma política industrial associada a tecnologias de informação e comunicação. Terceiro porque o governo, com o uso

exemplar de tecnologias de informação e comunicação em suas atividades, pode acelerar grandemente a utilização dessas tecnologias em toda a economia, em função de maior eficiência e transparência das suas próprias ações (TAKAHASHI, 2000, p. 69).

De tal modo, a importância da TIC nas organizações modernas vem criando, especialmente nas últimas décadas, inestimável diferencial nos métodos, processos e na própria concepção estrutural-administrativa das mesmas. Além dos benefícios iniciais, referentes a economicidade de tempo, recursos e matéria-prima. A TIC representou também inúmeros ganhos qualitativos na atividade produtiva e na prestação de serviços das empresas privadas. À medida que evoluem, os sistemas de suporte gerencial conferem às organizações um aprimoramento de seu desempenho, através de melhorias e correções integradas que vão desde seu planejamento até à avaliação dos resultados alcançados. Representando, dessa forma, substancial vantagem competitiva para os que optam por uma administração suportada pelo leque de possibilidades trazidas pela TIC.

Tais tecnologias passaram, ainda que com considerável atraso, a integrar também o conjunto de ferramentas de administração das organizações públicas. No entanto, os rígidos parâmetros burocráticos, onde a percepção racional-legal orienta, e, por vezes, substitui as tentativas de um raciocínio estratégico mais inovador, conferiram aos avanços tecnológicos no âmbito da gestão pública um ritmo bastante lento em relação às organizações privadas. Centralização, manutenção do *status quo*, formalismo e inúmeras outras disfunções da burocracia da máquina pública, tardiamente foram percebidas como incongruentes aos avanços elementares que podem ser fomentados às estruturas governamentais com o uso da TIC.

Contudo, a partir do avanço da tecnologia e o surgimento da internet, que ampliou a possibilidade de compartilhamento de dados e informações e, sobretudo possibilitou e facilitou o processo de integração de sistemas num ambiente mais homogêneo, a TIC, cada vez mais, vem deixando de ser um instrumento de apoio às atividades burocráticas, passando também a ser usada como ferramenta estratégica das organizações públicas, tornando-se uma aliada poderosa na implementação de ações governamentais.

Desse modo, a internet tornou-se sem dúvidas um canal de comunicação bastante afável para os governos usarem como uma estratégia para melhorar a prestação de serviços

públicos e investirem pesado nesse instrumento que pode facilitar bastante o acesso a vários serviços e ações governamentais de forma ágil e até “eqüitativa”¹. A partir daí, pode-se conceber um ambiente mais democrático, onde todos podem ter acesso a qualquer tipo de informação a qualquer hora. Na relação Estado x Sociedade, a internet se apresenta como um canal bastante propício para se estabelecer uma forte relação de confiança entre os cidadãos e o Estado.

Nesse contexto, torna-se relevante defender e sistematizar a tese de que os avanços tecnológicos podem e precisam, compor efetivamente o cenário da Administração Pública brasileira. Não por mero modismo ou por determinação de algum grupo político ou corrente ideológica, mas sim pela percepção clara e objetiva de que a ampliação da capacidade gerencial fomentada por tais avanços vai ao encontro das necessidades de melhorias oriundas da ineficiência e ineficácia de um conjunto de paradigmas que, apesar de inadequados, mantêm raízes na estrutura pública do País.

Dessa maneira, é preciso dar uma resposta à população que hoje vêm cobrando mais transparência dos governos e buscando cada vez mais informações, em especial pelo uso do tesouro público. Assim, a internet constitui uma ferramenta estratégica onde o próprio cidadão realiza o controle das atividades do Estado, pois “o direito de acesso à informação gerada ou detida pelo setor público tornou-se uma das pedras de toque do esforço para se ampliar a transparência do Estado e tornar mais responsáveis os detentores de cargos públicos”, (ABRAMO apud KONDO....[et al.] 2002, p. 203).

Com efeito, os governos ainda têm muito a melhorar quanto a disponibilização de informações acerca de suas ações e o manuseio dos bens públicos. Assim, uma mudança paradigmática faz-se assaz mister, a fim de resgatar e valorizar as funções do Estado. Deve, de tal forma, estreitar e fortalecer as relações com o cidadão. Esse é um dos objetivos da utilização da internet, como uma ferramenta para a boa governança, ou seja, com o desenvolvimento de um governo eletrônico onde o cidadão acompanhe a gestão da coisa pública.

¹ Desde que os governos disponibilizem canais de acesso gratuitos como já acontece na maioria dos Estados brasileiros em escolas e serviços de Pronto Atendimento ao Cidadão (PACs).

De tal, modo ressalta-se nesse contexto o papel do Poder Legislativo, como órgão legislador, controlador e fiscalizador dos atos do Executivo, o qual gerencia a coisa pública. O Legislativo, hoje, dispõe das modernas ferramentas da Tecnologia da Informação (TIC) e precisa utilizá-la para acompanhar os atos governamentais, fornecendo para o cidadão as informações necessárias sobre a gestão dos bens e do tesouro público. Para tanto, tais informações devem, no mínimo, ser disponibilizadas do portal do Legislativo, assim como as informações referentes à administração da própria Casa Legislativa.

Considerando tal perspectiva é que importará a este trabalho identificar os sistemas de governo eletrônico utilizados por todos os Legislativos estaduais do Brasil, tendo como escopo principal a mensuração do grau de transparência que estes portais eletrônicos disponibilizam ao cidadão. Para tal desiderato, é necessário que se faça uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, que servirá de suporte literário para o devido embasamento das formulações e conclusões que aqui serão apresentadas. Por outro lado, para mensurar o grau de transparência dos portais eletrônicos dos legislativos estaduais se fará mister a aplicação de um modelo base, com as devidas adaptações, o qual é utilizado pela Organização Não Governamental, Monitor Legislativo, que mensura semestralmente o grau de transparência do Congresso Mexicano. O modelo teve como elaboradores Hernandez, Iturbe e Moreno (2003) e foi elaborado com base na Lei de Transparência e Acesso a Informações Públicas Governamentais do México, instituída em 11/06/2002, e também na Resolução Legislativa do Congresso Mexicano, que pormenorizou os requisitos já exigidos na Lei Complementar

Assim, os portais eletrônicos de todas as 26 Assembléias Legislativas Estaduais do Brasil e da Câmara Legislativa de Brasília, serão analisados seguindo a metodologia supradescrita. E com essa metodologia pretende-se responder a seguinte pergunta: O Poder Legislativo estadual no Brasil tem utilizado a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), em especial a ferramenta da internet, como forma de melhorar a transparência da Administração Pública nos seus respectivos Estados?

Assim, esta dissertação tem como objetivo final verificar se o Poder Legislativo estadual no Brasil tem utilizado a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), em especial a ferramenta da internet, como forma de melhorar a transparência da Administração Pública nos seus respectivos Estados.

Tem ainda como objetivos intermediários, os seguintes:

- Levantar dados e informações acerca do Governo Eletrônico no Brasil e no mundo;
- Estudar como a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pode se transformar em um instrumento de boa governança;
- Discutir o papel do Poder Legislativo como órgão indutor da busca pela transparência dos atos do Executivo e principalmente de seus atos;
- Avaliar o nível de transparência nos portais eletrônicos de 26 legislativos estaduais do País e na Câmara Legislativa Distrital de Brasília;
- Apresentar um ranking da transparência eletrônica legislativa estadual de todo o País; e
- Propor sugestões, com base em iniciativas exitosas de melhoria da transparência para os portais eletrônicos estudados.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste trabalho teve como objetivo principal mensurar o nível de transparência eletrônica disponibilizada pelos legislativos estaduais do Brasil. Portanto, foi realizado um estudo sobre a utilização de ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, em particular a internet, e como esta poderia tornar mais transparente as ações governamentais, a utilização do erário pelo executivo, e a própria gestão e operacionalização das atividades legislativas.

A pesquisa foi feita nos portais eletrônicos das 26 Casas Legislativas estaduais do Brasil e na Câmara Legislativa Distrital de Brasília, e avaliou o grau de transparência pública disponibilizada nesses portais. Contudo, para a consecução desse objetivo, foi necessária a utilização de uma metodologia, baseada no informe sobre transparência eletrônica do Congresso mexicano, o qual é realizado semestralmente pela Organização Não Governamental, Monitor Legislativo, tendo como elaboradores Hernandez, Iturbe e Moreno (2003). O informe analisa um conjunto de itens requisitados pela Lei de Transparência e Acesso a Informações Públicas Governamentais do México, instituída em 11/06/2002, e também da Resolução Legislativa do Congresso Mexicano, que pormenorizou os requisitos já exigidos nessa Lei Complementar.

De tal modo, utilizando o critério de classificação de pesquisa segundo Vergara (2007), quanto aos fins e aos meios, pode-se expor, que quanto aos fins a pesquisa foi exploratória, descritiva e explicativa.

Exploratória porque o tema em questão apresentou poucos estudos que pudessem guiar a pesquisa. E, apesar do trabalho tratar também de temas relacionados a democracia, participação popular, modernização administrativa, publicidade governamental e transparência, a pesquisa enveredou-se em uma seara recente que é a do Governo Eletrônico, fazendo ainda uma avaliação desse recente tema no Poder Legislativo brasileiro.

Descritiva porque buscou fazer correlações dos vários níveis de transparência eletrônica entre os Estados, com a qual foi possível apontar quais Casas Legislativas disponibilizam mais informações ao cidadão, e também quais são as mais transparentes.

Também foi explicativa, pois objetivou explanar o que dispõe os preceitos do chamado Governo Eletrônico e como este pode ser utilizado para facilitar o acesso do cidadão às informações governamentais, em especial àquelas que dizem respeito à administração da coisa pública.

Quanto aos meios – a pesquisa foi bibliográfica e de caso. Bibliográfica, pois foi necessário utilizar uma base literária dos assuntos relativos ao tema, além de consultar as leis de transparência em outros países, tendo em vista que ela ainda não existe no Brasil, fazendo também consultas às Constituições Estaduais, na parte que trata da publicidade e transparência dos atos da administração pública, assim como os Regimentos Internos das Assembléias Legislativas do Brasil.

Foi de caso para que fosse possível estudar e documentar as experiências práticas, que nesse caso eram todos os portais eletrônicos das Assembléias Legislativas dos Estados e na Câmara Legislativa Distrital de Brasília, mensurando o nível transparência ao cidadão. Buscando ainda, apresentar às instâncias pesquisadas estratégias para melhorarem e aperfeiçoarem seu sistema de informação ao público.

Portanto, pretendeu-se explanar sobre o Governo Eletrônico nos vários estados brasileiros, para que fosse possível apontar as falhas e as possíveis correções que poderão ser feitas para a melhoria da disponibilização desses dados à sociedade, bem como uma boa forma de usar as Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC, em especial a internet, para a promoção de uma administração mais transparente.

Os dados foram coletados:

Em pesquisa bibliográfica recorrendo-se a livros, artigos, revistas especializadas, jornais, teses e dissertações, revistas on-line, etc, que tratam dos seguintes assuntos: Estado e Administração Pública, Governança, Governabilidade, Poder Legislativo, Modernização Administrativa no Brasil, Governo Eletrônico e Transparência. Foram pesquisadas também Constituições Estaduais, Regimento Interno de Casas Legislativas e a Lei de Transparência em outros países. A pesquisa foi feita em bibliotecas e por ter os portais eletrônicos dos Legislativos estaduais como objeto da pesquisa, a pesquisa na internet foi obrigatória.

Por meio de estudo de caso com uma pesquisa aplicada aos 26 portais eletrônicos dos legislativos estaduais e na Câmara Legislativa Distrital de Brasília, fazendo uma análise caso a caso do nível de transparência dos seus próprios atos e dos atos do executivo, tendo em vista que o controle e a fiscalização dos atos do executivo são funções precípua dos legislativos, sendo, portanto, de sua responsabilidade zelar pela transparência dos atos daquele Poder, assim como dos seus próprios atos.

Assim, a pesquisa foi dividida em três partes. Sendo a primeira de pesquisa bibliográfica, quando foram levantados os dados literários que subsidiaram a construção do modelo de mensuração de transparência. A segunda parte foi a de análise dos 26 portais eletrônicos dos legislativos estaduais e da Câmara Legislativa Distrital de Brasília, os quais foram acessados em um período de 2 meses. E por último, os dados foram dispostos em um quadro comparativo para que se pudesse visualizar o nível de transparência de cada um deles.

Quanto ao tratamento dos dados, tendo em vista tratar-se de uma pesquisa que fornece dados quantitativos e qualitativos, o tratamento destes necessitou de procedimentos estatísticos e não estatísticos. Portanto, para mensurar o grau de transparência dos portais eletrônicos das Casas Legislativas estaduais e na Câmara Legislativa Distrital de Brasília foram utilizadas ferramentas estatísticas paramétricas como a correlação, média, mediana, proporção, análise de variância, entre outros. Para que desta maneira se pudesse construir um ranking de transparência eletrônica nesses legislativos estaduais.

Já os dados referentes às informações disponibilizadas nesses portais, requereu um método mais complexo, de modo a se fazer reflexões, argumentações, comparações, interpretações e análises que forneceram subsídios para mensurar o nível de transparência dos portais eletrônicos estudados. De tal modo, diante da complexidade do tema e dos assuntos que foram abordados, em especial, da interação entre os poderes Legislativo, Executivo e a sociedade, a utilização do método dialético foi imprescindível.

Contudo, com base nessas ferramentas de pesquisa foi possível construir o modelo de mensuração de transparência eletrônica nos legislativos estaduais, o qual está bem mais detalhado no capítulo 4, que trata da análise e apresentação dos resultados.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem a precípua finalidade de explicar sobre o processo de modernização e reforma do Estado brasileiro e da Administração Pública desde os primeiros esforços já observados na Era Vargas. Para tanto, será apresentado um histórico desse processo, assim como uma explanação dos novos conceitos que foram trazidos a partir dessa nova fase que o Brasil vivenciou no que se refere à sua estrutura administrativa. Dessa forma, será possível discorrer sobre os modelos de gestão utilizados ao longo dos anos, considerando cada contexto. Com isso, pretende-se entender como as mudanças no cotidiano e na sociedade brasileira tornaram necessárias e prementes a modificação de comportamento e de ação, para a partir daí se buscar novas formas de modernizar e reformar a estrutura administrativa estatal, para que esta pudesse se tornar mais eficiente e eficaz na prestação dos seus serviços aos cidadãos.

3.1 A reforma administrativa no Brasil

Para dissertar sobre a reforma administrativa no Brasil, é necessário que, antes de tudo, faça-se uma análise sobre o tema em questão, baseado em definições e análises de autores que o estudaram desde o seu surgimento nos países desenvolvidos, abordando ainda o fato deste tema ter se tornado uma necessidade e prioridade na agenda de diversos países, em especial, nos da América Latina.

Consoante a isto, assaz se faz mister esclarecer o conceito e a origem da necessidade de se reformar a estrutura administrativa dos Estados. De acordo com SPINK (1998) o termo “reforma administrativa” era a expressão em uso no período que compreende o final dos anos 60 e início dos anos 70, sob o amparo das Nações Unidas, e cujo significado engloba as mudanças nos elementos que compõem a administração pública, como estrutura administrativa, estrutura de pessoal, fluxo de processos, entre outros. O autor afirma ainda, que desde aquele período foram incorporados novos atributos à expressão e, assim o espaço resultante inclui: procedimentos administrativos específicos, sistemas de pessoal e programas

locais de mudança, revisão e reforma de ajustes estruturais do serviço público, programas de capacitação mista, programas de mudança temática na esfera pública e importantes reformas constitucionais do Estado.

Acrescenta-se a esta explanação o estudo sobre as reformas administrativas ocorridas no Reino Unido, realizadas por JENKINS (1998), o qual observou que os governos “vinham lutando contra a incompetência e a ineficiência desde que a burocracia governamental passara a existir”. De tal modo, segundo o autor, nos últimos 100 anos, e em ciclos com duração aproximada de 10 anos, haviam ocorrido diversas tentativas de reformas administrativas. Apesar dessas reformas apresentarem diferentes impactos no funcionamento do governo, o autor constata que os objetivos foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência. Essa tendência reformista, segundo CAIDEN (1991), é perseguida com teimosia, uma vez que inúmeros são os fracassos e desapontamentos.

Contudo, com a ampliação do conceito a partir da inclusão de novas atribuições da administração pública, o termo “reforma do Estado” veio a ser utilizado nos anos 90 e passou a significar um processo de reflexão amplo sobre o Estado e a sociedade (SPINK, 1998). O autor ressalta ainda, que organismos multilaterais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, passaram a incluir, em seus projetos, questões como o fortalecimento da sociedade civil e o seu diálogo com o Estado, além de promover o debate sobre a natureza da sociedade civil e novas formas de organização social. Assim, é que da melhoria dos procedimentos, a discussão cresceu e passou à reforma do Estado, do prático e do concreto para o simbólico.

Por sua vez, para AZEVEDO e ANDRADE (1997), essa necessidade imperiosa de reformar o Estado se deu pelo motivo deste já estar em crise, o que suscitou uma discussão do seu novo papel, de seus arranjos institucionais e, em especial, um reexame das atividades governamentais.

De acordo com MARCELINO (1988), essa ênfase na modernização ou reforma está relacionada, intrinsecamente, com a busca de maior eficiência e eficácia na gestão pública, que não são conceitos sinônimos. Todavia, modernização e reforma, lidam, obrigatoriamente, com mudanças organizacionais. Ambos, igualmente, cuidam, como objetivo, de adaptar e

atualizar as organizações governamentais e não governamentais, do ponto de vista comportamental, estrutural e institucional.

Uma reforma administrativa, também na visão de DUTRA (1978) possui características de: *temporariedade*, ou seja, geralmente se desenvolve de forma a permitir e identificar seu momento inicial e seu momento final: *intensividade*, quer dizer, que representa uma concentração de esforços e recursos; *relatividade de inovação*, uma vez que sua necessidade é gerada em virtude do reconhecimento de menor eficiência e eficácia de desempenho da organização, a reforma implica sempre em necessidade de resultados mais imediatos.

A reforma administrativa no Brasil, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, o Brasil teve três formas de administração pública que se sucederam no tempo, apesar de nenhuma delas ter desaparecido. Num primeiro momento, desde a colonização portuguesa perdurou o patrimonialismo. FAORO (1975) fala que por causa da extensão territorial do país, diversos chefes, perante a Casa Real, estavam dispersos pelas unidades políticas. Estes poderiam ser identificados como fazendeiros, senhores de engenho e coronéis, os quais se utilizavam de bens, concessões e cargos em benefício próprio, misturando interesses públicos e privados.

Para CASTOR e FRANÇA (1987) a partir da Revolução de Trinta assistiu-se à efetiva articulação de novos fundamentos conceituais da atuação governamental nos países representados, sobretudo pelo fortalecimento do poder central e pela busca acelerada da melhoria dos padrões técnicos dos órgãos da Administração Federal. Assim, coube ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado sob a vigência da Constituição Federal de 1937, cuja a competência abrangia as esferas federal e estadual, a tarefa de articulação e implementação desse novo modelo de administração pública, pautado na racionalidade e na legalidade, cujo raciocínio passa a ser a busca da eficiência na gestão governamental. Para DINIZ (2000), o DASP era dotado de poderes excepcionais e institucionalizou o monopólio burocrático sobre as decisões na administração pública.

As décadas de 1950 e 1960 prosseguem CASTOR E FRANÇA (1987) exigiram adaptações significativas em tal modelo, por conta da expansão das estruturas de fomento industrial e pelo esforço de racionalização do setor governamental. Até os governos

Kubitschek e Castello Branco, o aparato conceitual e operativo, não obstante à crescente complexidade da administração continuava a ter validade para o processo de gestão pública. O “*modelo clássico*” de administração é, então, garante MARCELINO (1988) substituído a partir de 1964 por um modelo chamado de “*administração para o desenvolvimento*”, voltado em fundamentos para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público.

Em 1967, foi editado o Decreto-lei n. 200, introduzindo profundas transformações na organização e funcionamento do Estado brasileiro. A filosofia básica assegura MARCELINO (1988) seria para atingir os objetivos pretendidos inicialmente e também seria necessário a adoção de vigorosa “*política de descentralização em três planos*”: nos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Para ZAMOT (2001) na Nova República, termo cunhado pelo ex-presidente Trancredo Neves e que visava a transição do período ditatorial para a democracia, a reforma do Estado não foi um tema central. Não obstante, o governo Sarney (1985-1990) adotou importantes medidas para o aprimoramento da administração pública, como a criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, da Fundação Centro de Formação do Servidor Público, da Escola Nacional de Administração Pública, assim como a extinção do Banco Nacional de Habitação (BHN).

Ainda no Governo do Presidente José Sarney, em 1985, entrou em vigor o Decreto nº 91.309/85, o qual impôs uma nova reforma onde o objetivo era resgatar, na prática, a função social da Administração Pública, em que o usuário deveria ser visto como cidadão, tendo direito a usufruir dos serviços públicos por ele custeados com o pagamento dos tributos.

Entretanto, para MARCELINO (1988) o processo de reforma do Governo Sarney por tratar de um período de transição democrática, encontrou muitas restrições, pelo fato de ter sido realizado em um período pré-constituente, período onde se discutia ideologicamente o papel do Estado, sistema de governo e, até mesmo o mandato presidencial.

Outra reforma se deu no decorrer do curto mandato de Fernando Collor de Mello, embora sem proposta formal, continha forte crítica ao modelo de Estado intervencionista e empresarial, tomando o modelo de administração então vigente como um obstáculo à modernização do Estado e da economia. Para ALMEIDA (2001), a reforma de Collor, continha uns vieses acentuadamente econômicos, influenciados pela crise econômica interna e pelo cenário internacional. Como condição para a entrada de investimentos estrangeiros, de uma retomada interna do desenvolvimento econômico e de uma eventual inserção mais competitiva na nova ordem internacional, buscava promover um saneamento das contas do governo e de controle do déficit público. Conseqüentemente, concentrou o foco das ações em projeto de privatização das empresas estatais e na atabalhoada extinção de órgãos e cortes de pessoal não estável.

A reforma administrativa do governo seguinte, segundo BRESSER PEREIRA (2000), iniciada em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi conduzida por um órgão especificamente criado para seu desenvolvimento, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que objetivava a implantação da administração gerencial no governo federal, tendo como foco, o cidadão/cliente.

O projeto de emenda constitucional que tratava da reforma administrativa foi encaminhado ao Congresso Nacional em 1995, sendo promulgado em 4 de junho de 1998. E como afirma BRESSER PEREIRA (2000) sua tramitação foi marcada por grande discussão nacional, concentrando seu foco nas questões relativas às carreiras de Estado e, conseqüentemente, ao princípio da estabilidade, consagrado pelo Regime Jurídico Único, instituído pela Constituição de 1988. A proposta de reforma procurou contemplar quatro processos básicos: a delimitação das funções do Estado e a redução do seu tamanho; a dimensão do grau de interferência do Estado e o aumento da governabilidade, ou seja, o poder do governo.

Dessa experiência, resultou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa no ano de 1995, tomando como base as experiências de países como a Inglaterra e Estados Unidos da América. A partir desse fascínio pela modernidade cosmopolita praticada nos países desenvolvidos, não é difícil imaginar os desdobramentos da reforma, conforme relata BRESSER PEREIRA (2000).

Dessa maneira se deu a evolução da administração pública no Brasil. Marcada por lutas políticas e interesses de momento, mas que ainda permanecem em aberto, não tendo representado uma melhoria substancial dos resultados alcançados. Por tudo isso, como garante MARINI (2005), as experiências recentes da reforma da administração pública no Brasil e no mundo são, ainda, uma história de final aberto.

Os Paradigmas administrativos brasileiros

BRESSER PEREIRA (2000), afirma que existem três formas de administrar o Estado: a “administração patrimonialista”, a “administração pública burocrática” e a “administração pública gerencial”. A administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público. É a administração típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo. A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo. A administração pública gerencial também pode ser chamada de “nova gestão pública” (*New Public Management*).

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) a Administração Pública Burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal visando o combate da corrupção e do nepotismo patrimonialista. Seus princípios nortearam a formação de um modelo baseado na idéia de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, da impessoalidade e do formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visavam evitar a corrupção e o nepotismo constituindo o ponto principal desse modelo. Isso parte de uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos, como por exemplo, na admissão do pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Contudo, o modelo burocrático passou a não se adequar mais a um mundo que já vinha passando por intensas mudanças, pois como afirma KEINERT (1992), a administração burocrática tornou-se inadequada porque as últimas décadas, foram marcadas por crises e transformações profundas, tanto no campo da administração de empresas quanto no da gestão pública.

Pois como ratifica CROZIER (1997), “o paradigma burocrático, com seu apego às regras e procedimentos e seu distanciamento das necessidades dos clientes, suas escassas responsabilidades com relação aos resultados, e seus mecanismos de decisão e ação baseados no segredo, na obediência, na especialização e no monopólio, aparece como altamente inadequado para enfrentar as necessidades da gestão atual” (CROZIER, 1997; p. 11).

Contudo, a partir dessas transformações e das mudanças paradigmáticas que já estavam ocorrendo, principalmente, nos países desenvolvidos, um novo modelo tornou-se necessário para substituir o então modelo idealizado por Max Weber. Assim, surge um outro modelo que segundo KLIKSBERG (1994), vem para por fim à arbitrariedade burocrática, onde os direitos do cidadão e sua igualdade ante a administração passam a ser escrupulosamente respeitados, identificando os cidadãos, prestando-lhes contas, enfim, ajustando-se às suas reais necessidades.

Esse modelo é denominado de *New Public Management* (NPM), sua orientação é para o cidadão e para a obtenção de resultados: como estratégia, faz uso da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação e envolve, ainda, uma mudança na estratégia de gerência, que, entretanto, tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada, cuja ênfase seja a descentralização e a delegação de autoridade (BRESEER PEREIRA, 1997).

Em suma, o objetivo da NPM é voltar o Estado à participação da cidadania, descentralizar, criar transparência dos atos públicos, desburocratizar e implantar sistemas políticos que amadureçam cada vez mais a cidadania e favoreçam a organização e a expressão da sociedade civil (KLIKSBERG Apud SARAIVA, 2000).

Para SONIA FLEURY (2001), a NPM se baseia em um conjunto de discussões sobre a transição de um paradigma burocrático da administração pública rumo a um novo paradigma que é o gerencial. Para a autora, este modelo deve considerar as transformações do meio incorporando os instrumentos gerenciais que já foram utilizados com êxito na administração de empresas que operam para o mercado.

CROZIER (1997) identifica essa necessidade de mudança paradigmática como uma consequência da incapacidade do paradigma burocrático de gerir e dominar a complexidade crescente das atividades coletivas. E segundo o autor, para enfrentar essa complexidade atual é necessário que o gerente tenha liberdade para tomar decisões rápidas, o que requer mais conhecimento e informações, mais discricionariedade, autonomia, flexibilidade, responsabilização e compromisso com os resultados.

POLLITT (1993) afirma que o gerencialismo surge como uma atividade intimamente relacionada com o direcionamento do fluxo de recursos de forma a atingir objetivos definidos. Afirma ainda que este modelo difere da administração tradicional na forma de controle adotada. Enquanto a administração tradicional enfatiza a adesão a regras e procedimentos, o gerencialismo focaliza a flexibilidade de procedimentos e o maior controle dos resultados. A hipótese por trás dessa teoria é que a forte ênfase que o modelo burocrático tradicional coloca no controle do processo, para proteger o “interesse público” contra corrupção e má conduta, tem o efeito de gerar um ambiente ineficiente. O resultado é uma complexa rede de regras e procedimentos que “amarram” os administradores públicos, dificultando a efetiva obtenção dos resultados almejados.

De tal modo, as mudanças paradigmáticas na gestão pública brasileira, ainda em fase de transição de um modelo burocrático para o gerencial, evidenciam que novas práticas tornaram-se emergentes em todas as esferas de Poder no Brasil, com a introdução desse novo paradigma que é o gerencial.

Para tanto, o próximo tópico explanará melhor sobre esse novo modelo, apresentando a sua forma pura e quais benefícios a sua aplicação poderia trazer para a administração pública.

A New Public Management - NPM

Ao que se convencionou chamar de *NPM*, pode-se atribuir um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostas como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas “crise” e “reforma do Estado” nos anos 80 (HOOD e JACKSON, 1991).

Assim, como uma forma de superar o modelo burocrático, sem abandonar suas vantagens, como a presença de um corpo burocrático profissionalizado, começaram a ser pensadas novas formas de flexibilizar a gestão e que conferissem maior agilidade à administração pública e, com isso, melhorar os serviços públicos. A alternativa que ganhou força foi o modelo gerencial, oriundo da administração privada, em que conceitos como eficiência, flexibilidade e obtenção de resultados eram marcas comuns. A flexibilização esperada viria de novas formas de prestação dos serviços públicos, principalmente por meio de novas instituições, as organizações pós-burocráticas, e também de um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Entretanto para ALMEIDA (2001), as muitas reformas implementadas no Estado tiveram por objetivo pregar uma filosofia de mudanças, modernizações e incorporação de novos jargões. Contudo, teorias que descreveram esta ou aquela tipicidade de modelos de gestão do Estado, bem como os meios empregados, regras e procedimentos, passaram a conviver com o paradoxo da dependência do modelo burocrático. De tal modo, buscou-se solucionar as deficiências encontradas no Estado e combater as disfunções provocadas pela burocracia implementando um modelo de gestão de sucesso no setor privado e que passava a figurar como alternativa a ser incorporada à gestão pública.

Na visão dos seus idealizadores, o administrador público exerceria a função do gerente da organização, tendo, portanto, ampla liberdade para tomar decisões, mais flexibilidade, autonomia, responsabilização e compromisso com resultados. Com esses preceitos o “*New Public Management*” ganhou visibilidade e força em potências econômicas vindo a ser amplamente difundido pelo mundo nas décadas que se seguem.

A *NPM* constitui um avanço e , até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo

contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo critérios rígidos de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL, 1995).

De tal modo, um ponto fundamental da *NPM*, que revelou sua importância para o tema que ora trata-se neste trabalho, diz respeito à imposição de uma maior transparência na administração pública e conseqüentemente nos atos daqueles que gerenciam a coisa pública, pois em sua proposta é contemplada a necessidade do governo ser mais responsável na prestação de contas frente aos cidadãos, ou seja, esse modelo abriu espaço para a chamada *accountability* na administração pública.

Além disso, a *NPM* buscando o aumento da eficiência e da eficácia das ações governamentais, necessitou utilizar ferramentas informacionais que facilitariam sobremaneira o alcance dos seus objetivos, em especial a agilização de serviços prestados aos cidadãos e também do estreitamento das relações entre o governo e a sociedade, utilizando canais de comunicações a partir da Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC. Essa nova forma dos governos se inter-relacionarem com seus cidadãos foi denominada de e-governança. Assim, os termos *accountability* e e-governança serão melhor explanados na próxima parte deste trabalho.

3.2 e-Governança e Accountability

Nesta parte pretende-se fazer uma relação entre os termos e-governança e *accountability*, os quais começaram a figurar na administração pública brasileira a partir da década de 90, frutos do modelo de administração pública gerencial, conforme foi visto anteriormente. Portanto, os dois conceitos serão analisados separadamente, por meio da explanação de alguns autores especialistas nos temas em questão. E por fim, pretende-se dissertar acerca da utilização da e-governança como um instrumento da *accountability*.

A e-governança

A e-governança, segundo SANCHEZ (2003, p. 12) “*é um conjunto de atividades realizadas pelos governos, com o objetivo de dinamizar os processos administrativos e de aprimorar o controle interno e a elaboração de políticas públicas*”. É a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), no âmbito do próprio governo.

SANCHEZ (2003, p. 13) afirma ainda, que para entender melhor a e-governança, é preciso conhecer um pouco da arquitetura interna da administração pública. O autor explica que existe na administração pública as chamadas áreas-meio, que são as atividades de planejamento, orçamento, finanças, administração e controle. Este conjunto de atividades é o que permite que as áreas-fim (segurança, saúde, educação e outras) cumpram as suas funções, e que também possam ser controladas, ou seja, se realmente cumprem as diretrizes traçadas pelos governantes.

Desse modo, garantir uma boa interação entre as áreas-meio e as áreas-fim da administração pública sempre foi um imenso desafio para os governos, dentre outros motivos porque sempre faltou fluidez nas comunicações, traço característico das grandes estruturas burocráticas. As primeiras iniciativas de e-governança foram idealizadas para tentar minimizar esse problema, e consistiram principalmente na implantação de redes de intranet, com o objetivo de interligar as áreas-meio e, ao mesmo tempo, estender braços informatizados para as áreas-fim. Em termos técnicos, esses sistemas são conhecidos como *sistemas informacionais transversais*, porque não são redes restritas apenas a um ministério, a uma secretaria ou a uma repartição pública, mas alcançam toda a administração. Os *sistemas informacionais transversais* não são sistemas para inter-relacionar-se com o cidadão; são exclusivamente para uso interno da administração pública.

Essa utilização de sistemas informacionais no ambiente interno da administração pública foi, até certo ponto, um avanço. No entanto, isso trouxe apenas uma nova ferramenta de operacionalização de um sistema burocrático que já não mais satisfazia as necessidades do cidadão. De tal modo, tornava-se urgente a utilização mais eficaz dos preceitos da e-governança. Não obstante, a internet mostrou-se como a principal ferramenta para alcançar esse propósito, pois a utilização desta em função pública cria possibilidades extraordinárias de ampliar o controle da gestão fiscal por parte da população, facilitando o exercício do que se

tem convencionado chamar de accountability, isto é, a obrigatoriedade de prestação de contas ao cidadão (FERNANDES; 2001, p.2).

TAKAHASHI (2000, p.77) também argumenta que “no setor público o gerenciamento de informações (ferramenta de TIC –internet) pode trazer vários resultados positivos. Há evidentemente um grande movimento rumo ao uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação em aplicações governamentais no País”. Pois como evidencia SANCHEZ (2003, p. 16) a utilização dessas tecnologias, implicam em uma maior capacidade para controlar o bom andamento das funções da administração pública e para implementar com mais eficiência e eficácia as políticas públicas.

Um outro aspecto importante da e-governança, diz respeito à sua contribuição para a evolução democrática, pois segundo SANCHEZ (2003), as ferramentas oferecidas por esse sistema, permitem, de maneira geral, melhorar e ampliar o controle, por parte dos cidadãos, das atividades estatais, em especial, os da área-meio.

A e-governança permite ainda que importantes aspectos da gestão interna dos governos funcionem ancorados em sistemas informacionais, aumentando, em boa medida, a previsibilidade da gestão pública, o que, por sua vez, dá maior estabilidade à administração, evitando-se, portanto, constantes modificações a cada mudança de governo (SANCHEZ; 2003, p. 16).

Assim, conforme o que se apresentou sobre e-governança, pode-se sintetizar que a iniciativa dos governos de utilizarem ferramentas informacionais na prestação de seus serviços e disponibilização de informações, pode torná-lo, entre outras coisas, mais transparente, ágil, flexível na condução de suas ações, tendo como principal resultante o aumento da interação com a sociedade.

Assim a transparência, a agilidade e a flexibilidade colocam-se como resultantes da e-governança e com base em alguns autores será visto como esses processos podem ser alcançados a partir da introdução das ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC.

Segundo TAKAHASHI (2000), uma das grandes contribuições do uso da Tecnologia da Informação na administração pública concentra-se na possibilidade de se estabelecer maior transparência às ações governamentais. Trata-se aqui de uma administração voltada para a prestação de informações e serviços à população. A emissão de documentos, prestação de informações ligadas aos serviços e ao acompanhamento das ações do Estado e outros inúmeros canais que podem ser estabelecidos e concorrem para o aprimoramento e melhor fluidez de informações na relação governo-sociedade. Uma das linhas de ação do Programa Sociedade da Informação do governo federal (Governo ao Alcance de Todos) prevê que a promoção da informatização da administração pública brasileira deveria fomentar ampla disseminação de informações à sociedade.

Fazendo referência ao tema, o Banco Mundial, afirma que as tecnologias de informação devem ser capazes de transformar a relação dos governos com o cidadão de forma a torná-la mais efetiva e contribuir para que a sociedade tenha canais múltiplos de acesso, acompanhamento e mesmo de controle das estruturas governamentais. FERNANDES (2004, p.104) acrescenta que o tema “transparência” remete a desdobramentos mais amplos e de maior complexidade a serem explorados no futuro e que se revestem de grande transcendência para a construção de uma visão estratégica do e-gov , incorporando elementos de retroação como a accountability e o controle social.

A questão da transparência na administração pública também é recorrente das discussões da Reforma Gerencial e da visualização de um Estado que deve ser permeável às considerações, críticas e reclamações da sociedade. ABRUCIO (1998), analisando o modelo gerencial de administração a partir da obra de Osborne & Gleaber, percebe que uma possível resposta para otimizar um serviço público é criar canais para que a comunidade possa participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja interagindo na prestação de serviços. O que constituiria uma resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência. Sobre essa questão BRESSER PEREIRA (1998, p. 308), contextualiza que, no Brasil, consta no marco conceitual da Reforma Gerencial a utilização das tecnologias de informação de maneira que estas contribuam para uma administração pública mais transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado para o cidadão. Acrescenta que a internet e outras formas de disponibilização de informações à sociedade devem ser exploradas no âmbito da gestão pública, visando oferecer ao cidadão informações

sobre políticas, projetos e medidas adotadas pelo governo e manter um canal de comunicação para recebimento de críticas, propostas e prestação de informações do interesse do cidadão.

A exploração de múltiplos canais na prestação de serviços e de informações também se presta ao desenvolvimento de mecanismos de controle social (FERNANDES, 2004, p.103). Principalmente, por compor o quadro teórico ideológico da abordagem atual de governo eletrônico, a transparência pode ser internalizada pelo usuário dos canais de acesso às informações governamentais, passando a compor os elementos de codificação que a sociedade utiliza para perceber e avaliar o desempenho dos governos na gestão da coisa pública.

No contexto da utilização das ferramentas, sistemas e processos baseados em tecnologia da informação percebem-se, compreendidos no termo agilidade, conceitos como eficiência, eficácia, assim como uma visão ampliada de otimização de estruturas e processos. Para CHAIN (2004), a assimilação de concepções inovadoras na estrutura organizacional da administração pública vem registrando avanços importantes que, além dos aspectos mencionados, tem obtido sucesso em relação a questões delicadas como a lentidão das estruturas burocráticas, sobre tudo, no que tange à superação de disfunções, limitações de mecanismos defasados de gestão, que frequentemente concorrem para emperrar o funcionamento da máquina pública. Fernandes, nota que:

[...] o desenvolvimento nessa direção implica considerável transformação nos mecanismos de relacionamento do cidadão com o governo contemplando em especial o amplo acesso a informações, a agilização de prazos, com a possibilidade de prestação instantânea do serviço, a eliminação ou a redução da necessidade de deslocamento físico e a disponibilidade do serviço em tempo integral, ininterruptamente (FERNANDES, 2004, p. 103).

Fatores que permitem vislumbrar respostas mais ágeis às demandas básicas do cidadão ou usuário. E, ao que parecem, tais mecanismos podem figurar ainda como uma alternativa prática às críticas sobre a lentidão herdada do modelo burocrático de administração, ao passo que, por basearem-se em uma visão processual e sistêmica, representam mudanças estruturais que fazem parte de todo um complexo de ferramentas tecnológicas de gestão.

Deve-se, porém, atentar à possibilidade de reprodução de processos pouco eficientes e evitar a geração de e-burocracias ou e-disfunções (ineficiências treinadas, transportadas para

os mecanismos tecnológicos de gestão), ou seja, repetir erros e incongruências das estruturas antigas.

As iniciativas de inserção de ferramentas tecnológicas no âmbito das estruturas governamentais, e a própria concepção de organização vista como unidade sistêmica tem conferido, segundo a visão de vários autores (PEREIRA 1998, CHAIN 2004, FERNANDES 2004 e outros), um caráter diferenciado às agências governamentais, especialmente àquelas que têm buscado enquadrar-se à lógica organizacional de governo eletrônico. Em linhas gerais, tem-se percebido que, para atender aos requisitos necessários ao enquadramento das novas tecnologias, muitas estruturas governamentais vêm desempenhando consideráveis avanços em relação à flexibilização de processos e rotinas de trabalho.

Tem-se evoluído, inclusive, como percebe FERNANDES (2004), no que diz respeito à ênfase na redução de níveis hierárquicos. Níveis estes que constantemente figuram como um dos complicadores à rigidez e inadequação das estruturas governamentais. O autor avalia ainda que a flexibilização da gestão sempre envolveu o dilema entre ampliar riscos de um lado e comprometer resultados de outro (FERNANDES, 2004, p. 105), assim como por representar alterações nos quadros de poder e ingerência dos vários níveis do médio e alto escalão da burocracia pública.

Percebendo a problemática da rigidez e da falta de autonomia nas estruturas governamentais com aspecto complicador do melhoramento e evolução de sua flexibilidade (FERNANDES, 2004, p.106), observa que de fato, a própria premissa de autonomia, definida contra a rigidez e o formalismo dos controles e das práticas centralistas e burocrático-formais, poderia, talvez, ser redefinida considerando que tende a adquirir a diretriz de integração, impulsionada pelas potencialidades da tecnologia da informação.

A accountability

A *Organisation for Economic Co-Operation and Development* - OECD, em suas publicações, utiliza uma definição normativa de *accountability*, como sendo a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que os resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos (ORGANISATION, 2002, p. 15).

O termo *accountability* diz respeito ao cumprimento de uma obrigação do funcionário público de prestar contas, seja a um organismo de controle, ao parlamento ou à sociedade.” (CLAD, 2000, p. 329). Assim, essa obrigatoriedade é inerente à palavra e deve ser percebido pelo detentor de cargo público. GROISMAN E LERNER (2000), levantam diversos termos que já foram utilizados como sinônimos no idioma espanhol, entre eles *responsabilidad*, *rendición de cuentas* e *responsabilizacion*. E, dentre estes, a tradução que mais se aproxima do conceito e que parece receber um certo consenso na literatura é o termo responsabilização. Porém esta simples tradução não é feita sem antes uma perda parcial do significado original, pois:

“ *responsabilización* (o hacer responsable a outro por sus actos) implica el ejercicio de un derecho, sea porque forma parte de la competencia de un órgano de control o de la potestad ciudadana. El sujeto em cada caso, como resulta evidente, cambia. No es igual estar obligado a rendir cuenta de mis actos porque ellos forma parte de mi cultura como funcionario, que exigir a otro que lo haga”. (CLAD, 2000, p. 329).

Uma outra inquietação que o termo suscita no meio acadêmico envolve aspectos práticos, que podem ser expressos em questões como: *accountability* deve ocorrer “perante quem? Para que? De que forma? Como exatamente poderemos exigir *accountability* do governo? De fato, empregamos a frase ‘cobrar *accountability* do governo’ como se o seu significado fosse óbvio. Porém, como iremos cobrar *accountability* de quem e por quê? (BEHN, 1998, P.17).

Para PRZEWORSKI, STOKES E MANIN (1999), um governo é *accountable* se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e aplicar sanções apropriadas, mantendo no governo os bons governantes e tirando aqueles cuja atuação não obtém aprovação. Dessa forma, o mecanismo de *accountability* atuaria desde os resultados das ações dos governantes até a fase de aplicação de sanções pelos cidadãos, sendo as eleições apenas um destes mecanismos de punição.

Quanto às origens da palavra, são remotas, mas o debate maior da *accountability* se deu a partir da década de 90, após a Terceira Onda de democratização e as divagações teóricas acerca da consolidação democrática.

Para DI TELLA (1989) na América Latina, depois de décadas sob o domínio de governos autoritários, muitos países passaram a atender o requisito mais evidente de uma democracia, consistente em eleições livres e competitivas. Os países passaram a se preocupar em consolidar instituições representativas estáveis nas recém formadas democracias, por entenderem que em um mundo marcado pela crise institucional, esta democracia, asseguraria um desenvolvimento mais integral das faculdades humanas.

Para ANA MOTA (2006, p. 31) na década de 90, após o sentimento de desencantamento que tomou conta do pensamento latino-americano na década precedente e que lamentava a “década perdida” surgiram novas correntes teóricas buscando analisar a dinâmica das interações entre a sociedade civil e o Estado, enfocando a participação cidadã e iniciando uma nova agenda de estudos. Assim, examinam-se os mecanismos de que os cidadãos dispõem para participar, mais diretamente, da orientação do poder político institucionalizado e como as demandas por transparência e informações dos negócios públicos são ampliadas. É nesse contexto que se situa a discussão contemporânea da *accountability*.

CAMPOS (1990, p. 33), afirma que a *accountability*, vai além do mero processo administrativo. É um conceito que pode ser entendido como derivado da democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e responsabilidade. Ainda, segundo CAMPOS (1990), a economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça da distribuição dos benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. Estes padrões de *accountability* governamental, segundo a autora, não são garantidos pelos controles burocráticos; somente o podem ser, se exercidos pelo povo.

Para STROM (2003, p. 62), poderíamos utilizar o conceito de *accountability* para nos referir a uma situação em que a atividade governativa se desenvolve em conformidade com a vontade popular. Essa, de fato, é uma acepção empregada para o termo. Conforme aponta o autor, não raro a expressão *accountability* é utilizada de forma adjetiva, indicando que uma determinada ação ou comportamento consumou o efetivo cumprimento de uma delegação

pelo delegatário, testemunhando assim, o resultado da relação entre esses atores. Nessa acepção, governos *accountable* e governos controlados – ou, alternativamente, burocracias *accountable* e sob controle – seriam expressões equivalentes.

Neste ponto é necessário introduzir a importante contribuição de Guillermo O'Donnell (1991). Para ele antes de falar de *accountability* é necessário passar pelo conceito de democracia delegativa. Assim, ao estudar o processo de transição para a democracia, após a queda dos regimes militaristas autoritários, O'DONNELL (1991) observou que a maioria dos países da América Latina, entre eles o Brasil, caminhou não para democracias representativas, mas para outro tipo de democracia, a democracia delegativa. O governante delegativo se apresenta acima dos partidos políticos e dos interesses organizados e das instituições, como o Congresso e o Judiciário, que se tornam “incômodos” na medida em que a idéia de prestação de contas (*accountability*) mostra-se como um impedimento à plena autoridade que o governante recebeu por delegação.

O'Donnell, também estabeleceu a distinção entre dois tipos de *accountability*: a horizontal e a vertical. Quando o autor cunhou os termos, o fez em um contexto teórico amplo, segundo o qual as atuais poliarquias constituíram a síntese, complexa e instável, de três tradições teóricas, democrática, liberal e republicana, somadas ao Estado. Seu ponto de partida era o de que estas tradições não eram mutuamente exclusivas, mas que convergiram nas instituições e práticas nas modernas poliarquias (O'DONNELL Apud SCHEDLER , 1999, p. 31).

Assim, continua O' Donnell, o direito dos cidadãos escolherem quem os governa e de expressar suas opiniões e demandas consubstanciam os componentes democráticos principais. A idéia de que há direitos que não podem ser usurpados por nenhum poder, incluindo o Estado, constitui o componente liberal. O componente republicano está contido na idéia de que o exercício do serviço público é uma atividade enobrecida que implica na sujeição à lei e no serviço devotado ao interesse público, ainda que às expensas de sacrifícios de interesses privados dos agentes públicos.

O'Donnell observou ainda que o elemento democrático das poliarquias já era assegurado por intermédio das eleições realizadas, mas identificou graus fracos dos componentes liberal e republicano. Como a *accountability* horizontal, ou seja, mecanismos de

controle intra-estatais, a fim de se implementar e aprofundar o exercício dos componentes liberal e republicano e melhorar o componente democrático, que não se esgota na realização das eleições.

Por outro lado SCHEDLER (1999, p. 23) critica O'Donnell, ao observar que as noções de verticalidade e de horizontalidade partem da metáfora espacial convencional do poder, da imagem clássica da hierarquia piramidal em que a altura é correlacionada a recursos: estar acima significa ter mais poder. Neste sentido, a *accountability* vertical descreveria uma relação entre desiguais, na qual um superior poderoso manteria alguém menos poderoso submetido à *accountability*, ou vice-versa.

SCHEDLER (1999, p. 25) em relação ao conceito de O'Donnell diz respeito à *accountability* horizontal, afirmando que esse conceito, se interpretado corretamente, descreve relação entre iguais, em que ambos os sujeitos têm poderes equivalentes, e que, portanto, esse conceito não é feliz porque evoca a relação entre pessoas com o mesmo nível de poder, e segundo seu ponto de vista, medir instâncias de poder político no mundo real é provavelmente uma missão impossível. Assim, esse critério da igualdade entre poderes previsto no conceito de *accountability* horizontal seria impossível de aferição, já que o poder é uma propriedade relacional obscura de mensuração.

MAINWARING (2003, p.22), afirmando que essa terminologia tem dois problemas: o primeiro diz respeito à metáfora física invocada através da noção da *accountability* vertical, que expressaria a imagem de assimetria de poder nas relações hierárquicas; segundo é que a distinção de O'Donnell une dois tópicos importantes que não deveriam ser unidos: a metáfora física, que comunica imagens de independência (horizontalidade) e de hierarquia (verticalidade) e a locação do agente de *accountability* (Estado *versus* atores da sociedade, respectivamente). Desse modo, a metáfora vertical pode ser estendida para todas as relações entre representantes e representados, mesmo que o representado seja, em algum aspecto, bem mais fraco que o representante, como no exemplo dado por Moreno et al. Segundo o qual, se tomarmos os eleitores como os representados e os políticos eleitos como representantes, aqueles serão mais fracos que estes.

PITKIN (1972, p. 43), adota parte da teoria representativa da *accountability*, segundo a qual o representante deve ser sempre mantido sob controle e terá sempre que responder

àqueles que ele representa. Para a autora, um governo é representativo demonstrando que os seus cidadãos têm controle sobre o que ele faz. Todas as ações do governo são distribuídas pelas suas competências, legalmente determinadas. Porém, em um governo representativo, a atribuição tem um conteúdo substantivo: o povo realmente age através de seu governo, não é recipiente passivo de suas ações. As eleições não são apenas uma “vestimenta de autoridade” que transfere a autorização necessária para agir, não são mera formalidade.

Neste sentido, a *accountability* reafirma o princípio da igualdade, ao colocar em um mesmo patamar cidadãos e agentes públicos e possibilita que os cidadãos, se não podem governar, ao menos possam controlar a execução dos atos de gestão dentro dos limites legais e critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

Portanto, no que tange à *accountability*, vê-se que ela tem algo em comum com a noção de responsabilidade, mas não todos os elementos. Pelo que se viu, para que esta seja exigível, basta que seja praticado algum ato, por agente imbuído de múnus público, com certo grau de discricionariedade.

Assim, a partir das definições anteriores, subentende-se *accountability* como um princípio que deve guiar os governos democráticos em busca da prestação de contas à sociedade. Para a sua plena realização, é necessário que existam mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes, permitindo aos cidadãos não só serem informados quanto às ações destes, mas também permitindo que possam influir na definição das metas coletivas da sociedade não somente através das eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes. Assim, pode-se entender a *accountability* como uma via de mão dupla, onde de um lado tem-se o gestor público consciente de que deve prestar contas à sociedade sobre os atos públicos e de outro se tem a sociedade cobrando que o gestor público preste contas sobre seus atos. De tal modo, a *accountability* se insere em um sistema mais amplo, no regime democrático moderno, regido pelos princípios da soberania popular e do controle dos governantes pelos governados (CLAD, 2000).

E-governança como instrumento da accountability

Com base no que foi exposto anteriormente, pode-se afirmar que as últimas décadas do século XX, apresentaram mudanças nos paradigmas da Administração Pública, com a emergência de novos modelos, como o gerencial, que deu uma ênfase maior no controle dos resultados, ao invés do controle dos meios. Ao mesmo tempo, segundo JOSÉ VAZ (2002, p. 14), o processo de redemocratização, fortemente impulsionado pela Constituição de 1988, estimulou uma significativa pressão da sociedade por transparência nos governos. Essa mesma redemocratização também pode ter alimentado uma postura maior de demanda da sociedade por melhor qualidade dos serviços públicos. Assim, essas transformações, proporcionaram a utilização de novas ferramentas que ajudaram, sobremaneira, os governos a atender os preceitos estabelecidos pelo paradigma gerencial e a Constituição de 1988, entre eles, destaca-se a utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

A utilização da TIC na administração pública para o seu relacionamento com a sociedade e com a instituições privadas seja na operacionalização das suas atividades meio ou fim e, principalmente, na prestação de serviços ou na disponibilização de informações passou a ser denominado de e-governança.

JOSÉ VAZ (2002, p. 16) evidencia isso quando afirma que a TIC se constitui em um importante instrumento de apoio à administração pública, por permitir o oferecimento de novos serviços ao cidadão, oferecendo condições para a ampliação da eficiência e da eficácia dos serviços públicos, melhorando a qualidade desses serviços e permitindo ainda o acesso à informação e à constituição de novos padrões de relacionamento com cidadãos e de novos espaços para promoção da cidadania.

Contudo, com a introdução dos preceitos suscitados pela *accountability*, no que se refere à obrigação da prestação de contas dos gestores públicos à sociedade. Não obstante, observa-se que o uso das ferramentas informacionais só veio a facilitar esse processo, tendo em vista os aparatos e sistemas gerenciais que auxiliam os gestores no cumprimento de suas atividades. Nessa perspectiva, a internet também se apresenta como uma importante ferramenta, visto que esta possibilita aos cidadãos utilizar vários serviços sem precisar sair de casa. Outra importante contribuição dos sistemas informacionais, em particular, a internet

para a *accountability* é que ele permite ao cidadão acompanhar as atividades dos agentes públicos, além de ser utilizada para a prestação de contas, onde os governos por meio de suas páginas eletrônicas podem disponibilizar todo tipo de informação para ser acessado pela população.

Por outro lado, a simples introdução dos preceitos de *accountability* apoiados nas ferramentas do e-gov não garantem o pleno exercício da cidadania e do chamado controle social. Para tanto, é necessário que seja observada antes uma mudança cultural dos cidadãos. DAHL (2001, p. 81) afirma que a partir do momento em que nasce um tipo de cidadão, que é o que efetivamente pode participar da coisa pública, é que serão formuladas demandas por *accountability* como um instrumento de controle da soberania popular sobre os atos dos representantes eleitos e dos agentes públicos em geral.

DI PIETRO (1998, p. 131), considera que o controle social da administração pública não pode prescindir dos controles formais existentes, principalmente enquanto a cultura da sociedade brasileira não tiver incorporado tal prática: “Se com os controles formais que existem hoje, a má aplicação dos recursos públicos é uma realidade incontestável, fácil será imaginar as conseqüências negativas de um afrouxamento das formas de controle. Para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes”.

AKUTSU e PINHO (2002, p. 731) argumentam que o controle social e os controles formais estão estreitamente vinculados entre si. Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*. O controle social pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos.

Para que essa transformação se efetive, é fundamental o fortalecimento da *accountability* por parte dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura da sociedade. Assim, em uma sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, tais como a divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras; e indicação dos serviços e programas de governo oferecidos. Em estágios mais avançados da democracia, espera-se que, além da transparência dos resultados alcançados pela administração, as principais decisões governamentais — tais como a elaboração do orçamento e a licitação de obras e serviços de maior vulto — sejam sempre tomadas com consulta à sociedade por meio de audiências públicas.

Por conseguinte, o que se pode argumentar é que com a plena utilização dos preceitos da *accountability* apoiada nas ferramentas da e-governança, a administração pública possa proporcionar ao cidadão uma maior abertura das informações públicas. Para SANCHEZ (2003, p.29) essa abertura de informação é uma conquista democrática. Os governantes geralmente abrem a informação em conta-gotas e, mesmo assim, ocultam o que consideram “estratégico”. Facilmente toda e qualquer informação passa a ser considerada “estratégica” e, na maioria dos casos, o fechamento passa a ser a regra, na exceção. Há ainda um longo caminho a percorrer, mas ele pode ser encurtado se a sociedade pressionar a favor da abertura das informações contidas nos novos sistemas informacionais existentes.

Vale lembrar que a produção e a transmissão regular de informações acerca das políticas públicas (ações de governo) é vital para a fiscalização ou para a participação, mesmo dos segmentos organizados da sociedade, assim como a transparência governamental também depende do grau de liberdade da imprensa, ao permitir a liberdade de opinião e de discussão. Além disso, as informações são educativas por natureza, informando o público sobre a conduta e ações do governo, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade civil mais informada e potencialmente mais ativa e participativa (CLAD, 2000).

Portanto, em uma democracia pressupõe-se que o poder político provenha do conjunto da sociedade e que cada cidadão seja participante na tomada de decisões coletivas. Por isso, entende-se que todas as decisões devam ser públicas, no duplo sentido em que o processo que leva a elas esteja aberto à participação ampla e o conteúdo seja acessível a todos. Este

princípio tem como consequência a demanda por um alto grau de transparência na tomada de decisões políticas (CLAD, 2000).

Assim, a difusão da informação pública se constitui em uma das condições fundamentais para o êxito do ciclo da accountability, pois se os cidadãos têm informações muito incompletas sobre as ações do poder público, enfrentarão dificuldades na avaliação dos seus governantes. É nessa perspectiva que as ferramentas do e-gov devem ser utilizadas para que a sociedade seja sempre municiada das informações sobre como a coisa pública está sendo gerida.

3.3 Governo eletrônico

Esta parte abordará o tema do governo eletrônico, fazendo primeiramente uma análise dos fatores históricos, ressaltando os pontos que o fizeram emergir como uma ferramenta importante para a governança e para a operacionalização das atividades da administração pública. A partir daí, serão apontados alguns conceitos de e-gov, cujo objetivo é dar um maior esclarecimento do seu significado teórico e prático. Na continuidade, serão feitas explanações acerca das perspectivas e as formas de implantação do e-gov. Destarte, essa análise preliminar apoiará o ponto principal do capítulo que é a experiência brasileira de governo eletrônico. E por fim, não se podem deixar de lado os desafios que o e-gov ainda terá que enfrentar rumo a um funcionamento pleno.

Governo eletrônico – fatores históricos e conceito

A questão da governabilidade através de meios eletrônicos de interação surgiu paralelamente à expansão comercial da Internet. O dinamismo da nova economia se deveu à utilização em larga escala de processos digitais para transferências financeiras entre diversas regiões do mundo, tornando o fluxo de capitais tão ágil quanto o pressionar de teclas no computador. Governos de vários países atinaram para o potencial de otimização da administração pública contido nas TICs, sendo sua adoção muitas vezes alçada à categoria de política pública prioritária (PINTO, 2006, p. 43).

Contudo, desde a década de 60, os governos passaram a usar sistemas informatizados, em todo o mundo, mas essa tecnologia era usada de modo limitado. A informática era atividade separada nas repartições públicas. Por isso, o uso de computadores – primeiro os computadores de grande porte e depois, a partir da década de 80, os PC (Personal Computers) – teve, de início, pequeno impacto na arquitetura das administrações públicas (SANCHEZ, 2003, p. 9).

A chamada “revolução da Tecnologia da Informação e Comunicação”, no começo da década de 90, mudou essa realidade. Apenas quando se desenvolveram as redes de computadores capazes de distribuir, compartilhar e gerar informações em tempo real (*on-line*), pôde-se começar a falar do potencial que tinham as redes para provocar importantes transformações na administração pública. Foi nessa época que começaram a ser implementadas políticas públicas cujo objetivo era usar sistemas informacionais em rede, para simplificar práticas internas aos governos, como monitorar as transações dentro da administração e apoiar as tarefas de controle, de arrecadação tributária e de planejamento, dentre outras. (SANCHEZ, 2003, p.9)

Para PINTO (2006, p.34) a emergência na utilização desses sistemas informacionais, cresceu na administração pública, a partir da introdução da idéia de governança, que segundo o autor, surgiu como uma alternativa no âmbito do neoliberalismo, passando a ser incorporada ao léxico político no fim da década de 1980². O Relatório de Desenvolvimento Humano, divulgado pelo ONU em 1991³ reconhece a noção de que a liberdade e a democracia são consistentes com o crescimento econômico e considera as TICs um instrumento também para a nova concepção de governança.

Para SARKER (2005) a Internet gerou o mesmo impacto que a mídia impressa no século XV. Ela moldou a capacidade de comunicar, compartilhar, distribuir, trocar, formalizar, usar e colocar em rede as informações, a uma velocidade jamais experimentada antes. A lei de Moore previa que o poder de processamento dos *microchips* dobraria a cada 18

² O conceito de governança tem origem na palavra grega *kuberna*, que significa dirigir, conduzir. Mas o conceito começou a tomar um sentido com a proposta de interação de três elementos no período pós-Segunda Guerra Mundial: Estado, mercado e sociedade civil, visando a promover novas formas de garantir o crescimento econômico sustentável.

³ http://hdr.undp.org/reports/detail_reports.cfm?view=541 - acessado em 25/11/2007

meses, com uma tendência de queda de 20 a 30% nos preços para o ajuste de qualidade dos computadores. Isso significa que os computadores se tornariam cada vez mais baratos, mais potentes e presentes em todos os lugares, viabilizando ainda mais a criação de redes e a automação de serviços para os governos.

Por outro lado, o ativismo político também aproveitaria o espaço virtual para conferir visibilidade a temas de interesse público – comunidades ou organizações voluntárias passariam a divulgar suas necessidades e atividades no ambiente virtual e democrático da Internet (SARKER, 2005).

A chamada *governança eletrônica* reflete então o processo de reengenharia do papel do Estado adotado por vários países a partir da década de 1990, inclusive no Brasil. A nova prática de governança tem o objetivo de adaptar a administração a um fluxo de informações cada vez maior, acelerando o processo de tomada de decisões por meio da otimização de tempo e recursos (SARKER, 2005).

De tal modo, à medida que o uso da TIC se expandia dentro das administrações públicas - principalmente a partir de 1995, com a rápida evolução tecnológica associada à internet - , muitos autores começaram a desenvolver trabalhos nas áreas de Economia, Administração Pública e Ciência Política, tentando entender o novo fenômeno. Embora analisassem a partir de diferentes perspectivas, esses autores passaram a usar a expressão Governo Eletrônico para designar o conjunto de atividades que os órgãos estatais realizavam através da moderna Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC. Em comum, esses estudos tentaram aproveitar as potencialidades oferecidas por esse conjunto de tecnologias, não apenas para dar mais eficiência e eficácia às ações do Estado, mas também para implementar valores democráticos, como a participação, a transparência, a atenção à dignidade humana, a representatividade e o controle, pela sociedade, sobre os agentes públicos. Nesse sentido, conceitualmente, fazer Governo Eletrônico não significa apenas distribuir e instalar grande número de computadores, redes e sistemas informacionais nas dependências do Estado, para uso interno; significa também trabalhar para efetivar, através da tecnologia, uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão (SANCHEZ, 2003, p. 9-10)

Dada a importância desse tema, em janeiro de 1999, formalizou-se o movimento internacional pela implementação do governo eletrônico através do 1º Fórum Global sobre Reinvenção do Governo, em Washington, EUA, cujo anfitrião foi o então vice-presidente norte-americano Al Gore e que contou com a presença de representantes de 45 países (PINTO, 2006, p. 35).

Em 2000, foi a vez do Brasil sediar outro evento semelhante, o 2º Fórum Global *O Estado Democrático e a Governança no Século XXI*. Naquele momento o Brasil se inseria no debate mundial sobre políticas de *e-gov*, propondo iniciativas inovadoras para diversos setores da gestão pública. Seguiram-se outros três fóruns sobre governo eletrônico: em Nápoles, na Itália; em Marrakech, no Marrocos; e na cidade do México.

Nessa perspectiva, para PINTO (2006, p. 35), por meio da governança eletrônica, aspira-se apoiar e simplificar as relações entre governo, cidadãos e iniciativa privada. As estratégias internacionais de *e-gov* comumente estabeleciam quatro modelos de aplicação.

Government to government ou G2G – que corresponde a funções de interoperabilidade entre as diversas instâncias da administração pública, tanto horizontal (no nível federal ou dentro do executivo) quanto verticalmente (entre o governo federal e um governo estadual, por exemplo).

Government to business ou G2B – correspondendo a ações de governo envolvendo entidades externas, como operações de compras, contratações e licitações através de meios eletrônicos.

Government to citizen ou G2C – o qual corresponde a ações de governo voltadas para os interesses dos cidadãos, como a publicação de informações em websites de órgãos públicos ou a oferta de serviços de acordo com as demandas da população;

Government to employee ou G2E – corresponde ao relacionamento mantido entre governo e seu quadro interno de funcionários alocados nos mais diversos órgãos de atuação.

Governo eletrônico – conceito

O governo Eletrônico é um conjunto de estratégias que visa disponibilizar uma maneira diferente do Estado melhor relacionar-se com a sociedade. Essas estratégias envolvem desde a complexa estrutura física dos computadores até a simples disponibilização de informações na internet. No governo eletrônico, algumas das formas tradicionais de prestação de serviços públicos passam também a ser oferecidos na internet, ou seja, serviços públicos on-line ficam à disposição onde quer que esteja o cidadão. De tal modo, o governo eletrônico visa render facilidades e uma melhor operatividade na prestação de seus serviços, estabelecendo uma nova relação com o cidadão. Pois, “o cidadão moderno deseja ter escolha, conveniência e controle em seus relacionamentos com o governo”. (BARBETTA, 2004, p. 10).

Conforme DIAS (2006, p.18) alguns especialistas definem governo eletrônico, também denominado e-gov, em termos de ações específicas, tais como receber informações sobre ofertas de emprego, se inscrever na Previdência Social, ou pagar impostos via internet. Outros são um pouco mais abrangentes encarando o governo eletrônico como a automação da prestação de serviços de governo ao cidadão.

Nessa nova visão, o cidadão tem seus direitos resgatados, como: participação, informatização e utilização de serviços públicos de maneira acessível, com o governo regulamentando essa utilização. Os governos, então, devem desenvolver e implementar novas políticas e procedimentos para facilitar as transformações ocasionados pelo e-governo.

Para isso é preciso que se deixe evidente o valor da informação, e que se perceba que a união de toda sociedade constitui elemento indispensável para promover a inovação. *“ao redor do mundo os governos estão se comprometendo a entregar serviços pela internet...com uma ação imperativa”. Informação pública abundante e acessível é um dos bens mais importantes que o Estado deve oferecer aos seus cidadãos* (BARBETTA, 2004, p. 7).

Através do e-governo tem-se uma nova estrutura que determinará os serviços, os padrões e políticas para a internet, que não só influenciará o próprio e-governo, mas também *e-business, e-commerce, e-learning* e outros sistemas da *web*.

Para ZWEERS E PLANQUÉ (2001), *Governo Eletrônico* é um conceito ainda recente e, portanto, de difícil detalhamento. Pode-se dizer que: Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponível informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública.

O *Gartner Group* (2002), instituição da área de Ciência da Computação, define o governo eletrônico como a transformação das relações internas e externas do setor público por meio de operações possibilitadas pela internet e pela Tecnologia da Informação e Comunicação-TIC para otimizar a prestação de serviços governamentais, a participação dos cidadãos e os processos governamentais internos.

O ato do governo eletrônico americano (*USA –Congress*, 2002, p. 4), por sua vez, descreve que o governo eletrônico significa o uso, pelo governo, de aplicações internet baseadas na *Web* e outras tecnologias de informação, combinadas com processos que implementam tais tecnologias, para: (1) melhorar o acesso e prestação de informações e serviços ao público, a outras agências e entidades do governo; e (2) melhorar as operações do governo em termos de efetividade, eficiência, qualidade de serviço ou transformação.

Não obstante, para SEIFERT (2003, p. 1), Governo eletrônico envolve o uso da tecnologia da informação, em especial a internet, para melhorar a prestação de serviços governamentais aos cidadãos, empresas e outras agências governamentais. Tem o potencial de conectar, mais diretamente, o governo federal com seus cidadãos, criando novas oportunidades e desafios. O governo eletrônico possibilitaria aos cidadãos interagirem e receberem serviços do governo federal (estadual ou local) durante 24 horas por dia e sete dias por semana. Alguns observadores das iniciativas de e-gov sugerem que a prestação de serviços deveria se tornar mais conveniente, dependente e menos onerosa.

Para o Banco Mundial (2002), o objetivo do governo eletrônico deve ser a mudança de mentalidade quanto à condução da burocracia pública, tratando o cidadão não como cliente, mas como participante em processos decisórios que afetam suas vidas. Entretanto, chama a atenção para o fato de que não compete ao governo eletrônico resolver todos os problemas estruturais de um país no curto prazo

RONAGHAN (2002) afirma que a implementação popular de governo eletrônico é aquela que o define como uma atividade exercida exclusivamente na internet que melhora o acesso do cidadão às informações, serviços e conhecimentos especializados do governo para garantir a participação e a satisfação do cidadão com o processo governamental.

Assim, de acordo com a pesquisa do UNDESA (Apud DIAS, 2006), o governo, ao aplicar a Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, na administração pública para otimizar suas funções internas e externas, provê ao cidadão, às empresas e ao próprio governo, um conjunto de ferramentas que potencialmente transformarão o modo em que as interações acontecem, os serviços são prestados, o conhecimento é usado, a política é desenvolvida e implementada, os cidadãos participam na governança e , por conseguinte, os objetivos da boa governança e administração pública são atingidos.

As perspectivas de e-gov

As Nações Unidas (2004, p.8), por meio de uma Pesquisa, definiram cinco diretrizes da implementação de políticas de governança eletrônica, que são: criar serviços junto às escolhas dos cidadãos; tornar mais acessíveis o governo e seus serviços; inclusão social; fornecer informações de forma responsável e utilizar as TICs e os recursos humanos de forma eficiente e eficaz.

Também destacam-se os seguintes atributos potenciais do e-gov: tornar as ações da administração pública mais eficientes; otimizar a oferta de serviços governamentais; permitir e estabelecer uma relação de confiança entre agentes públicos e os cidadãos; e contribuir para o processo de modernização do Estado (OCDE, 2003).

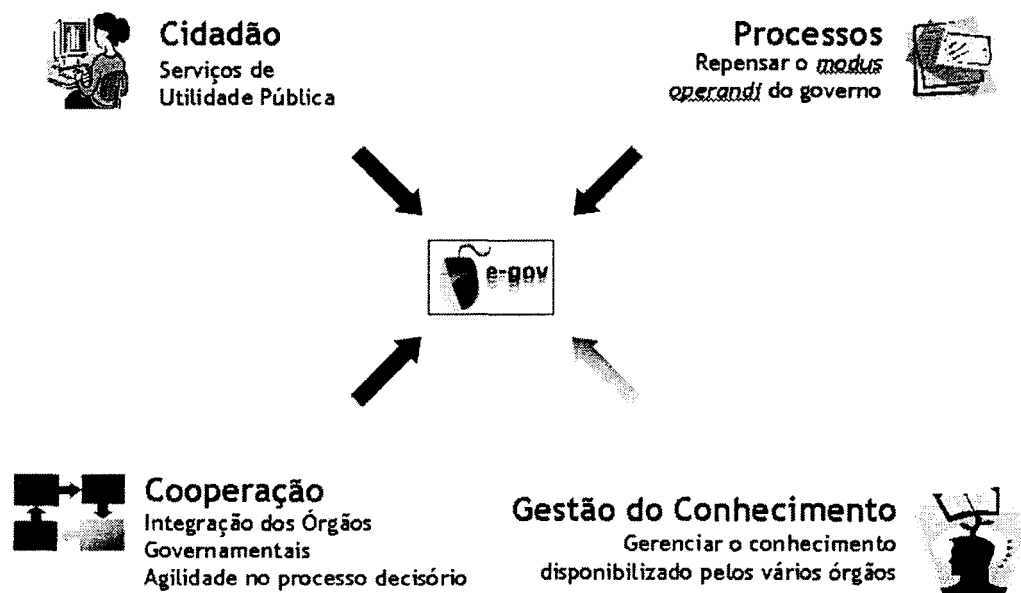
Segundo LENK e TRAUNMÜLLERV (Apud JOIA, 2002) , o Governo Eletrônico pode ser analisado sob quatro perspectivas, a saber:

1. **Perspectiva do Cidadão** - visando oferecer serviços de utilidade pública ao cidadão contribuinte;

2. **Perspectiva de Processos** - visando repensar o *modus operandi* dos processos produtivos ora existentes no Governo, em suas várias esferas, tais como, por exemplo, os processos de licitação para compras (*e-procurement*);
3. **Perspectiva da Cooperação** - visando integrar os vários órgãos governamentais, e estes a outras organizações privadas e não-governamentais, de modo que o processo decisório possa ser agilizado, sem perda de qualidade, e que se evitem fragmentação, redundâncias etc., hoje existentes nas relações entre esses vários atores;
4. **Perspectiva da Gestão do Conhecimento** - visando permitir ao Governo, em suas várias esferas, criar, gerenciar e disponibilizar em repositórios adequados o conhecimento tanto gerado quanto acumulado por seus vários órgãos.

Essas quatro facetas podem ser melhor visualizadas na Figura

Figura 1 - Perspectivas em Governo Eletrônico



Fonte: CASTOLDI, André (2003).

As perspectivas de governo eletrônico também podem ser entendidas através de outras taxonomias, tal qual a expressa por PERRI (2001). Esse autor diz que Governo Eletrônico pode ser compreendido através dos três vieses descritos a seguir.

1. **Fornecimento de Serviços Eletrônicos:** Atualmente, a maior parte dos esforços, recursos e da atenção política devotados a Governo Eletrônico se concentram nesta área, a qual envolve o fornecimento de serviços de utilidade pública para o contribuinte assim como o relacionamento Governo–Empresas, usando as tecnologias da informação e comunicação como propiciadoras.
2. **Democracia Eletrônica (*e-democracy*):** Novas legislaturas, como as da Escócia e do País de Gales, estão usando sistemas de votação eletrônica nos seus parlamentos locais, assim como há no mundo experiências piloto de consulta on-line aos cidadãos.
3. **E-governance:** Esta é a área menos estudada de Governo Eletrônico. Ela incluiria, entre outras atividades, todo o suporte digital para elaboração de políticas públicas, tomada de decisões, *public choices* e *workgroup* entre os vários gestores públicos de diferentes escalões.

Conforme FERNANDES e AFONSO (2001, p. 25), quanto à sua implantação, considera-se que o desenvolvimento do governo eletrônico ocorre geralmente através de quatro estágios:

O primeiro consiste na criação de *websites* para a difusão de informações sobre órgãos e departamentos dos mais diversos níveis de governo. Eventualmente, esses *websites* são reunidos em um portal que, nesse estágio, consiste apenas em uma espécie de catálogo de endereços dos vários órgãos do governo.

No segundo estágio, esses *websites* passam também a receber informações e dados por parte dos cidadãos, empresas ou outros órgãos. A comunicação, nesse caso, torna-se uma via de mão dupla – como exemplo, o contribuinte pode enviar sua declaração de imposto de renda ou informar uma mudança de endereço; são criados endereços eletrônicos para receber reclamações ou sugestões nas diversas repartições; empresas cadastram-se eletronicamente para o fornecimento de certos serviços; dados são transferidos, usando a Internet, entre departamentos ou órgãos governamentais.

O terceiro estágio de implantação do governo eletrônico já revela uma estrutura mais complexa. Nesta etapa se dá a realização de operações como pagamentos de contas e impostos, execução de programas de educação à distância, matrículas na rede pública de ensino, compras de materiais diretamente com fornecedores, entre outros. Em suma, os serviços ofertados transcendem o simples acesso a informações, sendo possível substituir o atendimento anteriormente prestado por um conjunto de funcionários em repartições públicas por uma plataforma de rede que propicia uma interface direta e imediata com o cidadão ou a empresa.

Essas modificações tornam-se ainda mais complexas e radicais no quarto estágio de implantação do governo eletrônico. Nesta fase avançada, o portal de acesso principal aos serviços governamentais vai além de ser apenas um índice dos *websites* de diversos gestores públicos, vindo a se tornar um ambiente de convergência entre todos os serviços prestados pelo governo. Nesse estágio, o serviço é disponibilizado por funções ou temas, e não segundo a divisão real do governo em ministérios e/ou departamentos.

De tal modo, para FERNANDES e AFONSO (2001) partir desta plena integração dos serviços, a infra-estrutura de redes libera o usuário da tarefa de identificar quais níveis de governo estão envolvidos e em que seqüência estão sendo mobilizados para a prestação de determinado serviço ou informação.

A transformação das relações entre governo e sociedade costuma ser o objetivo maior de qualquer política de governo eletrônico. Nessa etapa a proposta é de buscar a integração de canais de serviço – Internet, telefone, atendimento presencial – e inserir o *e-gov* numa visão ampliada de ação governamental, sem tratá-lo como iniciativa isolada (ACCENTURE, 2001).

KELLER (2000), também identificou quatro fases no processo de transição dos governos em direção ao Governo Eletrônico: Presença, Interação, Transação e Transformação.

Presença: A primeira fase caracteriza-se pelo estabelecimento da presença do governo na Internet. Neste período, ocorre uma proliferação de *websites* departamentais, cada um deles referenciado por uma URL diferente, oferecendo informações e serviços produzidos por aquele determinado departamento: endereço e telefone para contato, missão da organização,

lista de serviços prestados etc., numa espécie de marketing eletrônico. Para terem acesso àquelas páginas, os usuários da Internet devem conhecer os endereços eletrônicos dessas páginas ou fazer uso de sites de busca. Considerando-se que, em média, um governo tem entre 50 a 70 diferentes agências ou departamentos, pode-se ter uma idéia da dificuldade dos cidadãos para interagirem eletronicamente com o governo.

Interação: Nesta fase, percebe-se já um movimento do governo de colocar alguma ordem no caos que se formou na Internet durante a primeira fase. Notando a dificuldade dos cidadãos em lidar com um universo tão fragmentado, governos criam um site central, a partir do qual os cidadãos podem se conectar a qualquer departamento. Os *links* para outros departamentos de governo são referenciados de acordo com o organograma. Infelizmente, essa abordagem tem o mesmo efeito que a anterior, uma vez que obriga o cidadão a ter conhecimento prévio sobre o departamento ao qual deve reportar-se para ter um certo tipo de serviço prestado.

Transação: Esta fase já traz inovações significativas. Em vez de organizar suas páginas por departamento, os serviços são agregados num portal único, que, para o governo, é, geralmente, o principal site governamental na *Web*.

Transformação: Nesta fase, as organizações usarão a Internet, as telecomunicações e outras tecnologias avançadas (como sistemas integrados de resposta por voz) para otimizar continuamente a prestação de serviços, a participação dos cidadãos e a governança. Essas tecnologias permitirão ao governo transformar os quatro tipos de relacionamentos que são vitais para seu trabalho: o G2C (*Government to Constituent* – Governo e Cidadão), G2B (*Government to Business* – Governo e Setor Privado), o G2G (*Government to Government* - Governo e outros órgãos do Governo) e o G2E (*Government to Employee* – Governo e o Servidor Público).

De tal modo, tanto Fernandes e Afonso, como Keller, identificam 4 fases de progressão do governo eletrônico. Consoante a isto, apresenta-se um quadro comparativo entre as idéias desses autores.

Quadro 01 - Comparativo entre Fernandes e Keller

FASE	FERNANDES E AFONSO	KELLER
1ª	Difusão das informações sobre órgãos	Há uma proliferação de websites;

	e departamentos; O website é apenas uma espécie de catálogo.	Os departamentos disponibilizam poucas informações como endereço, telefone, missão e lista de serviços prestados pelos órgãos.
2ª	Já há o recebimento de informações e dados por parte dos usuários, ou seja, já existe interação entre órgão e usuário.	Fase em que é criado um site central para os usuários conectarem-se a qualquer departamento, suplantando a fragmentação da fase anterior.
3ª	Existe a realização de operações (pagamento de contas e impostos, matrículas, etc.); Já é possível deixar de ir a uma repartição pública para obter um serviço. A operação pode ser feita de casa.	As páginas deixam de ser organizadas por departamentos; Os serviços são agregados em um único portal a operação é feita de um computador sem precisar ir ao órgão.
4ª	Os serviços deixam de ser disponibilizados por órgãos ou departamentos e passam a ser disponibilizados por funções ou temas.	Fase em que as organizações passam a usar outras tecnologias avançadas, otimizando a prestação de serviços, possibilitando a participação dos cidadãos.

Fonte: Elaboração do autor, 2008.

A experiência brasileira

As primeiras experiências de Governo Eletrônico no Brasil, segundo os registros do próprio site do governo eletrônico brasileiro, podem ser contextualizadas a partir do ano 2000, quando o Governo Brasileiro lançou bases para a criação de uma sociedade digital ao criar um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000. As ações deste Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação - GTTI, formalizado pela Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000, coadunaram-se com as metas do programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

A proposta do governo eletrônico brasileiro partiu da existência de um amplo conjunto de serviços na internet e de um portal único de serviços e informações ao cidadão, denominado Rede de Governo. Entre os serviços existentes na época, destacava-se a entrega de declarações do Imposto de Renda, emissão de certidões de pagamentos de impostos, divulgação de editais de compras governamentais, cadastramento de fornecedores governamentais, matrícula escolar no ensino básico, acompanhamento de processos judiciais, acesso a indicadores econômicos e sociais e a dados dos censos, prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da Previdência Social, envio de mensagens pelos Correios por meio de quiosques públicos e informações sobre programas do Governo Federal. A proposta procurou priorizar a incorporação das novas tecnologias da informação aos processos administrativos do governo e à prestação de serviços ao cidadão (PRADO, 2004, 52).

Já por ocasião da implantação do programa, o governo federal reconhecia que a falta de uma política integrada e abrangente para promover a efetiva universalização do acesso às tecnologias da informação e aos serviços seria um sério empecilho para o desenvolvimento do projeto (BRASIL, 2002b, 2002c). Como quase tudo na internet, a infra-estrutura dos serviços informatizados do Governo Federal estava fundada na operação de uma malha descentralizada, o que poderia comprometer o programa de diversas formas, seja pela falta de um padrão comum de atendimento, seja pela falta de intercomunicação por uma *intranet* governamental, ou ainda pela ausência de procedimentos mais específicos.

Em vista destes problemas, o governo priorizou a formulação de uma política de tecnologia da informação e comunicação voltada para a administração pública, integrada com as ações do programa Sociedade da Informação (BRASIL, 2000b). Este programa, criado através do Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999 e integrado ao programa de governo eletrônico, foi estruturado em sete grandes linhas de ação: mercado, trabalho, oportunidades, universalização de serviços para a cidadania, educação na sociedade da informação, conteúdos e identidade cultural, governo ao alcance de todos, pesquisa e desenvolvimento de tecnologias-chave e aplicações e, finalmente, infra-estrutura avançada e novos serviços.

Entretanto, por orientação do governo, o trabalho do GTTI concentrou esforços em três dessas sete linhas de ação do programa Sociedade da Informação: universalização de serviço; governo ao alcance de todos; e infra-estrutura avançada.

O estabelecimento do Comitê Executivo de Governo Eletrônico pode ser considerado um dos grandes marcos do compromisso do Conselho de Governo em prol da evolução da prestação de serviços e informações ao cidadão.

O Comitê Executivo de Governo Eletrônico – CEGE tinha como objetivo formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações em implantação do Governo Eletrônico e, atendendo a um Plano de Metas, apresentou, em 20/09/2000, o documento “Política de Governo Eletrônico”. Com Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação –SLTI, exercendo as atribuições de Secretaria-Executiva e garantindo o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê.

Em 29 de novembro de 2003, a Presidência da República publicou um Decreto criando oito Comitês Técnicos de Governo Eletrônico: I – Implementação do Software Livre; II – Inclusão Digital; III – Integração de Sistemas; IV – Sistemas Legados e Licenças de Software; V – Gestão de Sítios e Serviços On-line; VI – Infra-Estrutura de Rede; VII – Governo para Governo – G2G; e VIII – Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica.

Em 2004 foi apresentado o conjunto de princípios e diretrizes estratégicas que foram estabelecidas pelo Governo como orientação para as ações de governo eletrônico e gestão da TIC no âmbito Federal. O conteúdo foi reunido no Relatório Consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico –CEGE elaborado em maio de 2004. De onde se destacam vários pontos.

O primeiro deles é o papel do governo eletrônico como promotor da cidadania e do desenvolvimento. Isso significa que o e-gov deve orientar-se para as demandas dos cidadãos enquanto indivíduos e também, para promover o acesso e a consolidação dos direitos da cidadania.

O segundo papel do e-gov é o de funcionar como instrumento de mudança das organizações públicas, de melhoria do atendimento ao cidadão e de racionalização do uso de recursos públicos.

O terceiro papel que o e-gov pode desempenhar é o de promover o processo de disseminação da tecnologia da informação e comunicação para que este contribua para o desenvolvimento do país.

O quarto papel, diz respeito à promoção, uso e disseminação de práticas de Gestão do Conhecimento na administração pública.

O programa federal de Governo Eletrônico propriamente dito, reúne muitas ações em andamento, articulando-as sob condução do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (BRASIL, 2001). O programa procurou explorar as potencialidades da Tecnologia da Informação no aprofundamento das ações de reforma da administração pública, em especial nos aspectos de melhoria da prestação de serviços ao cidadão, acesso às informações, redução de custos e controle social sobre as ações de governo. Como o programa surgiu a partir do diagnóstico de problemas observados na gestão dos sistemas de informação da administração federal, não se restringe a uma abordagem estritamente tecnológica da questão. O seu desenvolvimento visou também promover a universalização do acesso do cidadão aos serviços prestados pelo governo, a integração entre sistemas, redes e bancos de dados da administração pública e a abertura de informações à sociedade, por meio da internet.

O programa mostra uma relação de complementaridade com as ações do programa Sociedade da Informação, visando a obtenção de ganhos de sinergia, já que o programa de governo eletrônico atua principalmente sobre a informação mantém o seu direcionamento para os segmentos empresarias e de pesquisa científica e tecnológica.

O programa de Governo Eletrônico se propõe também a utilizar a infra-estrutura e recursos previstos no programa Sociedade da Informação, para apoiar a universalização do acesso à tecnologia da informação, com atuação em três frentes fundamentais; interação com o cidadão, melhoria da sua própria gestão interna e integração com parceiros e fornecedores (BRASIL, 2001).

De tal modo, por meio dessas iniciativas de implantação do governo eletrônico no Brasil, pode-se reconhecer que o país avançou muito nessa área, inclusive seus preceitos foram expandidos para os Estados e Municípios. Uma prova disso é que hoje, praticamente, não existe nenhuma repartição pública federal, estadual e até mesmo municipal que não tenha sua *página web* ou em que os funcionários não disponham de algum serviço de mensagem eletrônica. Os serviços oferecidos na Internet, ao menos pelo, governo federal, já se tornaram parte da rotina de milhões de brasileiros, como o envio da declaração do imposto de renda, a utilização de urnas eletrônicas nas eleições, a obtenção de certidões negativas, a abertura e o acompanhamento de processos previdenciários, a consulta à lista de medicamentos genéricos e de medicamentos suspensos, etc. Contudo, o governo eletrônico ainda necessita caminhar rumo a uma utilização mais ampla pela sociedade, vencendo dessa forma alguns desafios que o Brasil ainda precisa ultrapassar.

3.4 O Legislativo e a Tecnologia da Informação e Comunicação -TIC

Em partes anteriores deste trabalho, teceram-se comentários sobre o governo eletrônico e o seu uso para uma maior agilização, flexibilização e, especialmente, sobre como ele se tornou uma das ferramentas mais eficazes de transparência na administração pública brasileira.

Por conseguinte, será tratada nesta parte a participação do Poder Legislativo nesse processo, tendo em vista este Poder ser o objeto de estudo deste trabalho. Por esse motivo, o objetivo principal aqui será o de explanar sobre as atribuições do Poder Legislativo no seu sentido lato, a partir daí apresenta-se uma leitura sobre o Poder Legislativo Federal, e posteriormente tratar-se-á das suas experiências na utilização da Tecnologia da Informação, exemplificando com duas grandes iniciativas, que foram fundamentais para dotar este Poder das ferramentas do chamado governo eletrônico. E por fim pretende-se demonstrar os benefícios trazidos com a utilização dessas novas ferramentas para o melhor cumprimento das funções do Legislativo, sejam elas para a melhoria da sua própria estrutura administrativa e mais especificamente sobre como os sistemas informacionais vieram a contribuir para uma maior aproximação e interação do Legislativo com a sociedade e especialmente para um aumento da transparência dos atos desse Poder.

Organização e atribuições do Poder Legislativo

Para um melhor entendimento do que se pretende considerar neste ponto, cumpre-se antes falar das atribuições do Poder Legislativo, explanação esta que não pode prescindir, tendo em vista que a partir do conhecimento das funções desse Poder é que se poderá tecer considerações acerca da sua importância para o sistema político brasileiro. É importante ressaltar que o presente Trabalho tem como foco as Assembléias Legislativas Estaduais. Entretanto, não se pode falar de Poder Legislativo sem antes discorrer sobre o seu modelo na esfera Federal. Portanto, fez-se necessário, primeiramente, explanar sobre o Poder Legislativo nessa esfera.

A Constituição Federal de 1988 prescreve, em seu art. 2º, que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa repartição de poderes decorre da teoria da tripartição dos poderes, sistematizada por MONTESQUIEU, na sua obra denominada *Do Espírito das Leis*, de 1748, inspirada por John Locke e no sistema político inglês da época.

Contudo, quando se sistematizou a teoria da tripartição dos poderes, MONTESQUIEU tratou do Poder Legislativo com sendo o poder representado pelos homens encarregados de criar as leis, também conhecidos como legisladores, destacando, portanto, apenas a sua função legislativa. Todavia, no ordenamento jurídico e na sistemática constitucional moderna, além dessa função elementar de elaborar as leis que regem o Estado, quando se refere ao Poder Legislativo, deve-se sempre considerar uma série de outras atribuições importantes quanto a de legislar, tais como atribuições meramente deliberativas, atribuições de julgamento de crimes, de responsabilidade, etc.

No caso do Poder Legislativo Federal, para exercer as suas atribuições, o mesmo compõe-se de duas câmaras, recebendo por essa razão, a denominação de bicameral. O bicameralismo é o sistema segundo o qual o Poder Legislativo é exercido por duas casas, no caso do Brasil, pela Câmara dos Deputados - representante do povo e integrada por deputados eleitos pelo sistema proporcional, e pelo Senado Federal - representante dos Estados e do Distrito Federal e composto por senadores eleitos pelo sistema majoritário. Em oposição a esse sistema, está o unicameralismo, no qual apenas uma câmara exerce o poder.

Para CRETELLA JÚNIOR (2000, p. 137-138), o sistema bicameral brasileiro foi espelhado na Constituição Americana de 1791, cujos elaboradores sofreram grande influência de MONTESQUIEU. Por isso, do mesmo modo que o Poder Legislativo dos Estados Unidos é composto pelo Senado e pela Câmara dos Representantes, o Poder Legislativo do Brasil, no âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados.

Destarte, como foi afirmado anteriormente, o foco principal deste Trabalho são as Assembléias Legislativas Estaduais. Porquanto, será dada uma maior ênfase na organização e atribuições das Assembléias Legislativas Estaduais. Assim, as explanações que se seguem têm base em um estudo realizado no Regimento Interno dos 27 legislativos estaduais.

De tal modo, em um sentido mais amplo pôde-se dividir as funções do Poder Legislativo dos Estados conforme descrito abaixo:

Função legislativa – exercida em conjunto com o governador. No exercício dessa função a Assembléia legisla a respeito de matérias de competência do Estado. Por intermédio dela se estabelecem as leis estaduais, e se cumpre o princípio da legalidade a que está submetido à Administração.

Função meramente deliberativa - com a qual a Assembléia Legislativa exerce atribuições de sua competência privativa que envolvam a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de aprovação, de autorização, de fixação de situações, de julgamento técnico, que independem de sanção do governador, as quais também deverão ser indicadas pela lei própria.

Função fiscalizadora - é exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Essa função se efetiva mediante vários mecanismos, como, por exemplo, pedido de informações ao governador, convocação de auxiliares diretos deste, investigação mediante comissão especial de inquérito, tomada e julgamento das contas do governador, etc.

Função julgadora - pela qual a Assembléia Legislativa exerce juízo político, quando lhe cabe julgar o governador e os deputados estaduais por infrações político-administrativas.

E mais especificamente, pôde-se constatar, por meio desse Estudo, que não existem grandes diferenças nas atribuições entre essas Casas Legislativas. Podendo-se afirmar que elas têm como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de todas as entidades da Administração direta e indireta, incluindo as autarquias, fundações e empresas públicas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicações das subvenções e renúncia de receitas.

As Casas Legislativas Estaduais, no respeito ao princípio da separação dos Poderes e à autonomia dos entes públicos, nos termos constitucionais e compreendendo sua competência e atuação, têm ainda como incumbências: a prestação e tomada de contas do governador; a apuração de crime de responsabilidade de agentes políticos, através do devido processo legal; a convocação de Secretários de Estado, de outros agentes políticos, de representantes legais de entidades integrantes do terceiro setor, que percebam e administrem bens ou recursos estatais e outros entes que prestem serviços à coletividade, mediante concessões públicas; a efetivação da posse e da fixação de subsídio do governador e do Vice-Governador do Estado; a apreciação das nomeações sujeitas à deliberação do Poder Legislativo; e, outras matérias definidas em lei.

Quanto à composição, as Assembléias Legislativas são compostas por deputados, cujo número é fixado pela Constituição do respectivo Estado, proporcionalmente à população deste, sendo o mandato do deputado de quatro anos.

Á respeito da inviolabilidade dos deputados, as Constituições Estaduais e os Regimentos Internos das Assembléias Legislativas, estabelecem expressamente a inviolabilidade dos deputados por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Estado. Isto quer dizer que na circunscrição do Estado o deputado não comete crime de opinião. Não há, no entanto imunidade processual dos deputados em relação a outras infrações penais. Portanto, estará sujeito, se cometer crime, a processo, independentemente de autorização de sua Casa Legislativa.

Entretanto, a partir das mudanças impostas com a introdução de novos conceitos trazidos com a *New Public Management - NPM*, o Poder Legislativo teve também que se adaptar a essas novas imposições, melhorando o desempenho de suas funções.

Conforme AUGUSTO (2006, p. 43) desse modo, o Legislativo investiu-se na condição de agente de *accountability* das burocracias, ocupando, de tal modo, uma posição de relevância ainda maior na arquitetura democrática com contrapeso a eventuais desbalanceamentos que se originem da expansão de poderes do Executivo e de suas burocracias.

O uso de Sistemas Informacionais no Legislativo Brasileiro

Por conseguinte, podendo-se afirmar que motivado por essa mudança de postura imposta pelo novo paradigma administrativo, que impulsionou o legislativo como agente de *accountability*, e também impulsionado pelos novos preceitos da era da informação, o legislativo brasileiro precisou buscar novas ferramentas que pudessem facilitar e melhorar o bom desempenho de suas atribuições, já vistas anteriormente. Não obstante, o legislativo também teve que adotar ferramentas informacionais que o executivo já vinha utilizando, cujo seu conjunto configuraram o chamado e-gov ou governo eletrônico. No âmbito do Poder Legislativo essa ferramenta foi denominada de e-legislativo.

O Sistema de Informações Legislativas - Sileg - em partes anteriores da presente dissertação foi possível perceber nos últimos anos os esforços do Poder Executivo, em especial o Federal, rumo a uma melhor utilização dos sistemas informacionais, com o intuito de modernizar suas tarefas, aumentando sua eficiência e possibilitando maior transparência de suas atividades, e isso vem estreitando os laços com a sociedade. Nesse contexto também se percebem esforços do Poder Legislativo, e de forma mais efetiva, da Câmara dos Deputados.

De tal modo, a Câmara dos Deputados, criou seu sistema corporativo, responsável pela automação do processo legislativo, denominado Sileg, que tem como núcleo de suas tarefas o controle de tramitação de proposições. O Sileg possui uma infra-estrutura com a capacidade

de acompanhar as proposições durante todo o ciclo do procedimento legislativo, ou seja, desde a sua criação, a deliberação nas comissões e no Plenário até, finalmente, sua transformação em lei.

Segundo EIRA e ROCHO (2004), eram comuns os casos de pessoas que se deslocavam de outra localidade até Brasília somente para ter acesso ao andamento de determinada proposição de interesse, ou que requisitavam à Câmara dos Deputados o envio das íntegras de proposições ou pareceres referentes a um assunto específico, o que poderia gerar o acúmulo de centenas de páginas a serem copiadas e remetidas. Tais atividades foram extintas a partir do momento em que qualquer pessoa, usando um computador conectado à Internet, poderia acessar todas essas informações ou mesmo cadastrar-se eletronicamente para receber qualquer tramitação de uma proposição desejada.

Antes do Sileg a Câmara utilizava dois outros sistemas, o Sinopse e o Decom. O Sinopse consistia no registro de tramitações em formato de texto livre, sem a realização de testes de consistência da informação ou mesmo a orientação do fluxo a ser seguido pela proposição de acordo com seu tipo. Mesmo com suas limitações, ele se tornou a fonte básica de pesquisas sobre os dados da tramitação. Já o sistema Decom, consistia em uma iniciativa mais ousada e complexa, pois buscava agregar maior automação na montagem da tramitação de uma proposição. Como forma de apreciação e regime de tramitação eram implementados os controles, e estes podiam gerar andamentos distintos para cada caso. Assim, esses dois sistemas serviram de base para a construção de um novo sistema que fosse capaz de orientar de maneira automática o andamento de uma proposição, de acordo com os passos descritos pelo Regimento Interno, e que abrangesse todos os entes envolvidos no processo legislativo, sem restringir-se às necessidades pontuais de determinados departamentos.

Assim, o sistema foi montado em duas fases, e já na primeira um dos módulos implementados era essencial para uma posterior divulgação dos dados pela Internet, isso foi possível por meio do Autenticador de Proposições, responsável pela entrega de qualquer tipo de proposição, desde Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição de autoria de um parlamentar ou órgão externo, como o Executivo ou Judiciário, até pareceres e emendas a serem apresentados em uma comissão. Garantiu-se assim que o teor dos documentos relacionados no sistema ficariam inteiramente disponíveis para posterior consulta, inclusive com a possibilidade de busca textual sobre tais íntegras.

Depois disso, partiu-se para uma importante etapa, que era a construção de um portal capaz de responder às pesquisas sobre proposições, acompanhamento de reuniões, atuação parlamentar, entre outras tantas informações contidas no sistema que recorrentemente eram requisitadas por usuários externos à Casa e que serviam de subsídio para as mais distintas aplicações. De tal modo, foi reestruturado o site e criada uma página específica para atender a esse tipo de pesquisa. Em meados de 2003, tal aplicação correspondia a parte significativa das consultas efetuadas no site da Câmara dos Deputados, com milhares de acessos diários.

Por conseguinte segundo EIRA e ROCHO (2004), a partir de 2003, o Sileg já havia se tornado uma realidade no âmbito da Câmara, o que contribui para uma mudança da imagem da Câmara dos Deputados junto à sociedade, em especial, pela aplicação de alguns princípios de governo eletrônico, tais com a integração G2C, na qual o cidadão pode ter acesso a informações sobre as matérias de seu interesse por intermédio de correio eletrônico, por meio de um cadastro no portal da Casa ou mesmo acompanhar mais de perto a atuação dos parlamentares representantes de seu estado.

Atualmente o site é acessado em média 15 mil vezes por dia, com picos superiores a 50 mil em épocas de votações polêmicas. EIRA e ROCHO (2004) afirmam que, isso é um reflexo da mudança de postura do eleitor devido ao acesso a essas novas mídias, ele deixa de ser um elemento passivo no processo de elaboração legislativa e passa a interferir diretamente por meio de uma cobrança condizente com sua linha ideológica, da mobilização de protestos, do envio de mensagens de apoio ou reprovação e de sugestão de alterações nas proposições apresentadas. Tal aproximação é fundamental para o combate à corrupção, pois o parlamentar tem a noção exata de que todos os seus atos estão sendo acompanhados e pode esperar cobranças de acordo com as posições que assume.

O Programa Interlegis - foi lançado em 1997 pela Mesa Diretora do Senado Federal, tendo com principal objetivo tornar-se um fator de modernização do Estado brasileiro, buscando estimular a integração do Poder Legislativo em suas instâncias federal, estadual e municipal com o objetivo de melhorar a comunicação e o fluxo de informações entre os legisladores, aumentar a eficiência e competência das casas legislativas e o aumento da participação popular no processo político nacional, por meio da utilização da Tecnologia da Informação.

DAMASCENO (2002, p. 27) acrescenta que esse programa teve seu desenvolvimento assegurado pelo Senado Federal, o qual garantiu o seu progresso até que os atuais resultados pudessem ser alcançados. A comunidade virtual do legislativo foi constituída por membros institucionais, como: o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais, as Câmaras Municipais e o Tribunal de Contas da União, além de membros individuais – senadores, deputados federais e estaduais e vereadores.

Por conseguinte, a Comunidade Virtual propunha-se a ampliar a comunicação e a melhorar o fluxo de informações entre as instâncias federal, Estadual e municipal do Poder Legislativo, e entre essas e a sociedade, para incrementar sua eficiência e competência. Suas ações se concentram na área de educação, comunicação, informação e tecnologia, devendo destacar que essa iniciativa também se pretende, tanto direta quanto indiretamente, estimular a participação popular no processo político nacional, mediante mecanismos de divulgação de informações de diversas naturezas, com a utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação –TIC.

Na execução das atividades e projetos previstos para a instalação da Comunidade, sua estrutura foi definida tomando por base três sub-programas: Sub-Programa de Formação da Comunidade; Sub-Programa de Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias, Produtos e Serviços; e Sub-Programa de Infra-Estrutura Tecnológica.

Contudo, dentre as principais dificuldades na execução do Interlegis, segundo DAMASCENO (2002, p. 29), estava a falta de experiência na criação de comunidades virtuais, em todo o mundo e em particular no Brasil, capaz de oferecer melhores condições para a sensibilização dos membros individuais envolvidos no processo sobre a importância da iniciativa e potenciais benefícios a serem trazidos para o Poder Legislativo. O início da implementação do Programa teve suas atividades voltadas prioritariamente para a sensibilização dos usuários e para a divulgação da criação da Comunidade Virtual do Poder Legislativo entre os diversos estados e municípios brasileiros.

De tal modo, desde sua criação, a comunidade virtual do Programa Interlegis tem obtido um nível crescente de participação, contando, hoje, com a adesão do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do TCU, contando também com a adesão de todas as

Assembléias Legislativas Estaduais, de mais de 4 mil câmaras, perfazendo um total de 63 por cento de câmaras municipais brasileiras. O Programa possui ainda 6.000 parlamentares inscritos no seu banco de dados.

Contudo, afirma DAMASCENO (2002, p. 30) , o Programa pretende desenvolver ações para a consolidação dos resultados já obtidos, buscando paralelamente, a ampliação da comunicação entre os parlamentares das três esferas de Poder Legislativo e o oferecimento de maiores oportunidades de capacitação técnica para servidores e parlamentares. Dessa forma o Programa tem buscado ampliar o número de Casas Legislativas aderidas ao programa e a ampliação da oferta de produtos e serviços a serem utilizados pelas diversas Casas Legislativas, em todo o território nacional de modo a otimizar a utilização dos recursos de informática e de comunicação alocados junto às mesmas.

Agora com os 10 anos de ações e experiências, o Interlegis busca a intensificação desse processo de transferência por meio de ações diretas nas câmaras legislativas, usando um modelo de implementação que integra tecnologia, informação, comunicação e educação, base de todos os produtos criados até o momento, que adaptados a cada uma das realidades e integrados em um único pacote de melhores práticas, deverão ser aplicados em câmaras municipais.

O e-Legislativo e Transparência na Administração Pública

Conforme evidenciado, atualmente todos os legislativos estaduais possuem suas páginas eletrônicas, nas quais são disponibilizadas uma série de informações como notícias diárias sobre as ações parlamentares, agenda dos deputados, ordem do dia, relatórios semestrais e anuais sobre as ações desenvolvidas pelos parlamentares e pelas comissões, lista de frequência dos deputados, execução orçamentária, entre outras informações. Contudo, a disponibilização dessas informações varia muito entre as Casas Legislativas Estaduais, havendo por parte de algumas a disponibilização de uma quantidade razoável de informação e por outras uma disponibilização ainda incipiente.

Um ponto positivo desses portais é que eles disponibilizam um canal de comunicação entre a sociedade e a Casa Legislativa e também com os deputados, fato este que facilita o

contato com este Poder, considerado ainda por muitos, como distante da população em especial das populações residentes no interior desses Estados, tendo em vista que a Casa Legislativa Estadual estabelece sua sede na capital dos Estados. E devido a esse distanciamento, grande parte da população só pode acompanhar a atuação dos parlamentares, através dos meios de comunicação, entre eles os portais eletrônicos dos legislativos, os quais apresentam-se como um dos mais completos meios de contato da população com o legislativo.

Pois como afirma MAIA (2002), as novas tecnologias de informação e comunicação, incluindo aí a internet, parecem oferecer vantagens diversas sobre os meios de comunicação democrática, uma vez que seus dispositivos interativos e multifuncionais oferecem “novas possibilidades para a participação descentralizada”. Como afirma a autora, essas novas tecnologias permitem colocar diferentes parceiros de interlocução em contato, através de ações recíprocas e vínculos virtuais, criando um potencial de interação inédito. Trata-se não apenas da conectividade isolada do usuário da rede em contato com o Governo, por exemplo, mas sim o potencial de conexão coletiva, aproximando cidadãos através de chats e grupos de discussão.

De tal modo, esses portais se constituem em uma excelente ferramenta de informação e de transparência dos atos do Poder Legislativo, pois uma das funções principais do governo eletrônico é a transparência, o qual utiliza o ferramental da Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, em especial a internet, para informar o cidadão acerca das ações que o órgão está desenvolvendo e quanto de recursos, sejam eles materiais, humanos ou financeiros, estão sendo despendidos para a consecução dos objetivos deste órgão.

Assim, a utilização da internet também se constituiu em uma ferramenta de apoio ao legislativo na consecução de seu papel de agente fiscalizador dos atos do executivo, a qual, se for explorada em sua plenitude, pode possibilitar que este Poder torne-se verdadeiramente um agente da accountability. Cabendo, de tal modo, ao legislativo a responsabilidade de divulgar não apenas informações acerca dos seus atos, mas dos atos do executivo.

Nesse contexto, é importante ressaltar uma importante diferença na utilização de sistemas informacionais, em especial a internet, entre o executivo e o legislativo, onde o primeiro pode fazer uso desses sistemas para a prestação de vários serviços à sociedade, como

a emissão de guias de pagamento, matrícula na rede de ensino, pagamento de multas, etc. Já a utilização da ferramenta da internet pelo Legislativo é eminentemente informativa, de controle e fiscalização. Portanto, a transparência é a principal função do chamado e-legislativo. De tal modo, é imprescindível que esses parlamentos estaduais utilizem de fato o e-legislativo como uma verdadeira ferramenta de controle, fiscalização e divulgação dos seus atos e dos atos do Executivo.

Um fato importante a ser considerado é que o Brasil ainda não possui uma lei de transparência e acesso às informações públicas governamentais nos moldes da lei Americana, e de alguns países da América Latina, entre eles o México, que possui uma das mais completas leis de transparência e acesso às informações públicas do mundo. Nesses países, a lei impõe aos gestores públicos que disponibilizem uma gama de informações acerca da gestão dos seus órgãos em seus respectivos portais eletrônicos. Inclusive, no México, essa lei também impõe ao legislativo, quais informações devem constar nos seus portais eletrônicos. De tal modo, devido a importância desse tema é que o mesmo será melhor explanado a seguir.

3.5 A Lei de Transparência Pública e Acesso às Informações Públicas Governamentais

Nesta parte será debatido a importância da efetivação de uma lei que garanta ao cidadão um acesso mais fácil a informações públicas, pois um dos princípios da administração pública é o da legalidade, que faz com que os atos do administrador público sejam balizados através de leis, decretos, resoluções, portarias, etc. Apesar da Constituição brasileira já prever a publicidade de informações públicas, será demonstrado que uma legislação mais específica, que obrigue o agente público a divulgar dados inerentes à administração pública, assim como quais as informações deverão ser divulgadas, mostra-se necessário para que se tenha uma maior uniformidade na disponibilização dessas informações entre os diversos órgãos da administração pública e principalmente para que o cidadão saiba quais documentos e informações o gestor tem que lhe fornecer.

Assim, com a finalidade de mostrar um panorama sobre esse assunto, é que será visto como esse processo se deu nos Estados Unidos e em países da América Latina, os quais já possuem legislação específica sobre o assunto e foram escolhidos por apresentarem

determinadas semelhanças com Brasil, como o sistema político-econômico, de governo, proximidade territorial, entre outras. E por fim, será evidenciado em que estágio está esse processo no Brasil, assim como quais são os desafios para que esse país possa acompanhar os seus vizinhos rumo a efetivação dessa legislação.

Nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos já existem regulamentações contra a corrupção e também legislação para ampliar a transparência do governo, o que de fato tem reduzido as ações corruptas com a fiscalização do governo para eliminar gastos desnecessários, abusos e fraudes. A liberdade de informação e as leis “Sunshine” são duas dessas principais iniciativas governamentais no combate à corrupção.

Segundo KETTL (2006) os americanos, há muito tempo, combatem a corrupção por meio de dois métodos bastante diferentes. O primeiro – com raízes mais profundas – é a regulamentação. Frente a um ato considerado insensato ou imoral pela sociedade ou pelos titulares de cargos eletivos, a idéia é a de elaborar uma norma contra essa prática. Isso levou à criação de uma infinidade de regras, algumas vezes com todo um aparato regulatório que evoluiu para evitar a recorrência de um único problema.

Na década de 70, as investigações do caso *Watergate*, que apuraram o uso do poder presidencial no governo de Nixon, geraram um segundo grande método de combate à corrupção. As normas sozinhas não provaram ser suficientes para evitar os amplos abusos de poder por parte da autoridade do executivo. Além disso, muitos reformadores políticos estavam profundamente preocupados tanto com a concentração do poder executivo quanto com o véu de mistério que freqüentemente envolvia seu uso. O Congresso procurou reduzir a corrupção com diversos novos programas que visavam aumentar a transparência, KETTL (2006).

De tal modo, é verdade que é quase impossível eliminar a corrupção, pois existem muitas formas de conduzir processos públicos de modo a desvirtuar propósitos coletivos para obter ganhos pessoais, e é praticamente impossível eliminar ações dessa natureza somente por meio de legislação. No entanto, como sugere a experiência americana da década de 70, é

possível reduzir a corrupção por meio da abertura das portas do governo, colocando-o em evidência e dando poder aos investigadores para fiscalizá-lo de perto, objetivando eliminar gastos desnecessários, fraudes e abusos de poder. Esse método é bem antigo na tradição política e reflete aquilo que James Madison, quarto presidente americano, já dizia em 1822: "Um governo popular sem informações acessíveis ao povo ou meios de obtê-las não passa de um prólogo de farsa ou tragédia, talvez ambas. O conhecimento sempre prevalecerá sobre a ignorância, e um povo que pretenda ser seu próprio governante precisa se armar com o poder que é dado pelo conhecimento" (JOURNAL USA, 2006; p. 12).

Assim, um dos artifícios principais da estratégia americana foi a criação da Lei da Liberdade de Informação - Foia. Aprovada primeiramente no ano de 1966. Essa Lei determina que os documentos do governo são, em essência, propriedade do povo e que a população se investe em direito de acessá-los. A Foia inverte o tradicional ônus da prova, passando da hipótese de que os documentos são confidenciais até que os cidadãos consigam estabelecer fundamentos para acessá-los, passando para a hipótese de que os documentos são públicos até que o governo estabeleça uma base (como segurança nacional e privacidade pessoal) para mantê-los em sigilo. Destarte, a Foia, elaborou uma premissa bastante importante, na qual foram feitas reformas posteriores: que os cidadãos tinham o direito de conhecer seu governo e de saber o que estava sendo feito.

Em 1974 uma lei semelhante entrou em vigor, tratava-se da Lei de Privacidade, a qual determinou que todo e qualquer cidadão tinha o direito de acessar informações obtidas a seu respeito pelo governo. Por exemplo, a Agência Federal de Investigação - FBI, detinha em arquivo informações importantes sobre alguns cidadãos. Assim, alegava-se que a agência tinha violado os direitos dos indivíduos ao fazer o levantamento das informações e que elas poderiam ser falsas, sendo que o governo poderia usá-las contra eles, sem seu conhecimento. Contudo, a partir da Lei de Privacidade, os cidadãos puderam obter cópias dos arquivos governamentais e, se necessário, poderiam contestar a precisão das informações contidas neles. Essa lei também restringiu a possibilidade do governo disponibilizar informações pessoais sobre os cidadãos.

Não obstante, a Foia e a Lei de Privacidade conquistaram duas grandes vitórias, pois, em primeiro lugar estabeleceram a base legal para a política de transparência do governo, e em segundo, exigiram que as agências governamentais redigissem diretrizes claras sobre

como essas leis poderiam ser implementadas, para que a própria política de transparência fosse também transparente.

Já em 1976, entrou em vigor o *Government in the Sunshine Act*. Com algumas exceções, principalmente nos âmbitos da segurança nacional e privacidade pessoal, a lei exigia que as reuniões governamentais deveriam ser abertas ao público. As agências públicas deveriam anunciar reuniões futuras e as respectivas agendas com antecedência e também tinham que divulgar os resultados das reuniões em registros abertos ao público. Além disso, a lei definia com detalhes o que é uma "reunião", tentando evitar que grupos de autoridades do governo tomassem decisões em reuniões alegando que não eram oficiais. A partir daí, a Foia passou a beneficiar milhões de pessoas, que ganharam acesso a documentos e informações do governo, passando a ser também um instrumento muito eficaz na fiscalização cidadã sobre os governos (KETTL, 2006).

E 1978, o Congresso americano criou a Lei de Inspeção Geral, que estabeleceu cargos de alto nível em cada agência federal para conduzir auditorias e investigações independentes. Esses inspetores gerais tinham amplos poderes para explorar as atividades das agências e autoridade sobre seu próprio orçamento e funcionários. A lei tinha sido promovida no governo do presidente Jimmy Carter. Já no governo de Ronald Reagan houve a demissão de 16 inspetores gerais, causando uma preocupação geral na população, a qual temia que este poderia não ser tão rígido com os gastos desnecessários do governo. Ele reagiu readmitindo cinco dos inspetores gerais, nomeando 11 novos oficiais, dizendo que cada um deles seria “mais feroz do que um cão raivoso”. Os inspetores gerais geralmente escrevem relatórios rigorosos sobre assuntos importantes, desde má gestão do governo federal até dificuldades no gerenciamento de contratos. Suas duras palavras freqüentemente geram profundos conflitos políticos, porém eles continuam sendo uma peça importante da política de transparência do governo federal, apesar das muitas oportunidades de perder o cargo, KETTL (2006).

Quanto ao acesso às informações, ficaram ainda mais fáceis e práticos depois que o presidente Bill Clinton assinou, em 1996, uma atualização da Foia, incorporando as facilidades oferecidas pelos computadores e arquivos digitais. Já no governo George W. Bush, esse processo tem se complicado e mesmo antes dos ataques terroristas de 11 de setembro, já era possível observar um déficit de transparência pública.

As iniciativas anteriormente enunciadas são todas do governo federal e suas exigências se aplicam somente às estruturas federais. Entretanto, a maioria dos governos estaduais nos Estados Unidos adotou por conta própria, legislações semelhantes (e normas estaduais comumente conduzem o funcionamento dos governos de pequenas e grandes cidades). Desde a década de 70, a transparência apresentou-se tão importante quanto os métodos regulatórios da ação americana para reduzir a corrupção.

Portanto, para KETTL (2006) , o surgimento do movimento pela transparência no governo americano gerou resultados positivos. O que, de fato, tem ajudado a recuperar a confiança no governo e em seus processos após o tumulto que sucedeu à investigação de Watergate no início dos anos 70. Ele ampliou o engajamento civil no governo. Até mesmo os críticos tiveram de admitir que, apesar das dificuldades processuais que o movimento gera, a maior transparência melhorou o nível geral de deliberação no processo. A transparência não substitui a regulamentação como o primeiro anteparo contra a corrupção e não elimina a corrupção, mas certamente torna o processo mais fortalecido do ponto de vista democrático.

Na América Latina

Nos últimos anos tem havido uma proliferação de leis como essa em todo o mundo. Na América Latina, segundo dados da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - Abraji, alguns países já têm lei de acesso à informação ou estão em processo acelerado de implantação. É o caso de México, Peru, Argentina, Colômbia, Chile, Honduras, Panamá e Equador . É evidente que não são leis perfeitas, entretanto colocam os cidadãos desses países em situação mais confortável que os brasileiros. Nesse sentido é que será tratado neste ponto, com base no Relatório sobre acesso à informação da Organização dos Estados Americanos – OEA⁴ e outras fontes bibliográficas, como esse processo se deu nesses países.

A Colômbia é pioneira na aprovação de legislação sobre acesso a informações públicas, cuja entrada em vigor da lei data 5 de julho de 1985, com a instauração da Lei 57, que outorgou a todas as pessoas o direito a consultar documentos em poder das repartições

⁴ Organização dos Estados Americanos – OEA, Relatório sobre o acesso à informação na Região. Disponível em: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=494&IID=4>. Acesso em: 20/01/2008.

estatais e a receber cópia desses documentos. Quanto às restrições, a lista de documentos classificados foi ampliada com a aprovação de uma lei segundo a qual se mantém o segredo nas investigações disciplinares e administrativas a cargo de órgãos supervisores em relação a processos de responsabilidade disciplinar e fiscal (Estatuto contra a corrupção, Lei Nº 190 de 1995, artigo 33).

Em 22 de janeiro de 2002, foi promulgada no Panamá a Lei nº 6, sobre transparência no governo, a qual dispõe que toda pessoa jurídica tem direito a pedir informação aos órgãos de governo e o funcionário afetado tem 30 dias para providenciar esta informação. O descumprimento do funcionário dá lugar a uma multa ou à despedida. A lei estabelece nove casos de “acesso restringido”, entre eles os que estão relacionados com a informação sobre segurança nacional e os casos investigados pelo Procurador-Geral.

Em 2 de agosto de 2002, o Presidente peruano, Alejandro Toledo, promulgou oficialmente a Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública, que foi depois publicada em 3 de agosto de 2002 no diário oficial *El Peruano*. O segundo projeto de lei que havia sido aprovado pelo Congresso peruano em julho somente sofreu pequenas modificações. Embora esta lei represente um importante avanço para o direito à informação, cabe mencionar o seu artigo 15, que se refere às exceções que a lei outorga ao Poder Executivo para classificar informação como “secreta e estritamente secreta” por razões de segurança nacional, pois este procedimento concederia ao gabinete ministerial, uma entidade eminentemente política, a faculdade de classificar a informação como secreta. Em 6 de agosto de 2003 entrou em vigência o decreto regulamentar da Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública. Este Regulamento foi promovido pela Comissão criada por lei para dar cumprimento às disposições desta.

Em maio de 2004 foi a vez do Equador com a aprovação do Congresso. A Lei de Divulgação e o Acesso à Informação concede aos cidadãos acesso à informação em poder dos órgãos do setor público, com a exceção da informação de caráter pessoal ou reservado que tenha sido classificada como tal por um funcionário público competente. A lei garante ainda o acesso à informação em poder de entidades públicas e de entidades privadas que possuem informação pública, com exclusão dos dados pessoais. Ela estabelece também que a informação somente pode ser classificada como reservada ou confidencial por decreto do Executivo. As exceções estabelecidas na lei incluem informação relacionada com assuntos

comerciais ou financeiros, a informação que seja reservada na esfera internacional, a informação que afete a segurança pessoal ou familiar, a informação relacionada com as tarefas de controle do Estado e a administração de justiça e a informação sobre segurança e defesa nacional.

Na Argentina, promulgada em 2004, a lei oferece garantia geral de acesso à informação, permitindo que os argentinos tenham acesso às bases de dados dos órgãos oficiais. A lei estabelece sanções administrativas e judiciais para os funcionários públicos que não cumpram com os pedidos. Também confere caráter público às leis, decretos e documentos que tenham sido mantidos em segredo pelo Estado durante mais de 10 anos e que não tenham sido classificados como segredos. E antes da aprovação dessa lei, em outubro de 2003, o Presidente Néstor Kirchner assinou um decreto que já permitia que toda pessoa tivesse acesso à informação em poder do Estado e de qualquer órgão, que recebesse contribuições ou subsídios estatais. O decreto estabeleceu certas exceções, como os casos em que a informação seja reservada por razões de segurança, defesa nacional, ou esteja protegida pelo segredo bancário ou fiscal.

Em Honduras a lei foi aprovada em 27 de novembro de 2006, após pressão do Comitê para a Liberdade de expressão - C-Livre, o qual realizou um Diálogo Regional na cidade de Choluteca sobre o tema do “Direito à informação no cenário nacional”. Duas reuniões similares foram realizadas em outras regiões de Honduras. No curso desta conferência, foram examinadas as limitações locais enfrentadas pelos jornalistas, os comunicadores sociais e os cidadãos para acessar a informação de interesse público. E nesse ínterim a C-Livre apresentou um projeto de lei sobre Acesso à Informação Pública e o recurso de habeas data. Adicionalmente, os participantes expressaram o compromisso de investigar a administração da informação reservada de interesse público no sul do país. O Departamento Nacional Anticorrupção também preparou uma minuta de projeto de lei sobre o Acesso à Informação e conforme foi visto, a lei foi aprovada após 3 anos de pressão. Entretanto, segundo a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, sua aplicação foi atrasada em um ano para permitir que as instituições e órgãos governamentais se adaptassem à nova normativa.

Não obstante, pode-se destacar com mais detalhes como esse processo ocorreu em dois importantes países da América Latina, que são: o Chile e México.

De acordo com a Transparência Internacional, o Chile se destaca como um dos países com menores níveis de corrupção em nível internacional, e o mais baixo nesse aspecto na América Latina. Isso possivelmente está relacionado a uma precoce conformação de um Estado impessoal logo após a Independência, e ao desenvolvimento de uma sólida institucionalidade governamental, acompanhada por um *ethos* cultural que tradicionalmente deu valor à 'austeridade' e à 'probidade' no exercício do serviço público como princípios fundamentais, amplamente compartilhados na sociedade chilena.

Não obstante, após o retorno do país em 1990 à democracia, os vários Governos preocuparam-se com políticas destinadas a fortalecer a transparência e a probidade e a combater a corrupção, com o objetivo de promover a confiança dos seus cidadãos no Governo e nas instituições do Estado, e seu compromisso com o interesse coletivo.

Com efeito, nos últimos 15 anos o Chile tem implementado uma série de reformas legais, regulamentarias e institucionais destinadas a combater a corrupção e a fortalecer a probidade na administração pública por meio de ações que assegurem a confiança do cidadão na política e no Estado. Essas reformas têm tido como elemento principal a introdução de maior *transparência* no funcionamento do setor público em especial no manuseio do erário e sua relação com a política, outorgando assim um maior papel fiscalizador à cidadania e à opinião pública.

Assim, nesse contexto as principais medidas adotadas pelo Chile foram: a formação da Comissão Nacional de Ética Pública em 1994; a instituição da Lei de Probidade Administrativa em 1999; a elaboração da Agenda Pro Transparência em 2003; além da aprovação da chamada Lei de Transparência Pública e Acesso a Informações Governamentais em 2007.

De tal modo, a iniciativa conhecida como “Governo Transparente”, originada no Instrutivo Presidencial sobre transparência ativa do final de 2006⁵, obrigou de forma peremptória a todos os ministérios e repartições públicas a publicar em seus respectivos *Web*

⁵ Instrutivo Presidencial N° 008 do dia 4 de dezembro de 2006, “Sobre Transparência Ativa e Publicidade da Informação da Administração do Estado”. Acessível em: http://www.gobiernodechile.cl/agenda_transparencia/docs/instructivo_presidencial.pdf. Acesso em: 26/01/2008.

sites institucionais a informação relativa a: as aquisições e contratações de bens e serviços, identificando seus contratantes, sócios e acionistas principais das empresas provedoras; a lista do pessoal de planta, a contrato e a honorários, com seus respectivos cargos e graus; as transferências de fundos a pessoas jurídicas; a normativa que as rege; e os atos e resoluções ditados que afetem a terceiros. Tal instrutivo deu como prazo máximo para o cumprimento destas medidas o dia 31 de março de 2007, e ordenando que a informação “seja incorporada de forma completa, de fácil identificação e de acesso expedito, e que se mantenha permanentemente atualizada”. Mesmo assim, designou ao Conselho de Auditoria Interna Geral de Governo a tarefa de vigiar o cumprimento destas instruções.

No México, com o sugestivo nome de “*Ley de Transparencia*”, ela foi aprovada em 11 de junho de 2002, mas por determinação do Congresso mexicano, teve a prudência de dar mais um ano de prazo para que os órgãos públicos se adaptassem às novas regras

Esse processo foi iniciado pelos os jornalistas com um movimento que acabou sendo tomado por vários setores da sociedade civil e que foi vitorioso na adoção de uma sofisticada lei de transparência.

A Lei foi também uma das promessas de Fox durante sua campanha à presidência em 2000. A nova lei prevê que todos os órgãos do Estado coloquem à disposição dos cidadãos informações que lhes permitam conhecer as funções, ações e recursos do governo. Ficam excluídos documentos que possam afetar a segurança nacional. Ela prevê ainda a criação do Instituto de Acesso à Informação Pública, que investigará qualquer limitação de acesso a documentos oficiais.

Assim, com a publicação dessa Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, foi aberto um novo episódio na prestação de contas dos poderes da federação e de qualquer de seus órgãos. Pois, a lei estabeleceu garantia de acesso a qualquer pessoa às informações que estão na posse dos poderes da União. A lei tem como objetivos principais: 1) prover o necessário para que toda pessoa possa ter acesso à informação mediante procedimentos e estabelecidos na lei; 2) promover mecanismos de transparência na gestão pública mediante a difusão da informação; 3) garantir a proteção dos dados pessoais em posse dos sujeitos governamentais; 4) favorecer prestação de contas aos cidadãos, de maneira que estes possam avaliar o desempenho dos atores governamentais; 5) melhorar a

organização, classificação e manuseio dos documentos; e 6) contribuir com a democratização da sociedade mexicana e com a plena vigência do Estado de direito.

De tal modo, nesse sentido, o Congresso mexicano aprovou acordos que prevêem aos órgãos critérios e procedimentos institucionais para proporcionar aos particulares o acesso à informação em conformidade como os princípios e prazos em lei. A Câmara aprovou o Regulamento para a Transparência e ao Acesso à Informação Pública da Câmara dos Deputados. O Regulamento foi publicado no Diário Oficial da Federação de 12 de maio de 2003, e o Senado aprovou o Acordo Parlamentar para sua aplicação no dia 30 de abril de 2003.

Brasil – avanços rumo a efetivação da lei transparência e acesso a informações públicas governamentais

O direito dos brasileiros de terem acesso a informações públicas já está previsto na Constituição de 1988, entretanto, ele nunca foi regulamentado. E sem regulamentação ainda encontra-se o seguinte trecho da Carta Magna:

Artigo 5º, inciso XXXIII: “ Todos 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 (...)”.

Esse direito de acesso à informação também já está previsto no princípio da publicidade no âmbito da administração pública, descrito no caput do artigo 37, da Constituição de 1988, o qual impõe ao agente público a observância da cláusula da máxima informação, preceito próprio das democracias. Tal imposição tem como finalidade romper com a cultura do secretismo de agentes governamentais, que fazia parte da praxe do regime ditatorial brasileiro.

Assim, a falta de uma regulamentação mais específica sobre o assunto, faz com que o cidadão brasileiro ainda tenha dificuldades de obter informações das autoridades públicas em assuntos que, na maioria das vezes, são fundamentais para que este cidadão tenha conhecimento de como a coisa pública está sendo gerida. Um exemplo disso é a dificuldade que um morador de uma cidade brasileira enfrenta para obter dados sobre a licitação para a coleta de lixo. Outro exemplo é de um médico que busca saber quais foram as quantidades de

um determinado medicamento distribuído gratuitamente pelo governo, também ficará sem opção. Uma outra dificuldade é a de obter informações sobre o patrimônio pessoal que um político entrega à Justiça Eleitoral, os quais somente são divulgados de acordo com o entendimento pessoal de cada juiz que guarda essas informações.

Contudo, a falta de disciplina legal sobre esse direito, faz com que o brasileiro tenha de recorrer a outros instrumentos legais que possam abrir caminho para o acesso a informações públicas. Nessa categoria encaixam-se a ação civil pública, disciplinada na Lei 7.347/85, a ação popular prevista na Lei 4.717/65 e o mandado de segurança (Lei 1.533/51). Estes, são os possíveis caminhos para se obter informações das autoridades públicas no Brasil, no entanto, além de serem demorados, são também quase inacessíveis para um cidadão comum.

Outro instrumento de apoio é a Lei 8.159/91, que estabelece as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados, a qual assegura aos cidadãos brasileiros o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos. Entretanto, essa Lei não determina como se dá esse acesso. Além disso, ela não estabelece prazos para que os agentes do Estado forneçam informações quando solicitados.

E conforme TOGNOLI (2003), a lei de arquivos contribuiu sobretudo para fazer uma ressalva a respeito do acesso a documentos públicos. Estabelecendo que o direito de acesso é pleno com exceção de papéis de caráter sigiloso, “cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado” ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas. O autor destaca ainda que na prática, essa lei apenas pavimentou o caminho para uma seqüência de decretos presidenciais estipularem as regras de sigilo de documentos públicos.

Entretanto, o Brasil já está caminhando de forma a acompanhar seus vizinhos, no que diz respeito à aprovação de uma lei que regulamenta o acesso às informações públicas. Trata-se do projeto de lei 219/03, que dispõe sobre o direito de acesso à informação e está pronto para votação no Congresso Nacional. Conquanto mereça alguns reparos, que ainda podem ser feitos, o referido projeto de lei representa sensível avanço em relação ao tema e tem o mérito de colocar parâmetros para as restrições ao exercício desse direito fundamental. Contudo, o projeto completa em 2008, 5 anos de tramitação no Congresso Nacional, o que demonstra que

este assunto ainda não faz parte da agenda prioritária daquele Poder e tão pouco do Poder Executivo.

Contudo, logo após o escândalo do “mensalão” o governo Lula editou o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Com a instauração desse Decreto, o governo federal criou o “Portal da Transparência” do Poder Executivo Federal, que é um sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, e tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União.

Portanto, a necessidade de efetivação de uma lei de transparência e acesso à informações públicas no Brasil é evidente. Essa necessidade está descrita no ensaio feito para a Transparência Brasil, que teve como autores: Klaus Frey, Macro Cepik, José Carlos Vaz, José Eisenberg, Marcos Bittencourt Fowler e Rodrigo Ortiz Assumpção (2005), os quais afirmam que a transparência constitui-se em um dos principais fundamentos dos atos governamentais, sendo garantia de acesso às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Afirmam ainda, que na relação com poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários dos governos. Sendo esta uma pré-condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública, fato este que proporcionaria o desenvolvimento de uma democracia mais efetiva.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 O Modelo

A pesquisa sobre transparência eletrônica no legislativo dos estados brasileiros, tomou como modelo base, o informe sobre transparência eletrônica do Congresso mexicano, o qual é realizado pela Organização Não Governamental, Monitor Legislativo. O informe analisa um conjunto de itens requisitados pela Lei de Transparência e Acesso a Informações Públicas Governamentais do México, instituída em 11/06/2002, e também da Resolução Legislativa do Congresso Mexicano, que pormenorizou os requisitos já exigidos na Lei Complementar. Destarte, o modelo ora utilizado nesta pesquisa sofreu algumas adaptações, passando a integrar itens e subitens não observados no modelo original. Alguns itens já eram observados em alguns portais eletrônicos dos legislativos estaduais do Brasil, e não eram contemplados no modelo mexicano.

O modelo construído observou 7 itens os quais são: A) função administrativa; B) controle interno; C) trabalho legislativo; D) trabalho das comissões; E) concessões, permissões e contratos; F) arquivo histórico e serviços bibliotecários; e G) controles externos. O modelo é melhor definido como segue:

A) Função administrativa

Este item pode ser mensurado a partir da observação de uma série de subitens os quais são exigidos na Lei de Transparência no México e que são fundamentais para observar se os parlamentos estaduais colocam à disposição da sociedade informações sobre sua estrutura administrativa. O item foi composto como segue:

1) Estrutura orgânica – tem a finalidade de observar a disponibilização, ou não, do organograma do legislativo. Por meio da disponibilização dessa representação gráfica da estrutura organizacional do legislativo, o público que acessa seu portal eletrônico pode observar como se compõe a sua estrutura administrativa e quais são as diretorias e departamentos existentes, assim como a sua cadeia hierárquica.

2) Competências dos setores – tem o escopo de observar se o portal eletrônico do legislativo disponibiliza, ou não, a descrição das atividades de cada unidade administrativa e os serviços que elas oferecem. Esta observação complementa a anterior, pois não é suficiente que o legislativo disponibilize somente o seu organograma, é preciso que ele também coloque a disposição do público as atividades desenvolvidas em cada setor, para que este não perca tempo ao requisitar um determinado serviço ao órgão, ou seja, tendo o conhecimento do funcionamento desses setores o público vai direto ao departamento ao qual compete a prestação de um serviço.

3) Lista de servidores públicos – busca analisar se o portal eletrônico do legislativo disponibiliza ao público a lista dos servidores de todos os níveis hierárquicos e departamentos. Este ponto está entre os mais importantes de todo o modelo, pois por meio da sua divulgação a sociedade pode acessar a lista de servidores do legislativo e em que setor ou gabinete determinado funcionário está lotado. Isso funciona também como uma forma de controle do nepotismo que é tão observado na administração pública brasileira.

4) Remuneração dos servidores – pretende observar se o órgão disponibiliza, ou não, a remuneração mensal dos servidores por cargo. Este ponto é complementar ao anterior, e havendo a sua disponibilização, o público fica sabendo qual o vencimento dos ocupantes de um determinado cargo.

5) Objetivos e metas das unidades administrativas – aqui é analisado se portal eletrônico do legislativo disponibiliza os objetivos e metas de suas unidades administrativas em conformidade com seus programas operacionais. Com a sua observação o público pode constatar se o órgão possui um plano estratégico e se esse plano está sendo desenvolvido pelas suas unidades.

B) Controle interno

A análise desse item pretende observar se o Poder Legislativo estadual está divulgando em seu portal eletrônico informações sobre seus recursos materiais e financeiros, observa ainda o desempenho parlamentar e as auditorias realizadas no âmbito do órgão. A análise desse item se reveste de grande importância, tendo em vista a grande movimentação financeira efetuada por esse Poder, chegando, em muitos casos, o montante ser maior que o

orçamento de pequenos e médios municípios dos seus respectivos estados. Portanto, a disponibilização desses dados contribui e muito para saber o quão é transparente este Poder. Este item é dividido em 7 pontos, conforme segue:

- 1) Informações sobre bens materiais – analisa se os legislativos disponibilizam, ou não, informações relativas à alocação, guarda e condições dos veículos, espaços físicos, bens móveis e imóveis em geral e de todos os recursos materiais que dispõe o Parlamento.
- 2) Relatório da gestão fiscal - aqui é analisado se os legislativos disponibilizam os relatórios da sua gestão fiscal em, pelo menos, uma legislatura anterior e na atual. Esse relatório informa ao público como o Poder Legislativo estadual está desempenhando a sua gestão fiscal. E a sua disponibilização é um fator importante na mensuração da transparência legislativa.
- 3) Alocação de recursos financeiros – tem o escopo de analisar se os legislativos disponibilizam, ou não, informações sobre a aplicação e o destino final dos recursos financeiros do Parlamento.
- 4) Verba de gabinete e indenizatória - está entre os que se revestem de grande polêmica nos Parlamentos estaduais, sendo considerado por muitos uma grande caixa preta desses órgãos, e que, portanto, é analisado aqui com especial atenção. Assim, busca-se analisar se os legislativos deixam à disposição da consulta pública o total da verba de gabinete e indenizatória, com a devida especificação das despesas efetuadas.
- 5) Informe anual de transparência – neste ponto é possível observar se o legislativo disponibiliza ao público um informe anual das principais atividades parlamentares, assim como o desempenho de cada parlamentar no ano anterior.
- 6) Resultado de auditorias – todos os órgãos realizam auditorias nas mais variadas unidades de sua estrutura organizacional, as quais pretendem: apurar determinadas irregularidades, mensurar o nível de qualidade de uma determinada atividade nos departamentos, apurar se a atividade está sendo desenvolvida dentro das normas dessa organização, entre outras finalidades. Portanto, este ponto mostra ao público o resultado dessas auditorias e a sua observância demonstra que o órgão tem avançado bastante rumo à transparência plena.

7) Denúncia contra deputado ou membro do Poder –busca levantar se o legislativo estadual disponibiliza um *link* de denúncia direto com a ouvidoria da Casa, para que o público possa efetuar qualquer denúncia ou reclamação contra um membro desse órgão.

C) Trabalho legislativo

Informações sobre os trabalhos legislativos estão entre as que despertam maior interesse nos usuários dos portais eletrônicos dos parlamentos estaduais, tal fato se deve à busca por informações das suas atividades diárias, no que diz respeito: à elaboração, tramitação e aprovação de leis, assim como a realização de audiências e sessões pela Casa Legislativa. Destarte, a disponibilização deste item mostra-se deveras importante para o aumento da transparência legislativa, o que representa um aumento da credibilidade por parte da população, que pode mensurar por meio desses acessos o desempenho do parlamento do seu estado. Este item se subdivide em:

- 1) Ordem do dia – pretende levantar se o legislativo tem disponibilizado informações acerca do que se vai tratar ou se está tratando nas suas sessões plenárias.
- 2) Gazeta parlamentar – busca observar se o legislativo possui uma gazeta parlamentar eletrônica, que consiste em um jornal eletrônico atualizado periodicamente, o qual compila as atividades de todos os parlamentares em um determinado período.
- 3) Proposições – tem o escopo de saber se o legislativo disponibiliza ao usuário um *link* para consultar projetos de lei, decretos, requerimentos e indicações. A consulta a esses documentos deixa o cidadão a par dos projetos que estão em tramitação, assim como quais são as solicitações expedidas pelos deputados por meio de requerimentos e indicações, que são dirigidas para as mais variadas organizações, autoridades ou personalidades.
- 4) Votações nominais – busca constatar se há a disponibilização do registro de voto por cada legislador nos casos de criação de novas leis e reformas legais, assim como nos pontos de acordo e eleição da mesa diretora.

5) Informações de viagens oficiais e recursos – subitem que busca observar se há a disponibilização de informações sobre viagens oficiais que os legisladores realizam com recursos do Poder.

6) Canal *Web* – os avanços da internet, em especial a agilização proporcionada pela conexão em banda larga, permitiu que sons, imagens e vídeos pudessem ser transmitidos em tempo real via *Web*. Portanto, este subitem procura constatar se os parlamentos possuem uma TV ou uma rádio *Web* e se estes permitem que o cidadão possa acompanhar as sessões plenárias por esses meios.

7) Frequência parlamentar – o acompanhamento da frequência parlamentar é um importante meio de controle para saber se o parlamentar tem comparecido às atividades do legislativo. De tal modo, este ponto se apresenta como essencial na composição do modelo em questão.

D) Trabalho das Comissões

Todos os Parlamentos estaduais possuem comissões, as quais podem ser permanentes ou provisórias. Essas comissões têm como função principal assessorar tecnicamente as atividades do parlamento. Portanto, o modelo ora construído, não poderia prescindir da análise das atividades e informações que são trabalhadas nessas comissões. O modelo as dividiu conforme disposto abaixo:

1) Membros das comissões - este ponto pretende observar se o legislativo disponibiliza, ou não, a lista dos membros das comissões da Casa. O público que acessa o portal eletrônico do Parlamento também busca saber quais deputados fazem parte de determinada comissão, assim como quem é o deputado que preside a mesma.

2) Resultado de investigações – está entre as competências das comissões a realização de estudos ou investigações de natureza econômica, política e social. Portanto, a inclusão deste subitem no modelo, tem o intuito de saber se o Parlamento disponibiliza ao público os resultados desses estudos ou investigações.

3) Informes das comissões – aqui se busca mensurar até que ponto as comissões disponibilizam informações sobre os trabalhos que ela vem realizando, como: visitas técnicas, fiscalizações, projetos em elaboração ou tramitação, reuniões, audiências públicas e sessões especiais. A disponibilização dessas informações faz com que o público fique a par dos trabalhos realizados pelas comissões, tornando-se bastante relevante, pois permite ao público o acompanhamento desses trabalhos, permitindo ainda que este possa até mensurar quais comissões têm despendido mais esforços para a melhoria do desempenho do Parlamento.

E) Concessões, permissões e contratos

A administração pública para contratar obras e serviços de terceiros precisa, antes de tudo, realizar um processo licitatório. Nesse processo a contratante é obrigada a tornar público todas as suas etapas. Destarte, os Parlamentos, por serem entes públicos, necessitam realizar esse processo conforme dispõe a Lei 8.666/93 (Lei de Licitação). Assim, a inclusão deste item no modelo é fundamental para se fazer o acompanhamento do processo licitatório no âmbito desses Parlamentos. Portanto, o item foi composto como segue:

1) Concessões e permissões – tem a finalidade de levantar se os legislativos disponibilizam, ou não, informações acerca das concessões, permissões ou autorizações que ele realiza. A sua importância dar-se pelo fato do público sempre estar buscando informações sobre essas concessões e permissões que é de extrema relevância, em especial, para aqueles que pretendem participar do processo licitatório, assim como do público em geral que busca saber quem é que está realizando uma obra ou prestando um determinado serviço àquele Poder.

2) Informações sobre contratações - busca observar se o Parlamento disponibiliza informações mais detalhadas sobre o que se está contratando como: quais são as obras públicas, os bens adquiridos, arrendados e os serviços que estão sendo contratados; o valor dos contratos; o nome do contratado, da pessoa física ou jurídica com quem o contrato foi celebrado e os prazos de cumprimento dos contratos. Todas essas informações são de grande importância para mensurar o grau de transparência do Parlamento no que se refere aos contratos celebrados com terceiros.

F) Arquivo histórico e serviços bibliotecários

Os legislativos também têm como função documentar e arquivar os dados necessários para a atividade legislativa, assim como a difusão dessas informações para o público em geral. Portanto, por meio desse item pretende-se observar se os legislativos têm adotado critérios para a catalogação e classificação de documentos, bem como a prestação de um serviço bibliotecário, tornando explícitos os trâmites, requisitos e formatos para o bom uso do arquivo histórico e da biblioteca virtual. O modelo foi composto da seguinte maneira:

- 1) Arquivo histórico – busca saber se o legislativo deixa acessível ao público um arquivo histórico do Parlamento, catalogados e classificados por tema, assim como a organização dos arquivos das unidades administrativas colocadas a disposição.
- 2) Serviços de biblioteca – o subitem procura constatar até que ponto o órgão disponibiliza ao público a consulta *on-line* da biblioteca do Parlamento.
- 3) Trâmites e requisitos de acesso à biblioteca e ao arquivo – busca levantar se o órgão disponibiliza os trâmites, requisitos e formatos para o uso da biblioteca e do arquivo histórico.

G) Controles Externos

Conforme já foi visto em capítulos anteriores, o Poder Legislativo possui uma função de agente fiscalizador do Poder Executivo, sendo esta uma de suas competências Constitucionais. Essa função não permite que o Executivo adote uma postura de Poder Absoluto, tendo em vista que os atos de seus agentes são fiscalizados pelo legislativo e a maioria de suas ações precisa passar pelo crivo deste Poder. Assim, tornou-se necessária a inclusão de um item que demonstrasse que o legislativo disponibiliza ao usuário do portal os instrumentos de fiscalização do executivo, mostrando ao público onde ele pode acompanhar também as ações e os gastos governamentais. Diante disto, foram feitas as seguintes análises:

- 1) Orçamento geral do estado - no orçamento do Estado encontram-se grande parte das informações sobre o planejamento, programação de gastos e a aplicação dos recursos no período de um ano. Portanto, este ponto foi inserido com o intuito de constatar se o legislativo

tem, ou não, disponibilizado ao público o Orçamento Geral do Estado, bem como as suas alterações no decorrer da execução orçamentária.

2) Site de outros órgãos – O objetivo aqui é saber se o legislativo disponibiliza o endereço eletrônico dos órgãos onde deverão obter outras informações acerca da ação governamental, como o do Tribunal de Conta dos Estados , do Tribunal de Justiça dos Estados, do Governo Estadual, do Governo Federal, Senado e Câmara Federal, entre outros.

3) Diário Oficial do Estado – o diário oficial é um instrumento que serve ao Estado como um meio de dar publicidade aos seus atos, ou seja, tudo que a administração pública pretende realizar ou já realizou, necessita ser publicado na imprensa oficial. Portanto, um *link* no site do legislativo que direcione o público ao Diário Oficial, demonstra que este órgão permite ao público que ele acompanhe também essas ações governamentais, constituindo assim uma forma de controle externo.

De tal forma, apresenta-se o quadro resumido para uma visualização mais completa do modelo.

Quadro 02 – Resumo do modelo de mensuração de transparência eletrônica.

A) Função Administrativa
1 - Estrutura orgânica; 2 - Competências dos setores; 3 - Lista de servidores públicos; 4 - Remuneração dos servidores; 5 - Objetivos e metas das unidades administrativas.
B) Controle Interno
1 - Informações sobre bens materiais; 2 - Relatório da gestão fiscal; 3 - Alocação de recursos financeiros; 4 - Verba de gabinete e indenizatória; 5 - Informe anual de transparência 6 - Resultado de auditorias; 7 - Denúncia contra deputado ou membro do Poder.

C) Trabalho Legislativo
1 - Ordem do dia; 2 - Gazeta parlamentar; 3 – Proposições; 4 - Votações nominais; 5 - Informações de viagens oficiais e recursos; 6 - Canal <i>Web</i> ; 7 - Frequência parlamentar.
D) Trabalho das Comissões
1 – Membros das comissões; 2 – Resultado de investigações; 3 – Informes das comissões.
E) Concessões, permissões e contratos
1 - Concessões e permissões; 2 – Informações sobre contratações. 2.1-Informações sobre obras públicas, bens adquiridos, arrendados e os serviços contratados; 2.2 - Valor dos contratos; 2.3 - Nome do contratado, da pessoa física ou jurídica com quem o contrato foi celebrado; 2.4 - Prazos de cumprimento dos contratos.
F) Arquivo histórico e serviços bibliotecários
1 - Arquivo histórico; 2 – Serviços de biblioteca; 3 - Trâmites e requisitos de acesso à biblioteca e ao arquivo.
G) Controles Externos
1 - Orçamento Geral do Estado; 2 - Site de outros órgãos; 3 - Diário Oficial do Estado.

Fonte: Elaboração do autor, 2008.

4.2 Sistema de pesos

Após a explanação de todos os itens que compõem o modelo, será explicado agora o sistema de pesos que fora adotado, para que o mesmo pudesse ser analisado quantitativamente, para se chegar a uma conclusão através de informações numéricas.

Como visto anteriormente, o modelo é composto de 7 itens, nos quais estão distribuídos 33 subitens. E com finalidade de facilitar a tabulação dos dados, tendo em vista o modelo possuir um número considerável de subitens, resolveu-se adotar apenas três medidas, os quais são: 0 quando o órgão não disponibiliza o que se está verificando; 1 quando o que está sendo verificado possui uma disponibilização razoável; e 2 quando o órgão disponibiliza satisfatoriamente o que está sendo verificado.

Contudo, havendo 33 subitens, distribuídos dentro de 7 itens, a adoção do sistema de pesos da forma descrita acima, proporcionaria um resultado total de 33 pontos caso a Casa Legislativa atendesse razoavelmente todos os requisitos analisados e 66 pontos, caso os Parlamentos analisados atendessem satisfatoriamente todos os subitens. Destarte, adotando como pontuação máxima a nota 10 (que é universal), o modelo passa a ter um sistema de pesos da seguinte forma: 0 = 0, 1 = 0,151515 e 2 = 0,30303.

De tal modo, é evidente que os itens com o maior número de subitens devem receber uma pontuação maior, conforme descrito abaixo:

Tabela 1 – Sistema de pesos do modelo

	Item	Subitens	0,1515	0,3030
A)	Função administrativa	5	0,758	1,515
B)	Controle interno	7	1,061	2,121
C)	Trabalho legislativo	7	1,061	2,121
D)	Trabalho das comissões	3	0,455	0,909
E)	Concessões, permissões e contratos	5	0,758	1,515
F)	Arquivo histórico e serviços bibliotecários	3	0,455	0,909

G)	Controles externos	3	0,455	0,909
PONTUAÇÃO		0	5	10

Fonte: Elaboração do autor, 2008.

Portanto, o sistema de pesos adotado no modelo permite as mais variadas combinações de notas entre todos os itens, tendo como mínimo “ 0” , mediana “5” e máximo 10. Por exemplo: o portal eletrônico de um determinado Parlamento estadual atendeu satisfatoriamente todos os 5 subitens do item “A” - função administrativa . Assim, multiplica-se o número de subitens pelo valor correspondente da classificação satisfatória (5 X 0,3030 = 1,515). Por meio desse método, continua-se fazendo a contagem de todos os itens. E por fim o resultado desses itens é somado, chegando-se a pontuação final.

Por conseguinte, após a explanação do modelo, passar-se-á agora à análise da pesquisa.

4.3 Análise

A presente pesquisa foi realizada em 26 portais eletrônicos dos legislativos estaduais e na Câmara Distrital de Brasília, somando um total de 27. O período de realização da pesquisa se deu entre os dias 10 de março à 24 de abril de 2008.

A metodologia de análise foi trabalhada da seguinte maneira: primeiramente foi feito uma análise por item, e para cada item foi formado um ranking dos portais legislativos estaduais. O resultado foi disposto na ordem decrescente da pontuação de cada legislativo estadual.

Para mensurar a transparência por item, foi necessário, primeiramente, construir um contínuo da transparência. Assim, foram estabelecidos 4 níveis de transparência, os quais foram dispostos em quartis, conforme a porcentagem de atendimento aos requisitos dos itens analisados.

Essa medida de proporção foi escolhida pelo fato do tratamento das informações terem sido feitos em termos de porcentagem de atendimento aos requisitos do modelo. A facilidade

em trabalhar com esta medida também foi preponderante para a sua escolha, pois tornou a confecção das faixas de corte bem simplificada.

Contudo, a construção dessas faixas de corte também poderia utilizar medidas de tendência central como a média ou a mediana e também medidas de variabilidade como a variância ou o desvio padrão. Entretanto, a não opção pela média ou a mediana se deu pelo motivo de que o modelo requeria a construção de no mínimo 4 (quatro) faixas, e estas medidas podem ser utilizadas como um bom parâmetro para duas faixas apenas. E acima destas, a confecção de novas faixas se tornaria mais complexa. Assim, a utilização dessas medidas seria eficaz se o modelo fosse utilizar apenas duas faixas. Ex: uma classificando os escores acima da média ou da mediana; e outra classificando os escores abaixo dessas medidas.

Já a não opção pelas medidas de variabilidade se deu pelo fato de que as notas obtidas na grande maioria dos itens analisados mostraram-se bem próximas da média, como será visto no decorrer da apresentação dos resultados, a grande maioria das notas nos itens ficaram a 1(um) desvio padrão da média. De tal modo, essa medida não proporcionaria boas faixas e tornaria a sua confecção bem complexa também.

Assim, tendo em vista o modelo necessitar de pelo menos 4 (quatro) faixas de corte a utilização da proporção mostrou-se bastante eficaz. Por conseguinte, o modelo apresentou a seguinte classificação: **Insuficiente** para os que alcançaram de 0% à 24,99% dos requisitos do item analisado; **Baixo** para os que atenderam de 25% à 49,99% dos requisitos do item analisado; **Razoável** para os que atenderam de 50% à 74,99% dos requisitos do item analisado e **Satisfatório**, para os que atenderam de 75% à 100% dos requisitos do item em questão. Portanto, chegou-se à seguinte classificação, com suas respectivas cores:

Quadro 03 – Níveis de transparência

Nível de Transparência	% Atendimento aos requisitos	Quartil
Insuficiente	0% à 24,99%	1º
Baixo	25% à 49,99%	2º
Razoável	50% à 74,99%	3º
Satisfatório	75% à 100%	4º

Fonte: Elaboração do autor, 2008.

A análise por item está disposta como segue:

4.3.1 Quanto à disponibilização de informações sobre a função administrativa

Tabela 2 - Função administrativa

Ordem	Estados	Pontuação no item	% de Atendimento dos requisitos	Nível de Transparência
1	ES	1,212	80,01	Satisfatório
2	MG	1,061	70,01	Razoável
3	SC	1,061	70,01	
4	SP	0,909	60,01	
5	RS	0,909	60,01	
6	CE	0,909	60,01	
7	SE	0,909	60,01	
8	RJ	0,758	50,00	
9	DF	0,758	50,00	
10	PB	0,606	40,00	Baixo
11	AP	0,455	30,00	
12	MS	0,455	30,00	
13	AC	0,429	28,29	
14	AM	0,402	20,00	
15	RO	0,402	20,00	
16	PA	0,308	20,00	
17	RN	0,303	20,00	
18	TO	0,152	10,00	Insuficiente
19	MT	0,152	10,00	
20	GO	0,152	10,00	
21	PI	0,152	10,00	
22	PE	0,152	10,00	
23	RR	0,000	0,00	
24	PR	0,000	0,00	
25	BA	0,000	0,00	
26	MA	0,000	0,00	
27	AL	0,000	0,00	

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Pontuação Máxima do Modelo = 1,515
Pontuação Máxima Observada = 1,212
Média Observada= 0,459
Desvio Padrão = 0,389
Pontuação Mínima Observada = 0

Destaca-se aqui o desempenho da Assembléia Legislativa do estado do Espírito Santo, que obteve a maior pontuação, atendendo 80% dos requisitos deste item. Foi observado ainda

que, 8 portais eletrônicos alcançaram um nível razoável de transparência no item. 4 portais eletrônicos alcançaram um nível baixo de transparência e os outros 14 portais foram classificados com um nível insuficiente de transparência no item analisado.

Nesse contexto, quando um usuário for em busca de informações sobre: o organograma do órgão, competência dos setores, lista e remuneração dos servidores e os objetivos e metas das unidades administrativas, esses usuários encontrarão essas informações de maneira insuficiente nas Assembléias dos estados do Amazonas, Rondônia, Pará, Rio Grande do Norte, Tocantins, Mato Grosso, Goiás, Piauí, Pernambuco, Roraima, Paraná, Bahia, Maranhão e Alagoas. E encontrarão um nível baixo de transparência nos portais eletrônicos dos legislativos dos estados do: Acre, Mato Grosso do Sul, Amapá e Paraíba. Já nas Assembléias dos estados de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará, Sergipe, Rio de Janeiro e Distrito Federal; essas informações são disponibilizadas de forma razoável. Somente o estado do Espírito Santo disponibiliza essas informações de maneira satisfatória.

Portanto, tem-se que em 52% dos portais, as informações são disponibilizadas insuficientemente. Em 15% dos portais constatou-se um nível baixo de disponibilização dessas informações. Em 30% dos portais eletrônicos as informações são disponibilizadas razoavelmente e em apenas 3% dos portais pesquisados, as informações sobre a função administrativa são disponibilizadas satisfatoriamente.

Contudo, fazendo uma análise a partir da estatística descritiva, observa-se que no item analisado a maior pontuação (limite superior) foi de 1,212, sendo que o modelo proporciona uma pontuação máxima de 1,515. Assim, o portal eletrônico que obteve a maior pontuação ainda ficou 20% abaixo da pontuação máxima esperada. Quanto à pontuação mínima (limite inferior), teve-se 5 portais, que representam 18% do universo da amostra, os quais nem sequer pontuaram, ou seja, obtiveram nota “0”, significando que esses portais não disponibilizam qualquer informação sobre o item pesquisado.

Já a média do grupo foi de 0,459 e o desvio padrão foi de 0,389. De tal modo, tem-se a seguinte distribuição em torno da média do grupo:

Até 2 unidades de desvio padrão – 100% dos portais

- Até 1,5 unidades de desvio padrão – 89% dos portais
- Até 1 unidade de desvio padrão – 55% dos portais
- Até 0,5 unidade de desvio padrão – 30% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é aproximadamente simétrica em torno da média que é de 0,459 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, a maioria dos valores (61%) está concentrada no intervalo (0,152 ; 0,909) pontos. Existe também uma razoável proporção de valores abaixo de 0,152 pontos (18%) e uma baixa proporção acima de 0,909 (11%). Outro fato importante é que apenas 37% dos portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 63% obtiveram uma nota abaixo dela.

De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi baixa o que explica o grande número de portais com notas abaixo da média. Já fazendo uma classificação geral tomando como base a média observada, tem-se que ela é classificada como baixa, tendo em vista pertencer ao 2º quartil = 25% à 49,99% = baixo nível de transparência.

4.3.2 Quanto à disponibilização de informações sobre o controle interno

Tabela 3 – Controle interno

Ordem	Estados	Pontuação no item	% de Atendimento dos requisitos	Nível de Transparência
1	MG	1,667	78,57	Satisfatório
2	SP	1,515	71,43	
3	RS	1,515	71,43	
4	DF	1,515	71,43	
5	SC	1,364	64,29	
6	RO	1,212	57,14	
7	MT	1,212	57,14	
8	CE	1,212	57,14	
9	ES	1,061	50,00	Razoável
10	AM	0,909	42,86	
11	TO	0,909	42,86	Baixo
12	PI	0,909	42,86	
13	PE	0,758	35,71	

14	PR	0,606	28,57	
15	BA	0,606	28,57	
16	MA	0,606	28,57	
17	SE	0,606	28,57	
18	RS	0,452	21,21	Insuficiente
19	MT	0,303	14,29	
20	GO	0,303	14,29	
21	PB	0,303	14,29	
22	AC	0,152	7,14	
23	PA	0,152	7,14	
24	RR	0,152	7,14	
25	RN	0,152	7,14	
26	AP	0,152	7,14	
27	AM	0,000	0,00	

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Pontuação Máxima do Modelo = 2,121
Pontuação Máxima Observada = 1,667
Média Observada= 0,752
Desvio Padrão = 0,515
Pontuação Mínima Observada = 0

Destaca-se aqui o desempenho da Assembléia Legislativa do estado de Minas Gerais, que obteve a maior pontuação, atendendo 78,57% dos requisitos deste item. Foi observado ainda que, 8 portais eletrônicos alcançaram um nível razoável de transparência no item. 8 portais eletrônicos alcançaram um nível baixo de transparência e os outros 10 portais foram classificados com um nível insuficiente de transparência no item analisado.

De tal modo, quando o usuário vai em busca de informações sobre a gestão fiscal do Parlamento, as condições e guarda de bens móveis e imóveis, aplicação de recursos econômicos, utilização da verba de gabinete e verba indenizatória, resultado de auditorias, reclamações contra deputados e funcionários do órgão e as atividades realizadas durante todo o ano, ele encontrará informações de maneira insuficiente nos legislativos dos estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraíba, Acre, Pará, Roraima, Rio Grande do Norte, Alagoas e Amapá . Encontrará um nível baixo de disponibilização dessas informações nos legislativos dos estados do Amazonas, Tocantins, Piauí, Pernambuco, Paraná, Bahia, Maranhão e Sergipe. E encontrará informações em nível razoável nos legislativos dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Santa Catarina, Rondônia, Mato Grosso, Ceará e Espírito Santo. Contudo, apenas no portal eletrônico do legislativo estadual de Minas Gerais as informações pesquisadas poderão ser encontradas de forma satisfatória.

Portanto, tem-se que em 37% dos portais, as informações são disponibilizadas insuficientemente. Em 30% dos portais constatou-se um nível baixo de disponibilização dessas informações. Em 30% dos portais eletrônicos as informações são disponibilizadas razoavelmente e em apenas 3% dos portais pesquisados, as informações sobre o controle interno são disponibilizadas satisfatoriamente.

Contudo, fazendo uma análise a partir da estatística descritiva, observa-se que no item analisado a maior pontuação (limite superior) foi de 1,667, sendo que o modelo proporciona uma pontuação máxima de 2,121. Assim, o portal eletrônico que obteve a maior pontuação ainda ficou 21% abaixo da pontuação máxima esperada. Quanto à pontuação mínima (limite inferior), teve-se apenas um portal, que representa 3% do universo da amostra, que não pontuou.

Já a média do grupo foi de 0,752 e o desvio padrão foi de 0,515. De tal modo, teve-se a seguinte distribuição em torno da média do grupo:

Até 2 unidades de desvio padrão – 100% dos portais
Até 1,5 unidades de desvio padrão – 97% dos portais
Até 1 unidade de desvio padrão – 60% dos portais
Até 0,5 unidade de desvio padrão – 30% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é simétrica em torno da média que é de 0,752 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, a maioria dos valores (94%) está concentrada no intervalo (0,152 ; 1,515) pontos. Existe também uma pequena proporção de valores abaixo de 0,152 pontos (3%) e acima de 1,515 (3%). Outro fato importante é que 48% dos portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 52% obtiveram uma nota abaixo dela.

De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi razoável, explicada por essa simetria em relação à média. Já fazendo uma classificação geral tomando por base a

média observada, tem-se que ela é classificada como razoável, tendo em vista pertencer ao 3º quartil = 50% à 74,99% = razoável nível de transparência.

4.3.3 Quanto à disponibilização de informações sobre o trabalho legislativo

Tabela 4 – Trabalho Legislativo

Ordem	Estados	Pontuação no item	% de Atendimento dos requisitos	Nível de Transparência
1	RS	2,121	100,00	Satisfatório
2	RJ	1,667	78,58	
3	CE	1,515	71,44	
4	PE	1,515	71,44	Razoável
5	SP	1,364	64,29	
6	SC	1,364	64,29	
7	DF	1,364	64,29	
8	AM	1,212	57,15	
9	RO	1,212	57,15	
10	MG	1,113	52,49	
11	PA	1,061	50,00	
12	MS	1,061	50,00	
13	SE	1,061	50,00	
14	ES	0,909	42,86	Baixo
15	PR	0,909	42,86	
16	AC	0,758	35,72	
17	GO	0,758	35,72	
18	MA	0,758	35,72	
19	AP	0,606	28,57	
20	RR	0,606	28,57	
21	MT	0,606	28,57	
22	BA	0,606	28,57	
23	PI	0,455	21,43	Insuficiente
24	RN	0,455	21,43	
25	AL	0,455	21,43	
26	TO	0,152	7,14	
27	PB	0,152	7,14	

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Pontuação Máxima do Modelo = 2,121
Pontuação Máxima Observada = 2,121
Média Observada= 0,956
Desvio Padrão = 0,474
Pontuação Mínima Observada = 0,152

Neste item destaca-se o desempenho da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, que obteve a maior pontuação, atendendo 100% dos requisitos deste item que juntamente com o portal da Assembléia do estado do Rio de Janeiro, apresentaram um nível satisfatório de transparência. Foi observado ainda que, 11 portais eletrônicos alcançaram um nível razoável de transparência. E que 9 portais eletrônicos alcançaram um nível baixo de transparência e os outros 5 portais foram classificados com um nível insuficiente de transparência no item analisado.

Portanto, os usuários desses portais eletrônicos quando estiverem em busca de informações sobre a ordem do dia; gazeta parlamentar; acesso a projetos de lei, requerimentos e indicações; registro de votos; viagens oficiais e frequência parlamentar, obterão informações de maneira insuficiente nos legislativos dos estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Tocantins e Paraíba. Encontrará um nível baixo de disponibilização dessas informações nos legislativos dos estados do Espírito Santo, Paraná, Acre, Goiás, Maranhão, Amapá, Roraima, Mato Grosso e Bahia. E encontrará informações em nível razoável nos legislativos dos estados do Ceará, Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina, Distrito Federal, Amazonas, Rondônia, Minas Gerais, Pará, Mato Grosso do Sul e Sergipe. Contudo, nos portais eletrônico dos legislativos estaduais do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro as informações sobre o trabalho legislativo poderão ser encontradas de forma satisfatória.

Destarte, tem-se que em 19% dos portais, essas informações são disponibilizadas insuficientemente. Em 33% dos portais constatou-se um nível baixo de disponibilização dessas informações. Em 41% dos portais eletrônicos as informações são disponibilizadas razoavelmente e em 7% dos portais pesquisados, as informações sobre o trabalho legislativo são disponibilizadas satisfatoriamente.

Contudo, fazendo uma análise a partir da estatística descritiva, observa-se que no item analisado a maior pontuação (limite superior) foi de 2,121 que também é a pontuação máxima do modelo. Quanto à pontuação mínima (limite inferior), foi de 0,152, correspondente à pontuação de dois portais.

Já a média do grupo foi de 0,956 pontos e o desvio padrão foi de 0,474. De tal modo, teve-se a seguinte distribuição em torno da média do grupo:

- Até 2 unidades de desvio padrão – 96% dos portais
- Até 1,5 unidades de desvio padrão – 90% dos portais
- Até 1 unidade de desvio padrão – 67% dos portais
- Até 0,5 unidade de desvio padrão – 30% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é simétrica em torno da média que é de 0,956 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, a maioria dos valores (89%) está concentrada no intervalo (0,455 ; 1,667) pontos. Existe também uma pequena proporção de valores abaixo de 0,455 pontos (7%) e acima de 1,667 (3%). Outro fato importante é que 55% dos portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 45% obtiveram uma nota abaixo dela.

De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi regular, explicada por essa simetria em relação à média, com os escores da maioria dos portais, ultrapassando esta média. Já fazendo uma classificação geral tomando por base a média observada, tem-se que ela é classificada como baixa, tendo em vista pertencer ao 2º quartil = 25% à 49,99% = baixo nível de transparência.

4.3.4 Quanto à disponibilização de informações sobre o trabalho das comissões

Tabela 5 – Trabalho das comissões

Ordem	Estados	Pontuação no item	% de Atendimento dos requisitos	Nível de Transparência
1	MG	0,909	100,00	Satisfatório Razoável
2	RS	0,909	100,00	
3	BA	0,909	100,00	
4	RJ	0,758	83,34	
5	PR	0,606	66,67	
6	SC	0,606	66,67	
7	MS	0,606	66,67	
8	DF	0,606	66,67	
9	MA	0,606	66,67	
10	CE	0,606	66,67	
11	PE	0,606	66,67	

12	ES	0,541	59,53	
13	AM	0,455	50,00	
14	AC	0,455	50,00	
15	RO	0,455	50,00	
16	SP	0,455	50,00	
17	MT	0,455	50,00	
18	PA	0,303	33,34	
19	AP	0,303	33,34	
20	RR	0,303	33,34	
21	TO	0,303	33,34	
22	GO	0,303	33,34	Baixo
23	PI	0,303	33,34	
24	PB	0,303	33,34	
25	RN	0,303	33,34	
26	AL	0,303	33,34	
27	SE	0,303	33,34	

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Pontuação Máxima do Modelo = 0,909
Pontuação Máxima Observada = 0,909
Média Observada= 0,503
Desvio Padrão = 0,201
Pontuação Mínima Observada = 0,303

Neste item destacaram-se as Assembléias Legislativas dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia, que obtiveram as maiores pontuação, atendendo 100% dos seus requisitos, que juntamente com o portal da Assembléia do estado do Rio de Janeiro, apresentaram um nível satisfatório de transparência. Foi observado ainda que, 13 portais eletrônicos alcançaram um nível razoável de transparência. E que 10 portais eletrônicos alcançaram um nível baixo de transparência.

Assim, as informações sobre a lista dos membros das comissões, do resultado de investigações e estudos, e informes sobre o trabalho das comissões, são disponibilizadas com um nível baixo de transparência nos legislativos dos estados do Pará, Amapá, Roraima, Tocantins, Goiás, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe. São disponibilizadas em um nível razoável de transparência nos legislativos dos estados do Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Espírito Santo, Amazonas, Acre, Rondônia, São Paulo e Mato Grosso. Contudo, nos portais eletrônico dos legislativos estaduais de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e do Rio de

Janeiro, as informações sobre o trabalho das comissões poderão ser encontradas de forma satisfatória.

Destarte, tem-se que em 37% dos portais constatou-se um nível baixo de disponibilização dessas informações. Em 48% dos portais eletrônicos as informações são disponibilizadas razoavelmente e em 15% dos portais pesquisados, as informações sobre o trabalho das comissões são disponibilizadas satisfatoriamente.

Contudo, fazendo uma análise a partir da estatística descritiva, observa-se que no item analisado a maior pontuação (limite superior) foi de 0,909 que também é a pontuação máxima do modelo. Quanto à pontuação mínima (limite inferior), teve-se 10 portais que alcançaram essa pontuação que foi de 0,303 pontos.

Já a média do grupo foi de 0,503 pontos e o desvio padrão foi de 0,201. De tal modo, teve-se a seguinte distribuição em torno da média do grupo:

Até 2 unidades de desvio padrão – 89% dos portais

Até 1,5 unidades de desvio padrão – 89% dos portais

Até 1 unidade de desvio padrão – 85% dos portais

Até 0,5 unidade de desvio padrão – 22% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é bastante simétrica em torno da média que é de 0,503 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram muito pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, a maioria dos valores (89%) está concentrada no intervalo (0,303 ; 0,606) pontos. Contudo, existe também uma proporção considerável de valores acima de 0,606 (15%). Outro fato importante é que 44% dos portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 56% obtiveram uma nota abaixo dela.

De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi regular, explicada por essa simetria em relação à média, com os escores da maioria dos portais estando próximos à média. Já fazendo uma classificação geral tomando por base a média observada, tem-se que

ela é classificada como razoável, tendo em vista pertencer ao 3º quartil = 50% à 74,99% = nível razoável de transparência.

4.3.5 Quanto à disponibilização de informações sobre as concessões, permissões e contratos.

Tabela 6 – Concessões, permissões e contratos

Ordem	Estados	Pontuação no item	% de Atendimento dos requisitos	Nível de Transparência
1	RS	1,515	100	Satisfatório
2	ES	1,364	90	
3	RO	1,212	80	
4	TO	1,061	70	
5	MG	0,909	60	Razoável
6	SE	0,909	60	
7	MA	0,758	50	
8	SP	0,606	40	
9	RJ	0,606	40	Baixo
10	MT	0,606	40	
11	DF	0,606	40	
12	CE	0,606	40	
13	PB	0,606	40	
14	SC	0,455	30	
15	AC	0,152	10	Insuficiente
16	AM	0,000	0	
17	PA	0,000	0	
18	AP	0,000	0	
19	RR	0,000	0	
20	PR	0,000	0	
21	MS	0,000	0	
22	GO	0,000	0	
23	BA	0,000	0	
24	PI	0,000	0	
25	PE	0,000	0	
26	RN	0,000	0	
27	AL	0,000	0	

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Pontuação Máxima do Modelo = 1,515
Pontuação Máxima Observada = 1,515
Média Observada = 0,443
Desvio Padrão =0,448
Pontuação Mínima Observada = 0

Destacou-se aqui a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, que obteve a maior pontuação, atendendo 100% dos requisitos deste item, que juntamente com os portais das

Assembléias do estado do Espírito Santo e de Rondônia, apresentaram um nível satisfatório de transparência. Foi observado ainda que, 4 portais eletrônicos alcançaram um nível razoável de transparência no item. E que 7 portais eletrônicos alcançaram um nível baixo de transparência e os outros 13 portais foram classificados com um nível insuficiente de transparência.

Nesse contexto, pode-se depreender que as informações sobre concessões e permissões; obras e bens adquiridos e arrendados; valor dos contratos; empresa contratada e prazos dos contratos, são disponibilizados de maneira insuficiente nos legislativos dos estados do Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Roraima, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás, Bahia, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Alagoas. Encontrará um nível baixo de disponibilização dessas informações nos legislativos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Distrito Federal, Ceará, Paraíba e Santa Catarina. E encontrará informações em nível razoável nos legislativos dos estados do Tocantins, Minas Gerais, Sergipe e Maranhão. Contudo, nos portais eletrônico dos legislativos estaduais do Rio Grande do Sul e Espírito Santo e Rondônia as informações sobre as concessões, permissões e contratos, poderão ser encontradas de forma satisfatória.

Destarte, tem-se que em 48% dos portais, essas informações são disponibilizadas insuficientemente. Em 26% dos portais constatou-se um nível baixo de disponibilização dessas informações. Em 15% dos portais eletrônicos as informações são disponibilizadas razoavelmente e em 11% dos portais pesquisados, essas informações são disponibilizadas satisfatoriamente.

Contudo, fazendo uma análise a partir da estatística descritiva, observa-se que no item analisado a maior pontuação (limite superior) foi de 1,515 que também é a pontuação máxima do modelo. Quanto à pontuação mínima (limite inferior), tem-se 12 portais que nem sequer pontuaram, ou seja, obtiveram nota “0” no item analisado.

Já a média do grupo foi de 0,443 pontos e o desvio padrão foi de 0,484. De tal modo, teve-se a seguinte distribuição em torno da média do grupo:

Até 2 unidades de desvio padrão – 96% dos portais

Até 1,5 unidades de desvio padrão – 89% dos portais

Até 1 unidade de desvio padrão – 85% dos portais
Até 0,5 unidade de desvio padrão – 26% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é bastante simétrica em torno da média que é de 0,443 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, 51% está concentrada no intervalo (0,152 ; 1,364) pontos. Existe também uma considerável proporção de valores abaixo de 0,152 pontos (44%) e uma pequena proporção acima de 1,364 (3%). Outro fato importante é que 52% dos portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 48% obtiveram uma nota abaixo dela. De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi baixa, explicada pelo grande número de portais que nem sequer pontuaram, ou seja, 12 portais eletrônicos, que representam 44% das observações obtiveram nota zero. Já fazendo uma classificação geral tomando por base a média observada, tem-se que ela é classificada como baixa, tendo em vista pertencer ao 2º quartil = 25% à 49,99% = baixo nível de transparência.

É importante que se faça uma observação neste item, devido o fato de uma grande quantidade de portais eletrônicos não disponibilizarem esse tipo de informação, pois dentre todos os itens analisados ele foi o que apresentou o maior percentual de portais sem quaisquer informações. Portanto, o que se pode evidenciar é que grande parte dos legislativos estaduais ainda relutam em disponibilizar informações sobre as concessões, permissões e contratos ao público, o que certamente contribui para diminuir o nível de transparência desses portais.

4.3.6 Quanto à disponibilização de informações sobre o arquivo histórico e serviços bibliotecários

Tabela 7 – Arquivo histórico e serviços bibliotecários

Ordem	Estados	Pontuação no item	% de Atendimento dos requisitos	Nível de Transparência
1	ES	0,909	100,00	Satisfatório
2	RJ	0,909	100,00	
3	RS	0,909	100,00	
4	DF	0,909	100,00	

5	CE	0,909	100,00	
6	MG	0,758	83,33	
7	BA	0,758	83,33	
8	PB	0,606	66,67	
9	AL	0,606	66,67	Razoável
10	AM	0,455	50,00	
11	SP	0,455	50,00	
12	SC	0,303	33,33	
13	MS	0,303	33,33	Baixo
14	TO	0,152	16,67	
15	PR	0,152	16,67	
16	GO	0,152	16,67	
17	SE	0,152	16,67	
18	AC	0,000	0,00	
19	RR	0,000	0,00	
20	PA	0,000	0,00	
21	AP	0,000	0,00	
22	RN	0,000	0,00	
23	MT	0,000	0,00	
24	MA	0,000	0,00	
25	PI	0,000	0,00	
26	PE	0,000	0,00	
27	RN	0,000	0,00	
				Insuficiente

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Pontuação Máxima do Modelo = 0,909
Pontuação Máxima Observada = 0,909
Média Observada = 0,348
Desvio Padrão = 0,363
Pontuação Mínima Observada = 0

Destacou-se aqui a Assembléia Legislativa do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Ceará, que obtiveram a pontuação máxima do modelo, atendendo 100% dos requisitos deste item. Esses portais juntamente com o portais das Assembléias dos estados de Minas Gerais e da Bahia, apresentaram um nível satisfatório de transparência. Foi observado ainda que, 4 portais eletrônicos alcançaram um nível razoável de transparência. E que 2 portais eletrônicos alcançaram um nível baixo de transparência e os outros 14 portais foram classificados com um nível insuficiente de transparência.

Assim, as informações sobre o arquivo histórico do Parlamento, consulta à biblioteca on-line e os trâmites e requisitos para ter acesso ao arquivo histórico e à biblioteca, são disponibilizados de maneira insuficiente nos legislativos dos estados do Tocantins, Paraná, Goiás, Sergipe, Acre, Rondônia, Pará, Roraima, Mato Grosso, Maranhão, Piauí, Pernambuco

e Rio Grande do Norte. Havendo ainda um nível baixo de disponibilização dessas informações nos legislativos dos estados de Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. E em um nível razoável nos legislativos dos estados da Paraíba, Alagoas, Amazonas e São Paulo. Contudo, nos portais eletrônicos dos legislativos estaduais do Rio Grande do Sul e Espírito Santo e Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Ceará, Minas Gerais e Bahia as informações sobre o arquivo histórico e serviços bibliotecários, são disponibilizadas de forma satisfatória.

Destarte, tem-se que em 52% dos portais, essas informações são disponibilizadas insuficientemente. Em 7% dos portais constatou-se um nível baixo de disponibilização dessas informações. Em 15% dos portais eletrônicos as informações são disponibilizadas razoavelmente. E em 26% dos portais pesquisados, as informações são disponibilizadas satisfatoriamente.

Contudo, fazendo uma análise a partir da estatística descritiva, observa-se que no item analisado a maior pontuação (limite superior) foi de 0,909 que também é a pontuação máxima do modelo. Quanto à pontuação mínima (limite inferior), tem-se 10 portais que não pontuaram, ou seja, obtiveram nota “0” no item analisado.

Já a média do grupo foi de 0,348 pontos e o desvio padrão foi de 0,363. De tal modo, teve-se a seguinte distribuição em torno da média do grupo:

Até 2 unidades de desvio padrão – 100% dos portais

Até 1,5 unidades de desvio padrão – 81,5% dos portais

Até 1 unidade de desvio padrão – 74% dos portais

Até 0,5 unidade de desvio padrão – 15% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é bastante simétrica em torno da média que é de 0,348 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram muito pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, 63% está concentrada no intervalo (0,152 ; 0,909) pontos. Existe também uma considerável proporção de valores abaixo de 0,152 pontos (37%). Outro fato importante é que 41% dos

portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 59% obtiveram uma nota abaixo dela.

De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi baixa, explicada pelo grande número de portais que nem sequer pontuaram, ou seja, 10 portais eletrônicos, que representam 37% das observações, obtiveram nota zero. Já fazendo uma classificação geral tomando por base a média observada, tem-se que ela é classificada como baixa, tendo em vista pertencer ao 2º quartil = 25% à 49,99% = baixo nível de transparência.

4.3.7 – Quanto à disponibilização de informações sobre a fiscalização exercida sobre o executivo (controle externo)

Tabela 8 – Controle externo

Ordem	Estados	Pontuação no item	% de Atendimento dos requisitos	Nível de Transparência
1	SP	0,909	100,00	Satisfatório
2	RS	0,909	100,00	
3	ES	0,758	83,33	
4	RJ	0,758	83,33	
5	BA	0,758	83,33	
6	PA	0,606	66,67	Razoável
7	SC	0,606	66,67	
8	MA	0,606	66,67	
9	PE	0,606	66,67	
10	AC	0,455	50,00	
11	PR	0,455	50,00	
12	MS	0,455	50,00	
13	GO	0,455	50,00	
14	PI	0,455	50,00	
15	RO	0,303	33,33	Baixo
16	MG	0,303	33,33	
17	MT	0,303	33,33	
18	RN	0,303	33,33	
19	SE	0,303	33,33	
20	AM	0,152	16,67	Insuficiente
21	AP	0,152	16,67	
22	RR	0,152	16,67	
23	DF	0,152	16,67	
24	CE	0,152	16,67	
25	TO	0,000	0,00	
26	PB	0,000	0,00	
27	AL	0,000	0,00	

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Pontuação Máxima do Modelo = 0,909
Pontuação Máxima Observada = 0,909
Média Observada = 0,410
Desvio Padrão = 0,272
Pontuação Mínima Observada = 0

Neste item destaca-se o desempenho da Assembléia Legislativa dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, que obtiveram a pontuação máxima do modelo, atendendo 100% dos requisitos do item. Esses portais juntamente com os das Assembléias dos estados de Rio de Janeiro, do Espírito Santo e da Bahia, apresentaram um nível satisfatório de transparência. Foi observado ainda que, 9 portais eletrônicos alcançaram um nível razoável de transparência no item. E que 5 portais eletrônicos alcançaram um nível baixo de transparência e os outros 8 portais foram classificados com um nível insuficiente de transparência.

Por conseguinte, informações que dizem respeito ao orçamento geral do estado, a busca por outros sites e um *link* direto com o Diário Oficial do Estado são encontrados de maneira insuficiente nos legislativos dos estados do Amazonas, Amapá, Roraima, Distrito Federal, Ceará, Tocantins, Paraíba e Alagoas. Havendo ainda um nível baixo de disponibilização dessas informações nos legislativos dos estados de Rondônia, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Sergipe. E um nível razoável nos legislativos dos estados do Pará, Santa Catarina, Maranhão, Pernambuco, Acre, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás e Piauí. Contudo, nos portais eletrônicos dos legislativos estaduais de São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Bahia as informações analisadas são disponibilizadas de forma satisfatória.

Destarte, tem-se que em 30% dos portais, essas informações são disponibilizadas insuficientemente. Em 18,5% dos portais constatou-se um nível baixo de disponibilização dessas informações. Em 33% dos portais eletrônicos as informações são disponibilizadas razoavelmente e em 18,5% dos portais pesquisados, as informações são disponibilizadas satisfatoriamente.

Contudo, fazendo uma análise a partir da estatística descritiva, observa-se que no item analisado a maior pontuação (limite superior) foi de 0,909 que também é a pontuação máxima

do modelo. Quanto à pontuação mínima (limite inferior), tem-se 3 portais que não pontuaram, ou seja, obtiveram nota “0” no item analisado.

Já a média do grupo foi de 0,410 pontos e o desvio padrão foi de 0,272. De tal modo, teve-se a seguinte distribuição:

Até 2 unidades de desvio padrão – 100% dos portais

Até 1,5 unidades de desvio padrão – 81,5% dos portais

Até 1 unidade de desvio padrão – 70% dos portais

Até 0,5 unidade de desvio padrão – 37% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é bastante simétrica em torno da média que é de 0,410 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram muito pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, 89% está concentrada no intervalo (0,152 ; 0,909) pontos. Existe também uma baixa proporção de valores abaixo de 0,152 pontos (11%). Outro fato importante é que 52% dos portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 48% obtiveram uma nota abaixo dela. De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi baixa, explicada pela considerável proporção de portais com notas a baixo da média. Já fazendo uma classificação geral tomando por base a média observada, tem-se que ela é classificada como baixa, tendo em vista pertencer ao 2º quartil = 25% à 49,99% = baixo nível de transparência.

4.4 Ranking da Geral da Transparência

Após a análise realizada por item, passar-se-á agora à classificação final, resultante do somatório das notas em todos os itens. De tal modo, o ranking da transparência foi formado conforme a tabela abaixo:

Tabela 9 – Ranking geral da transparência

Ordem	Estado	Pontuação Final
1	Rio Grande do Sul	8,79
2	Espírito Santo	6,75
3	Minas Gerais	6,72
4	São Paulo	6,21
5	Rio de Janeiro	5,91
6	Distrito Federal	5,91
7	Ceará	5,91
8	Santa Catarina	5,76
9	Rodônia	4,70
10	Sergipe	4,24
11	Pernambuco	3,64
12	Bahia	3,64
13	Amazonas	3,48
14	Mato Grosso	3,33
15	Maranhão	3,33
16	Mato Grosso do Sul	3,18
17	Paraná	2,73
18	Tocantins	2,73
19	Paraíba	2,58
20	Pará	2,42
21	Acre	2,40
22	Piauí	2,27
23	Goiás	2,12
24	Alagoas	1,52
25	Rio Grande do Norte	1,52
26	Amapá	1,52
27	Roraima	1,21

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Nível de transparência geral

Um dos principais objetivos deste trabalho é a construção de um contínuo da transparência, ou melhor, a apresentação de um quadro geral da transparência dos portais eletrônicos das assembléias legislativas estaduais de todo o país.

Assim, no decorrer desta pesquisa foi apresentado o desempenho dos portais eletrônicos dos legislativos estaduais nos 7 (sete) itens do modelo. Contudo, neste ponto será apresentado a classificação final desses portais, a qual é resultante do somatório das notas obtidas em todos os itens analisados. No que diz respeito ao nível de transparência, foram adotados os mesmos níveis, com as mesmas faixas de corte dos itens anteriormente apresentados, o qual é disposto novamente abaixo:

Nível de Transparência	% Atendimento aos requisitos	Quartil
Insuficiente	0% à 24,99%	1º
Baixo	25% à 49,99%	2º
Razoável	50% à 74,99%	3º
Satisfatório	75% a 100%	4º

Destarte, com essa classificação têm-se a seguinte tabela:

Tabela 10 – Nível de transparência

Ordem	Estado	Pontuação Final	% de Atendimento dos itens	Nível de Transparência
1	Rio Grande do Sul	8,79	87,88	Satisfatório
2	Espírito Santo	6,75	67,53	
3	Minas Gerais	6,72	67,19	
4	São Paulo	6,21	62,12	
5	Rio de Janeiro	5,91	59,09	
6	Distrito Federal	5,91	59,09	
7	Ceará	5,91	59,09	
8	Santa Catarina	5,76	57,58	Razoável
9	Rodônia	4,70	46,97	
10	Sergipe	4,24	42,42	
11	Pernambuco	3,64	36,36	
12	Bahia	3,64	36,36	
13	Amazonas	3,48	34,85	
14	Mato Grosso	3,33	33,33	
15	Maranhão	3,33	33,33	
16	Mato Grosso do Sul	3,18	31,82	Baixo
17	Paraná	2,73	27,27	
18	Tocantins	2,73	27,27	
19	Paraíba	2,58	25,76	
20	Pará	2,42	24,24	
21	Acre	2,40	23,98	
22	Piauí	2,27	22,73	
23	Goiás	2,12	21,21	Insuficiente
24	Alagoas	1,52	15,15	
25	Rio Grande do Norte	1,52	15,15	
26	Amapá	1,52	15,15	
27	Roraima	1,21	12,12	

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Resumo Estatístico

Média	3,87
Desvio padrão	1,98
Mínimo	1,21
Máximo	8,79

Analisando o quadro acima, pode-se concluir que apenas 3,7% dos portais eletrônicos dos legislativos estaduais do Brasil, sendo somente o legislativo do Rio Grande do Sul, possui um nível satisfatório de transparência, o que significa que o portal eletrônico do legislativo deste Estado, disponibilizam 75% ou mais dos itens pesquisados. Os legislativos estaduais do Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Ceará e Santa Catarina, os quais representam 26% do universo da pesquisa, foram classificados com um nível de razoável de transparência, tendo em vista que estes portais disponibilizam até 74,99% dos itens pesquisado. Já os portais dos legislativos estaduais de Rondônia, Sergipe, Pernambuco, Bahia, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Tocantins e Paraíba, representando 40,7% do total pesquisado, foram classificados em um nível baixo de transparência, pois disponibilizam até 49,99% dos itens pesquisados. E finalizando, têm-se os portais eletrônicos dos legislativos estaduais do Pará, Acre, Piauí, Goiás, Alagoas, Rio Grande de Norte, Amapá e Roraima, que representam 29,6% do universo da pesquisa e foram classificados em um nível de transparência insuficiente, tendo em vista que disponibilizaram até 24,99% dos itens pesquisados.

Contudo, fazendo uma análise dessa classificação geral a partir da estatística descritiva, tem-se: que a maior pontuação (limite superior) foi de 8,79, obtida pelo legislativo do Rio Grande do Sul. Já a menor pontuação (limite inferior) foi de 1,21, obtida pelo legislativo do estado de Roraima.

Por conseguinte, a média do grupo foi de 3,87 pontos e o desvio padrão foi de 1,98. De tal modo, teve-se a seguinte distribuição em torno da média do grupo:

- Até 2 unidades de desvio padrão = 96,3% dos portais
- Até 1,5 unidades de desvio padrão = 96,3% dos portais
- Até 1 unidade de desvio padrão = 59% dos portais
- Até 0,5 unidade de desvio padrão= 30% dos portais

Por meio dessa análise observa-se que a distribuição dos valores é bastante simétrica em torno da média que é de 3,87 pontos.

Isso significa que as pontuações variaram muito pouco em relação à média, ou seja, que grande parte dos portais eletrônicos obteve notas bem próxima à média do grupo. Assim, 96,3% dessas notas estão concentradas no intervalo (1,21 ; 6,75) pontos, correspondente a 1,5 unidades de desvio padrão. Existe também uma baixa proporção de valores acima de 6,75 pontos (3,7%), o qual ultrapassou a marca de duas unidades de desvio padrão em relação à média, sendo este o legislativo do estado do Rio Grande do Sul. Outro fato importante é que 37% dos portais obtiveram uma pontuação igual ou acima da média e os outros 63% obtiveram uma nota abaixo dela.

De tal modo, conclui-se que, no geral, a pontuação do grupo foi baixa, explicada pela considerável proporção de portais com notas abaixo da média. Já fazendo uma classificação geral tomando por base a média observada, tem-se que ela é classificada como baixa, tendo em vista pertencer ao 2º quartil = 25% à 49,99% = baixo nível de transparência.

Contudo, é necessário que se façam ainda relações dos dados obtidos com outras variáveis, os quais poderão explicar ou esclarecer melhor a pontuação obtida pelos portais eletrônicos dos legislativos estaduais.

4.5 Relação com Partidos do Presidente da Casa Legislativa

A pesquisa levantou também a qual partido pertence o presidente da Casa. A finalidade dessa pergunta era fazer uma relação da nota obtida com o partido.

Tabela 11 – Relação com partidos do presidente da Casa Legislativa

Ordem	Estado	Nota Final	Partido do Presidente
1	Rio Grande do Sul	8,79	PMDB
2	Espírito Santo	6,75	PMDB
3	Minas Gerais	6,72	PP
4	São Paulo	6,21	PSDB
5	Rio de Janeiro	5,91	PMDB
6	Distrito Federal	5,91	PPS

7	Ceará	5,91	PMDB
8	Santa Catarina	5,76	DEM
9	Rodônia	4,70	PSDC
10	Sergipe	4,24	PSDB
11	Pernambuco	3,64	PDT
12	Bahia	3,64	PSDB
13	Amazonas	3,48	PMDB
14	Mato Grosso	3,33	PR
15	Maranhão	3,33	PSDB
16	Mato Grosso do Sul	3,18	PMDB
17	Paraná	2,73	DEM
18	Tocantins	2,73	PMDB
19	Paraíba	2,58	PSDB
20	Pará	2,42	PMDB
21	Acre	2,40	PC do B
22	Piauí	2,27	PMDB
23	Goiás	2,12	PSDB
24	Alagoas	1,52	DEM
25	Rio Grande do Norte	1,52	PMN
26	Amapá	1,52	PSDB
27	Roraima	1,21	PR

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Resumo estatístico

Partidos com mais de uma observação

Partido	Média	Desvio padrão	Frequência
PMDB	4,61	2,31	9
PSDB	3,38	1,56	7
DEM	3,33	2,19	3
PR	2,27	1,50	2

Partidos com apenas uma observação

Partido	Média	Frequência
PP	6,72	1
PPS	5,91	1
PSDC	4,70	1
PDT	3,64	1
PC do B	2,40	1
PMN	1,52	1

Quanto à análise por partido pôde-se depreender que o PMDB é o que aparece com maior frequência, sendo observado 9 vezes, possuindo a melhor média. Não obstante, a Casa Legislativa que obteve a maior nota, que foi de 8,79 pontos, tem como presidente um membro deste partido. Entretanto, as Casas Legislativas estaduais presididas por membros do PMDB

foram as que obtiveram o maior desvio padrão, que foi de 2,31. Isso significa que é o partido com a maior variação de notas, ou seja, as notas são bem heterogêneas. Isso pode ser visto na Tabela 10, quando ele aparece na primeira posição, com o legislativo do estado do Rio Grande do Sul, e também é visto na 22ª posição, com o do Piauí. Destarte, o PMDB ficou acima da média brasileira (3,87) e seu desvio padrão é menor que o geral (1,98). Caso seja adotada a mesma classificação realizada no geral, e tomando por base as notas por estado, tem-se: 11,12% com nível satisfatório de transparência; 33,33% com nível razoável de transparência; 33,33% com baixo nível de transparência; e 22,22% com nível insuficiente de transparência. Já tomando por base a média final do partido, pode-se concluir que as Casas Legislativas estaduais dirigidas por membros do PMDB, possuem um baixo nível de transparência.

Outro partido que merece destaque é o PSDB, tendo em vista, ele ter sido observado 7 vezes. A média das observações é igual a 3,38, que o faz ficar na 2ª posição. Obteve a 4ª melhor nota com o estado de São Paulo e também a penúltima nota com o estado do Amapá. De tal modo, seu desvio padrão foi de 1,56, significando que ainda há um variação razoável de notas em torno da média obtida pelas Casas Legislativas dirigidas por membros de seu partido. Possui ainda uma média e um desvio padrão menor que a do geral. Caso seja adotada a mesma classificação realizada no geral, e tomando por base as notas por estado, tem-se: 14,3% com nível razoável de transparência; 57% possuem um baixo nível de transparência; e 28,7% com um nível insuficiente de transparência. Já tomando por base a média do partido, pode-se concluir que as Casas Legislativas estaduais dirigidas por membros do PSDB, possuem um baixo nível de transparência.

As Casas Legislativas dirigidas por membros do DEM, obtiveram uma média de 3,33, sendo a 3ª melhor. A melhor posição obtida por este partido foi a 8ª, com o estado de Santa Catarina. Seu pior resultado foi a 24ª posição, com o estado de Alagoas. Seu desvio padrão (2,19) é o segundo maior, o que significa que as notas das Casas Legislativas dirigidas por membros deste partido flutuaram razoavelmente em relação à média, ou seja, suas notas são heterogêneas. E caso seja adotada a mesma classificação realizada no geral, e tomando por base as notas por Estado, tem-se: 33,33% possuem um nível razoável de transparência; 33,33% com um nível baixo de transparência; e 33,33% com um nível insuficiente de transparência. Já tomando por base a média do partido, pode-se concluir que as Casas

Legislativas estaduais dirigidas por membros do DEM, possuem um baixo nível de transparência.

As Casas Legislativas dirigidas por membros do PR, obtiveram uma média de 2,27, sendo a 4ª melhor. A melhor posição obtida por este partido foi a 14ª, com o estado de Mato Grosso. Seu pior resultado foi a 27ª posição, com o estado de Roraima. Seu desvio padrão é de 1,50, o que significa que as notas das Casas Legislativas dirigidas por membros deste partido flutuaram muito pouco em relação à média, ou seja, suas notas são bem próximas. Dentre todos os partidos que tiveram mais de uma observação, o PR foi o que obteve os piores resultados, inclusive ocupando a última posição do ranking por estado. Assim, adotando a mesma classificação realizada no geral, e tomando por base as notas por estado, tem-se: 50% possuem um baixo nível de transparência; e outros 50% um nível insuficiente de transparência. Já tomando por base a média do partido, pode-se concluir que as Casas Legislativas estaduais dirigidas por membros do PR, possuem um nível insuficiente de transparência.

Foram também observados outros 6 (seis) partidos, os quais tiveram somente uma observação cada, que são PP, PPS, PSDC, PDT, PC do B e PMN. Não se pode fazer a mesma análise de outrora, pelo fato de não se poder calcular a média e muito menos o desvio padrão de apenas uma observação. Portanto, compará-los com os partidos com mais de uma observação tornaria o resultado tendencioso. Entretanto, com base em suas respectivas notas, pode-se fazer a classificação de transparência das Casas Legislativas estaduais dirigidas por membros desses partidos, como segue: PP – nível razoável de transparência; PPS – nível razoável de transparência; PSDC – nível baixo de transparência; PDT - nível baixo de transparência, PC do B - nível insuficiente de transparência; PMN - nível insuficiente de transparência.

4.6 Relação com Regiões

O escopo dessa relação é mensurar o nível de transparência dos legislativos estaduais por região geográfica.

Tabela 12 – Relação com regiões geográficas

Região	Média	Desvio Padrão	Frequência	Nível de Transparência
Sudeste	6,40	0,41	4	Razoável
Sul	5,76	3,03	3	Razoável
Centro-Oeste	3,64	1,61	4	Baixo
Nordeste	3,18	1,40	9	Baixo
Norte	2,64	1,18	6	Baixo

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Quanto à análise por região, tem-se a Sudeste com a melhor média. Nela foram pesquisadas 4 portais eletrônicos de legislativos estaduais. Esses portais ocuparam as 2ª, 3ª, 4ª e 5ª posições no geral. Consequentemente, este grupo também teve o menor desvio padrão (0,41), tendo em vista a homogeneidade de suas notas. Sua média também está bem acima da brasileira. E fazendo a classificação com base na sua média, tem-se que os portais eletrônicos dos legislativos estaduais dessa região, classificam-se em um nível razoável de transparência.

Já a região Sul, obteve a 2ª melhor média. Nessa região foram pesquisados 3 portais eletrônicos de legislativos estaduais. Esses portais ocuparam o 1º, 8º e 17º lugares no geral. De tal modo, foi a região que apresentou o maior desvio padrão (3,03), ou seja, as notas desses portais flutuaram bastante em relação à sua média, devido a grande heterogeneidade das suas notas. Sua média também está acima da média brasileira. E fazendo a classificação com base nessa média, tem-se que os portais eletrônicos dos legislativos estaduais dessa região, também classificam no nível razoável de transparência.

A região Centro-Oeste ficou com a 3ª melhor média. Foram pesquisados 4 portais eletrônicos de legislativos estaduais. Esses portais ocuparam o 6º, 14º, 16º e 23º lugares no geral. A região apresentou um razoável desvio padrão (1,61), ou seja, as notas desses portais flutuaram razoavelmente em relação à sua média devido à diversidade das notas. Sua média está abaixo da brasileira. E fazendo a classificação com base nessa média, tem-se que os portais eletrônicos dos legislativos estaduais dessa região, classificam-se no nível baixo de transparência.

A região Nordeste ficou com a 4ª média. Foram pesquisados 9 portais eletrônicos de legislativos estaduais. Esses portais ocuparam o 7º, 10º, 11º, 12º, 15º, 19º, 22º, 24º, 25º lugares no geral. A região apresentou um razoável desvio padrão (1,40), ou seja, as notas desses

portais flutuaram de forma razoável em relação à sua média devido à diversidade dessas notas. Sua média está abaixo da brasileira. E fazendo a classificação com base nessa média, tem-se que os portais eletrônicos dos legislativos estaduais dessa região, possuem um nível baixo de transparência.

E por fim, a região Norte ficou na última colocação. Foram pesquisados 6 portais eletrônicos de legislativos estaduais. Esses portais ocuparam o 9º, 13º, 18º, 20º, 21º, 26º, 27º lugares no geral. A região apresentou um baixo desvio padrão (1,18), ou seja, as notas desses portais flutuaram pouco em relação à sua média devido a proximidade das suas notas. Entretanto, sua média está abaixo da brasileira. E fazendo a classificação com base nessa média, tem-se que os portais eletrônicos dos legislativos estaduais dessa região, possuem um nível baixo de transparência.

4.7 Relação com outros indicadores

A pesquisa também correlacionou o resultado final da transparência eletrônica nos legislativos com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2000) e com a porcentagem de pessoas que têm acesso à internet nos estados brasileiros, elaborada pelo IBGE (Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio – PNAD/2005).

Assim, a ferramenta estatística utilizada para essa verificação foi a correlação, tendo em vista ela ter a função de medir a força de relação ou associação entre duas variáveis, a qual é medida pelo coeficiente de correlação.

Tabela 13 – relação com outros indicadores

	Estado	Transparência e-legis	IDH (2000)	% acesso à internet (2005)
1	Rio Grande do Sul	8,79	0,814	23,2
2	Espírito Santo	6,75	0,765	23,7
3	Minas Gerais	6,72	0,773	18,8
4	São Paulo	6,21	0,82	29,9
5	Rio de Janeiro	5,91	0,807	26,6
6	Distrito Federal	5,91	0,844	41,1
7	Ceará	5,91	0,7	12,9
8	Santa Catarina	5,76	0,822	29,4

9	Rodônia	4,70	0,735	13,5
10	Sergipe	4,24	0,682	12,6
11	Pernambuco	3,64	0,705	13,6
12	Bahia	3,64	0,688	12,9
13	Amazonas	3,48	0,713	10,5
14	Mato Grosso	3,33	0,773	18,3
15	Maranhão	3,33	0,636	7,7
16	Mato Grosso do Sul	3,18	0,778	22,5
17	Paraná	2,73	0,787	25,9
18	Tocantins	2,73	0,71	14
19	Paraíba	2,58	0,661	12,4
20	Pará	2,42	0,723	10,9
21	Acre	2,40	0,697	13,2
22	Piauí	2,27	0,656	10,4
23	Goiás	2,12	0,776	18,9
24	Alagoas	1,52	0,649	7,6
25	Rio Grande do Norte	1,52	0,705	12,9
26	Amapá	1,52	0,753	20
27	Roraima	1,21	0,746	13,5

Fonte: Base de dados: transparência nos legislativos – 2008, PNAD (2005) e IDH (2000).

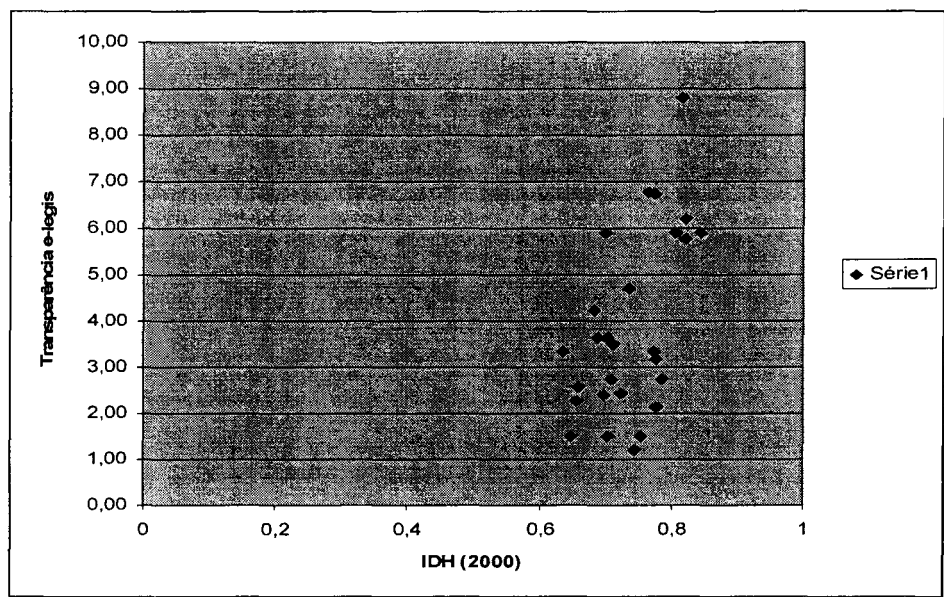
De tal modo, apresenta-se abaixo a correlação entre as variáveis supracitadas.

Relação da transparência eletrônica com o IDH (2000)

Esta análise consiste em verificar qual o grau de relação da transparência eletrônica com o Índice de Desenvolvimento Humano (2000), ou seja, pretende-se saber se os Estados que possuem um bom desempenho no IDH (2000), também têm um bom desempenho na transparência eletrônica.

Assim, apresenta-se o gráfico de dispersão e o coeficiente de correlação para a verificação da hipótese acima formulada.

Gráfico 01: Relação do IDH X E-legis



Fonte: Base de dados do IDH (2000) e transparência nos legislativos - 2008.

Coefficiente de correlação = 0,55

Pela análise do gráfico, pode-se constatar que há uma correlação positiva entre as duas variáveis, ou seja, os estados que obtêm altos escores de X tendem a obter altos escores de Y. Isso ainda não quer dizer que a hipótese foi confirmada, para isso ainda necessita-se fazer o teste da intensidade da correlação.

Para se fazer o teste da intensidade é necessário observar o coeficiente de correlação, que indica numericamente tanto a intensidade como a direção da correlação linear. Ele pode variar de -1 à +1. E quanto mais próximo de 1, significa que maior é a força de correlação. Nesse sentido, esta correlação obteve um coeficiente de 0,55. Esse valor indica que há uma considerável correlação entre as duas variáveis analisadas.

Assim, pode-se concluir que: a hipótese acima formulada pode ser confirmada pela análise da correlação, tendo em vista o coeficiente de correlação indicar que na maioria dos Estados brasileiros onde o desempenho no IDH (2000) foi alto, teve-se também um bom desempenho na transparência eletrônica legislativa.

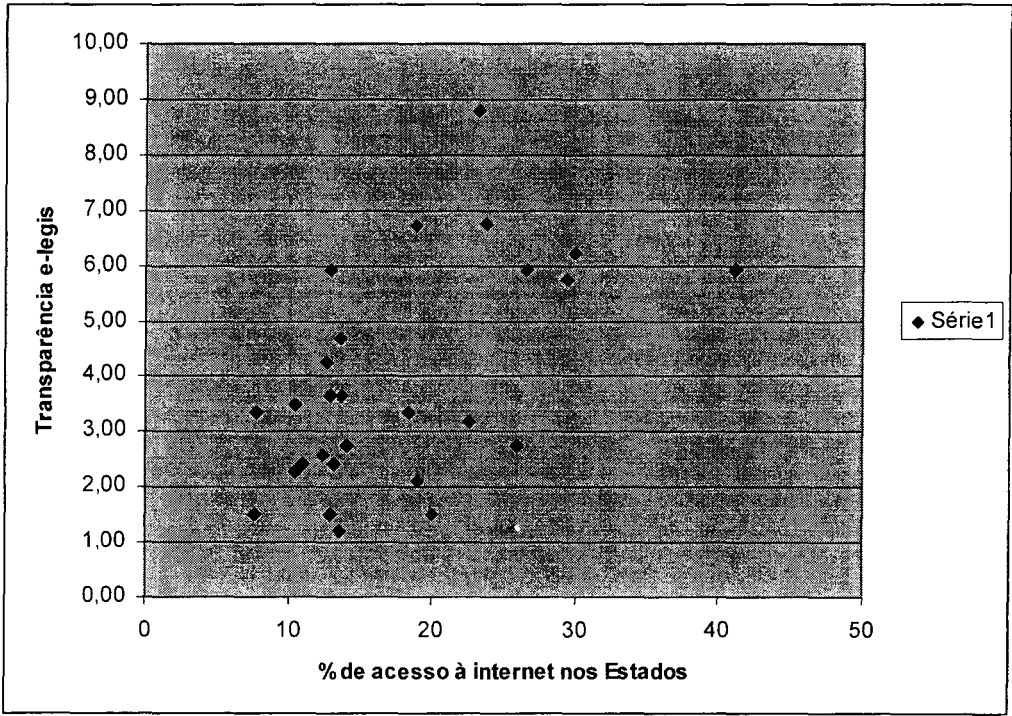
Relação com a percentagem de pessoas que têm acesso à internet

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, realiza periodicamente um estudo em todos os Estados brasileiros com a finalidade de verificar a proporção de pessoas que têm acesso à internet. Esse estudo é realizado por meio da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios - PNAD. A última pesquisa foi realizada no ano de 2005, cujos resultados foram utilizados aqui para a realização desta análise de correlação.

Assim, tendo em vista este trabalho fazer um estudo de uma ferramenta que tem, fundamentalmente, a internet como meio para sua operacionalização, a relação ora formulada tem a finalidade de verificar se nos estados onde há uma maior percentagem de pessoas que têm acesso à internet, possuem também um bom desempenho na transparência eletrônica.

Portanto, apresenta-se o gráfico de dispersão e o coeficiente de correlação para a verificação da hipótese acima formulada.

Gráfico 02 – Relação percentagem de acesso à internet X E-legis



Fonte: Base de dados do PNAD (2005) e transparência nos legislativos - 2008.

Coeficiente de correlação = 0,54

Pela análise do gráfico, pode-se constatar que há uma correlação positiva entre as duas variáveis, ou seja, os Estados que obtêm altos escores de X tendem também a obter altos escores de Y. Isso ainda não quer dizer que a hipótese foi confirmada, para isso, ainda necessita-se fazer o teste da intensidade da correlação.

No teste da intensidade é necessário observar o coeficiente de correlação, que indica numericamente tanto a intensidade como a direção da correlação linear. Nesse sentido, esta correlação obteve um coeficiente de 0,54. Este valor indicou que há uma considerável correlação entre as duas variáveis analisadas.

Assim, pode-se concluir que: a hipótese acima formulada pode ser confirmada pela análise da correlação, tendo em vista o coeficiente de correlação indicar que na maioria dos Estados brasileiros onde há um maior percentual de pessoas que têm acesso à internet, tem-se também um bom desempenho na transparência eletrônica legislativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou demonstrar quão transparente são os portais eletrônicos dos legislativos estaduais do Brasil. De tal modo, para tratar desse assunto foi fundamental falar de governo eletrônico, direcionando a pesquisa bibliográfica na busca de dados e informações sobre essa importante ferramenta para os governos. Por conseguinte, notou-se que a discussão não poderia prescindir da explanação dos mecanismos de aprimoramentos da gestão governamental, em especial no que se refere à mudança de paradigmas na administração pública brasileira, assim como das mudanças legais que deveriam advir para reger uma estrutura que pretende ser, ágil, flexível, mas que precisa também ser transparente.

Assim, este trabalho quando tenta avaliar o nível de transparência nos portais dos legislativos estaduais do Brasil, tem a intenção de contribuir para a melhoria da compreensão do papel do legislativo como Poder fiscalizador e controlador dos atos do executivo, e que portanto, tem o dever de publicizar os atos desse poder. Entretanto, acima de tudo, o legislativo tem que ser também transparente nos seus atos. Isso contribui para uma ampliação dos conhecimentos sobre as diversas funções do governo eletrônico na administração pública atual, em particular a sua utilização em um Poder que ainda é pouco estudado.

De tal modo, por meio da pesquisa bibliográfica, foi possível evidenciar a emergência do governo eletrônico, apontando ainda que este fenômeno está intimamente ligado aos processos de reforma administrativa do Estado, em especial à fase de mudança para o paradigma gerencial, o qual emergiu a partir da introdução de novos conceitos advindos da administração empresarial, e que se convencionou chamar de *New Public Management* ou Nova Administração Pública, como ficou conhecida no Brasil.

Destarte, esse processo de reforma do Estado trouxe à baila o tema da transparência administrativa e da *accountability*, em especial na área fiscal do Estado, o que o fez, em um primeiro momento, ser apontado somente como um eficiente instrumento para o aumento da eficiência administrativa fiscal e financeira dos governos.

Viu-se no caso brasileiro que a introdução do governo eletrônico foi logo aceito como uma excelente ferramenta para a melhoria dos processos do governo, ainda tão arraigados nos

vícios burocráticos, que emperravam até a resolução das mais simples tarefas. Assim, essa ferramenta foi introduzida para se buscar principalmente a eficiência administrativa e na otimização dos fluxos de informação.

Mais tarde com a implantação do governo eletrônico, outros conceitos começaram a fazer parte da administração pública moderna, entre eles veio a e-governança, a qual, como visto no decorrer desta dissertação, passou a utilizar a Tecnologia da Informação e Comunicação- TIC na administração pública no seu relacionamento com a sociedade e com as instituições privadas seja na operacionalização das suas atividades meio ou fim e, principalmente, na prestação de serviços ou na disponibilização de informações. De tal modo, viu-se logo que o e-governo transformou-se em uma importante ferramenta da *accoutability*, aliando os preceitos deste último às tecnologias informacionais do primeiro.

Entretanto, a experiência brasileira arrostou de início o problema da exclusão digital, que é fruto da exclusão social vivenciada há anos no país. Esse problema, de certo, deixou e ainda deixa grande parte da população às margens dos serviços oferecidos pelo e-gov. Contudo, é evidente que o País vem contornando essa questão, mesmo com as tímidas ações governamentais para tentar diminuir o número de excluídos digitais, que chega a 80% da população brasileira, segundo dados da última Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios – PNAD, realizada pelo IBGE em 2005. É importante frisar que a diminuição da exclusão digital (imprescindível para a efetivação e evolução do governo eletrônico no País) precisa considerar elementos que vão muito além da alfabetização ou capacitação digital. Devendo, antes de tudo, integrar-se a ações de geração de emprego e renda, contribuindo para que o indivíduo (usuário) possa se visualizar como cidadão, ou melhor, como agente participante e não como um mero espectador.

Por conseguinte, os desafios do e-gov no Brasil ainda são muitos. Contudo, esta dissertação tem como foco um Poder em específico que é o Legislativo. O direcionamento da pesquisa neste Poder deveu-se ao fato de haver poucos trabalhos sobre a aplicação dos conceitos do governo eletrônico em um Poder que não tem como função precípua a prestação de serviços à sociedade, cuja função principal é a de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, além de elaborar normas e regras que regem as ações da administração pública. Assim, a utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação -TIC no legislativo, no início, assim como no executivo, veio para a melhoria de seus processos internos. Entretanto,

como este Poder não é um prestador de serviços, a interface com a sociedade deveria ser feita de outra forma. Essa forma é a divulgação de informações sobre seus atos e também sobre os atos do Executivo.

A partir dessas análises, pode-se depreender que a utilização da ferramenta da internet como instrumento de transparência, fomenta a participação e o controle social, que são aspectos subsidiários ao processo de aprimoramento da atuação do governo baseado nas novas tecnologias. Haja vista que tal processo prevê a disponibilização de múltiplos canais de contato com a sociedade, pode-se esperar que, em um futuro próximo, esta seja progressivamente conduzida a participar das discussões das agendas governamentais e passe a assumir o papel de co-fiscalizador das políticas públicas implementadas pelo Estado. O ideal é caminhar ao encontro de estágios mais avançados de governo eletrônico, como as fases de interação e transformação, quando o relacionamento entre Estado e sociedade, via sistemas de gestão como o governo eletrônico, passa a gerar sinergia, implicando em possíveis melhorias e transformações mais próximas do ideal de compatibilização dos interesses dos diversos atores sociais envolvidos.

Contudo, o que se observou é que o Brasil caminhou até de forma acelerada na implementação das ferramentas de e-gov, e no caso dos legislativos, esse processo se deu pouco tempo depois. No decorrer desta dissertação foi possível constatar que ainda há uma grande diferença entre os portais eletrônicos desse Poder no que se refere à disponibilização de informações, ou seja, não se tem um padrão do que deve constar neles, ficando a critério do presidente do Parlamento escolher quais informações ficarão disponíveis ao público. Assim, foi ressaltado a necessidade de se ter uma lei de transparência pública e acesso à informações públicas governamentais como já ocorre em países da América do Norte, a exemplo dos Estados Unidos e Canadá; e da América Latina tendo como exemplo o México, Peru, Argentina, Colômbia, Chile, Honduras, Panamá e Equador.

Nesse sentido, ressalta-se que a melhor forma de institucionalizar a abertura da informação é a lei. Por isso, os legislativos cumprem um papel fundamental no trabalho de tornar disponível ao público em geral as informações governamentais. Como visto, no México, onde se discutiu bastante quais as informações deveriam ser oferecidas à sociedade e quais deveriam ser resguardadas, tendo sido aprovada, por lei, a garantia de livre acesso à informação de governo. A experiência mexicana é considerada uma das mais exitosas no

continente americano, cuja metodologia de avaliação de transparência foi adotada em grande parte nesta dissertação.

No Brasil uma iniciativa dessa ordem já tramita no Congresso Nacional desde 2003, e ainda não tem previsão de aprovação. A aprovação de uma legislação específica tira do gestor o poder discricionário de decidir se divulga ou não determinadas informações e define ainda quais são as informações que deverão ser disponibilizadas. Esse tipo de iniciativa, certamente, fará com que os portais eletrônicos dos legislativos brasileiros disponibilizem informações de uma forma mais homogênea. É importante que se considere também os prazos para a divulgação dessas informações, pois para atender a lei, os gestores certamente as disponibilizarão, no entanto, sem esse prazo a disponibilização pode ser protelada a critério do chefe maior, o que poderá resultar em informações desatualizadas.

Destarte, o grande desafio para o Brasil é garantir o livre acesso das pessoas aos atos do governo em todos os níveis. Sendo esta, uma condição primordial para a construção de uma nação transparente que respeita seus princípios republicanos e principalmente o seu cidadão. Desse modo, a sociedade e o agente público, deverão estar cientes de que uma informação quando produzida por determinado órgão, governante ou agente político pertence ao cidadão e não ao Estado e muito menos ao agente público. Daí nasce a importância da utilização das ferramentas informacionais para sua divulgação. E o e-legislativo surge como ferramenta de interface desse Poder com a sociedade e mostra-se como um eficaz instrumento de transparência.

Assim, quando da construção e aplicação do modelo de mensuração de transparência nos portais eletrônicos dos legislativos estaduais do Brasil foi possível ver que foram poucos os estados que apresentaram um nível satisfatório e razoável de transparência. Quando a pesquisa observou os dados por região geográfica constatou-se, por meio da média de pontuação de seus respectivos estados, que ela decresce na seguinte direção: Sudeste, Sul, Centro – Oeste, Nordeste e Norte. Esta mesma direção é observada quando se analisa outras variáveis, como o IDH, e a porcentagem de acesso à internet nos estados. A pesquisa procurou relacionar ainda o partido do presidente da Casa com o desempenho dos portais eletrônicos dos legislativos de seus respectivos estados, e constatou que há pouca relação entre essas duas variáveis, pois nenhum partido obteve uma média distante do outro, ou seja, a maioria apresentou pontuação próxima para baixo, o que resultou em um baixo nível de

transparência eletrônica. Quando se correlacionou as notas da transparência eletrônica com as do IDH (2000), foi possível ver que a maioria dos estados com alto IDH, são os que têm também um maior grau de transparência eletrônica. A mesma constatação foi feita quando se correlacionou a transparência eletrônica com a porcentagem de pessoas que têm acesso à internet nos estados brasileiros, ou seja, os estados com maior porcentagem de acesso, são os que têm também o maior grau de transparência eletrônica.

Portanto, no geral, os portais dos legislativos estaduais do Brasil, estão em um nível baixo de transparência, ou seja, o usuário desses portais encontra pouca informação sobre os itens pesquisados, com destaque para os itens que avaliam o nível de transparência na gestão fiscal, e na contratação de obras e serviços, os quais obtiveram os menores níveis de disponibilização.

Apesar disso, pode-se dar destaque à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, que apresentou um satisfatório nível de transparência e foi de longe o legislativo com a maior pontuação, o qual, certamente, terá poucos problemas quando uma legislação federal surgir para padronizar as informações que deverão ser disponibilizadas nos portais eletrônicos de órgãos governamentais no Brasil.

Portanto, o trabalho desenvolvido evidenciou que a utilização de ferramentas informacionais na atividade governamental possibilitou que fossem criados canais mais acessíveis, diretos e institucionalizados de acesso à informação pública, mesmo persistindo a dificuldade de acesso a essas informações de determinados grupos da sociedade. E como observado, mesmo os portais que foram classificados em um nível satisfatório de transparência, as informações ainda não são disponibilizadas plenamente. Contudo, a abertura dessas informações já é uma conquista democrática, que certamente, a partir de uma maior pressão e participação da sociedade, tenderá a galgar a outros níveis.

Destarte, chegando ao fim do trabalho deixa-se como sugestão para futuras pesquisas a expansão desta avaliação para os legislativos de outras esferas, como a federal e a municipal. Contudo, para se fazer uma comparação do nível de transparência dos legislativos brasileiros, é necessário que o mesmo modelo seja utilizado para mensurar o nível de transparência dos portais eletrônicos dos legislativos de outros países. A pesquisa terá que atentar para aqueles países que já possuem uma lei sobre transparência pública e para os que ainda não têm. Com

essa comparação será possível observar qual é o desempenho dos legislativos brasileiros no cenário mundial.

Por fim, espera-se que os resultados da pesquisa venham a contribuir, de alguma forma, para o aumento da transparência eletrônica não somente nos legislativos estaduais, mas em outras esferas de Poder como no federal e no municipal. E que seja tomado ainda como fonte para futuras pesquisas em órgãos públicos de outros Poderes como do executivo e do judiciário. Espera-se ainda que os legislativos estaduais possam corrigir as falhas e lacunas na disponibilização de informações que dizem respeito à sociedade. Contudo, busca-se também que os partidos políticos possam constatar o nível de transparência das Casas legislativas dirigidas por seus membros. E finalmente, espera-se que a sociedade, de posse desses dados, possa cobrar uma maior disponibilização de informações nesses portais eletrônicos.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Cláudio Weber. *Acesso a informação e eficiência do estado*. Revista gov.sp, nº2. 2004 – <http://www.transparencia.org.br/index.html> – Acesso em 09/10/2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ACCENTURE GLOBAL MANAGEMENT CONSULTING. *Rhetoric vs. reality: Closing the gap. e-Government leadership series*, 2001. Acessível em: <http://www.accenture.com> - Acesso em: 28/01/2008.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José A. G. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*. Rio de Janeiro, *RAP. Set./Out.* 2002.

ALMEIDA, Evandro J. *O reforço das competências de gestão nas instituições públicas: governança e gestão no poder legislativo municipal estudo de caso na câmara municipal de niterói*. Rio de Janeiro, 2006.

ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. *A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser-Pereira*. In: AZEVEDO, Sérgio de; DINIZ, Eli (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: UnB, 1997.

AUGUSTO, Rafael O. *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*. São Paulo, 2006.

BARBETTA, Lúcia Vasconcelos. *O desafio para os governos no ambiente dos negócios eletrônicos*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2004.

BEHN. Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do serviço público*, São Paulo, ano 49, n. 10, p. 5-44, Out./Dez. 1998.

BRASIL, Decreto nº 5.482 de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Acessível em <http://www.Planalto.gov.br/ccivil/ato2004-2006/2005/decreto/D5482.htm>. Acesso em: 03/03/2008.

BRASIL, Lei nº 1.533 de 31 de dezembro de 1951. Altera as disposições do Código do Processo Civil, relativas ao Mandado de Segurança. Acessível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L1533.htm>. Acesso em: 04/03/2008.

BRASIL, Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Acessível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L4717.htm>. Acesso em: 03/03/2008.

BRASIL, Lei nº 7.347 de 24 de junho de 1985. Disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos artísticos, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Acessível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L7347.org.htm>. Acesso em: 05/03/2008.

BRASIL, Lei nº 8.159 de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências. Acessível em <http://www.senado.gov.br/sicon/listareferenciais.action?codigobase:2&codigodocumento134588>. Acesso em: 03/03/2008.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A política de governo eletrônico no Brasil. Brasília, DF, 2001. 8 p. Acessível em: www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/index.html - Acesso em: 29/11/2007.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. *2 anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília, DF, 2002b. Acessível em: www.governoeletronico.gov.br/arquivos/balanços_2_anos_Egov.pdf. - Acesso em: 25/11/2007.

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. *Levantamento das ações de governo eletrônico*. Brasília, DF, 2002c. Acessível em: www.governoeletronico.gov.br/arquivos/Anexo_Balanço_Inventário.pdf. - Acesso em: 25/11/2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Acta Geral do 2º Encontro ina. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 2000.

_____, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CAIDEN, Gerald E. *Administrative reform comes of age*. Berlim: de Gruyter, 1991.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista da administração pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, Fev./Abr. 1990.

CARVALHO, Marcio André, A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 40 n. 160 out./dez. 2003.

CASTOLDI, André Vinicius. *Uma ontologia para enlaces de unidades de informação em plataformas de governo eletrônico*. Santa Catarina, 2003.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; FRANÇA, Célio Francisco. *Estado e Administração Pública: reflexões*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987.

CHAIN, Ali. Et all. *E-Gov - a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Pearson Education Financial Times/Prentice Hall. 2004.

CHILE, Instrutivo Presidencial Nº 008 do dia 4 de dezembro de 2006, “*Sobre Transparência Ativa e Publicidade da Informação da Administração do Estado*”. Acessível em: http://www.gobiernodechile.cl/agenda_transparencia/docs/instructivo_presidencial.pdf

CLAD. *La responsabilizacion en la nueva gestion pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *The role of e-government for Europe's future*. Brussels: Commission of the European Communities, 2003. 25 p.

COSTA, Eduardo da. *Classificação de serviços de governo eletrônico*. Santa Catarina, 2003 – http://www.acontecendoaqui.com.br/at_costa.php – Acesso em: 10/09/2007.

CRETELLA JUNIOR, José. Elementos de direito constitucional. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CROZIER, Michel. *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Reforma y Democracia*. Venezuela: Clad, 1997.

CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilizacion por el control social. In CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

DAMASCENO, Alexandre P. *A comunidade virtual do poder legislativo brasileiro*. In Governo Eletrônico – os desafios da participação cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 24, Dez. 2002.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Universidade de Brasília. Brasília. 2001.

DEPARTAMENTO DE ESTADOS DOS EUA - Questões de democracia. *Journal USA*. nº 12, vol. 11, Dez. 2006. Acessível em: <http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>. Acesso em: 15/01/2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da res publica. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Enap, ano 49, n. 2, p. 127-32, abr./jun. 1998.

DI TELLA, Torquato S. *Hacia uma estratégia de la Social Democracia em la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, 1989.

DIAS, Cláudia A. *Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente: uma aplicação no contexto brasileiro*. Brasília, 2006.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DUTRA, Adhemar Ferreira. Metodologia da Reforma Administrativa. *Revista da Fundação João Pinheiro*. Belo Horizonte, 8 (11): 4, nov., 1978.

EIRA, Luiz A. S.; ROCHO, Luciano A., *Sistema de informação legislativas*. In CHAIN, Ali. Et all. *E-Gov - a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Pearson Education Financial Times/Prentice Hall. 2004.

FAORO, Raimundo. *A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento*. In: Os donos do poder. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1975. v. 2, p. 731-750.

FERNANDES, Andréa Gomes e AFONSO, José Roberto Rodrigues. e-Governo no Brasil: Experiências e perspectivas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: vol. 8, nº 15, jun.2001: 21-64.

FERNANDES, Ciro C. C. *Governo eletrônico e transformação da administração pública*. In CHAIN, Ali. Et all. *E-Gov - a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Pearson Education Financial Times/Prentice Hall. 2004. p. 234-244.

FLEURY, Sonia. Reforma Del, Estado. *RAP*. Rio de Janeiro. P. 7-48, Set/Out. 2001.

GARTNER GROUP. *E-government: assessing the real value*. Gartner symposium itxpo 2002. Florence, Italy, April 2002. Gartner Group, 2002. 23p.

HOOD, C. e M. JACKSON. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991.

JENKIS, Kate. *A reforma do serviço público no Reino Unido*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

JOIA, Luiz Antônio. O que é Governo Eletrônico. *Fundação Getúlio Vargas / EBAPE*, 2002. Acessível em: http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp - Acesso em: 25/01/2008.

KEINERT, Tânia Margaret M. *Administração pública no Brasil – crises e mudanças de paradigma*. São Paulo: Annablume, 1992.

KELLER, B. Four phases of e-government: phase 4 – Transformation.[S.l.]: GartnerGroup, 20 dez. 2000. Research Note.

KETTL, Donald. F. Corrupção em Foco: Leis Sunshine e Liberdade de Informação. In: Questões de Democracia. *e-JornalUSA*. Departamento de Estado dos EUA / dez 2006 / volume 11 / número 12. Acessível em: <http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>. Acesso em: 20/02/2008.

KLIKSBERG, B. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão. *RAP*, Rio de Janeiro, p. 5-25, jul./set. 1994.

MAIA, Rousiley C.M. *Redes Cívicas e Internet*. In: Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MAINWARING, Scott. *Introduction: Democratic Accountability in Latin América*. Oxford University Press, New York, 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C. *Elections and Representation*. Pp. 29-51 in Democracy, Accountability, and Representation 29-51. in Manin, Bernard; Przeworski, Adam and Sokes, Susan, eds. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MARCELINO, Gileno. *Governo, Imagem e Sociedade*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1988.

MARINI, Caio. Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, nº. 1, março/abril/maio, 2005.

MONTESQUIEU, Charles de, *Do espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 2002.

MOTA, Ana C. Y. H. A. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representates*. São Paulo, 2006.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, n. 31, out. 1991.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *Checklist for e-government leaders*. Paris: Policy Brief, 2003. Acessível em: http://www.oecd.org/publications/pol_brief - Acesso em: 10/11/2007.

PEREIRA, Bresser L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Administração Pública*, Brasília, p. 5-25, jan./abr. 1997.

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

PINTO, Maurício F. *A nova interface da política: governo eletrônico e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, 2006.

PITKIN, Hannah Fenichel. *The Concept of Representation*. University of Califórnia Pres, Berkley, 1972.

POLLITT, C. *Managerialism and the public service*. Oxford, Blackwell, 1993.

PRADO, Otávio. *Governo eletrônico e transparência eletrônica: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2004.

Programa do Governo de Michelle Bachelet 2006-2010 - *Estou Contigo*. Santiago, Out. 2005, pp. 78-79. Acessível em: http://www.gobiernodechile.cl/programa_bachelet/pgm_gob.asp. Acesso em: 22/02/2008.

RONAGAHAN, S. A. *Benchmarking e-government: a global perspective – assessing the progress of the UM member states*. New York: United Nations – Division for Public Economics and Public Administration – UNDPEPA, 2002. 74p.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. *O governo eletrônico no estado de São Paulo*. São Paulo, 2003.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; CAPELÃO, Luiz Gonzaga Ferreira. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia X marketing? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Jan.2000.

SARKER, Partha Pratim. Governança eletrônica e em rede. In: AMBROSI, Alain; PEUGEOT, Valérie e PIMIENTA, Daniel (orgs.). *Desafio das palavras: Enfoques multiculturais sobre as sociedades da informação*. França: C&F, 2005.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In SCHEDLER, Andréas; DIAMOND, Larry Diamond And PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 1999.

SEIFERT, J. A. *primer on e-government: sectors, stages, opportunities, and challenges of online governance*. The Library of Congress, Congressional Reserch Service, 2003. 21p.

SPINK, Peter Kevin. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

STROM, K. Delegation and its perils. In STROM, K., MULLER, W. C. & BERMAN, T. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, New York, Oxford University Press, 2003.

TAKAHASHI, Tadao (org) – *Sociedade da informação no Brasil- Livro Verde*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TOGNOLI, Cláudio J. Abraji cobra transparência do governo. *Revista Eletrônica da Abraji*, 2003. Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/ipub071020031.htm>. Acesso em: 10/03/2008

UNITED NATIONS. *Global e-government readiness report 2004: Towards access for opportunity*. Department of Economic and Social Affairs / Division for Public Administration and Development Management, 2004.

USA. Congress. *Act H. R. 2458*. Dec 17, 2002. Washington, DC: senate and House of Representatives of the United States of América, 2002. 71 p.

VAZ. José C. *Administração pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a tecnologia da informação*. In: Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 24, Dez. 2002.

WORLD BANK. *The e-government handbook for developing countries*. Center For Democracy & Technology - InfoDev, 2002. Acessível em: <http://www.infodev.org> – Acesso em: 23/11/2007.

ZAMOT. Fuad S. *Governo eletrônico como propiciador da reforma do estado: o caso do leilão reverso na web para licitação pública*. Rio de Janeiro, 2001.

ZWEERS; PLANQUÉ. *Electronic Government. From an organizational based perspective towards a client oriented approach*. In: PRINS, J. E. J. (ed.). *Designing E-Government*. Kluwer Law International, 2001.

Apêndice A – Questionário de pesquisa

Dia da pesquisa:
Estado:
Região:
Partido do Presidente da Casa:

1 - Resumo da avaliação de transparência do Poder Legislativo

		0	1	2
1	Função administrativa			
2	Controle Interno			
3	Trabalho Legislativo			
4	Trabalho das Comissões			
5	Concessões, permissões e contratos			
6	Arquivo histórico e serviços bibliotecários			
7	Controles Externos			
	Classificação final			

- 0 – Não disponibiliza
1 - Disponibiliza insuficientemente
2 – Disponibiliza satisfatoriamente

Formulário de Avaliação

	Requisitos	Descrição	0	1	2
1	Estrutura orgânica	Disponibiliza o organograma da estrutura orgânica.			
	Competências	Disponibiliza a descrição das atividades de cada unidade administrativa e os serviços que elas oferecem.			
	Lista de Servidores públicos	Disponibiliza a lista dos servidores públicos de todos os níveis hierárquicos e departamentos			
	Remuneração dos Servidores	Disponibiliza a remuneração mensal por cargo			
	Objetivos e metas das Unidades Administrativas	Disponibiliza as metas e objetivos das unidades administrativas em conformidade com seus programas operacionais.			
	Informações sobre bens materiais	Disponibiliza relatório periódico da gestão fiscal do Parlamento			

2		Disponibiliza informação relativa à alocação, guarda e condições dos veículos, espaços físicos, bens móveis e imóveis em geral e de todos os recursos materiais que dispõe o Parlamento.			
	Alocação de recursos financeiros	Disponibiliza informação sobre a aplicação e destino final dos recursos econômicos do Parlamento.			
	Verba de gabinete e indenizatória	Disponibiliza o total da verba de gabinete e indenizatória do parlamentar, assim como a especificação das despesas.			
	Informe anual de Transparência	Disponibiliza um informe público das atividades realizadas durante todo o ano.			
	Resultados de Auditorias	Disponibiliza os resultados das auditorias internas			
	Denúncia contra deputado ou funcionário do Poder	Disponibiliza link de denúncia contra deputados ou funcionários do Poder direto para a ouvidoria da Casa			
3	Ordem do Dia	Disponibiliza a ordem do dia das Sessões Plenárias.			
	Gazeta Parlamentar	Dispõem de uma Gazeta Parlamentar eletrônica.			
	Proposições	Disponibiliza acesso a proposições como: projetos de lei, decretos, requerimentos e indicações			
	Votações nominais	Disponibiliza o registro do voto por cada legislador nos casos de criação de novas leis e reformas legais, assim como nos pontos de acordo, eleição da mesa diretora.			
	Informações de viagens oficiais e recursos	Disponibiliza informações sobre as viagens oficiais que os legisladores realizam com recursos do Parlamento.			
	Canal Web (TV ou rádio Web)	Permite que o cidadão possa acompanhar as sessões plenárias pela TV ou rádio Web.			
4	Frequência Parlamentar	Disponibiliza a frequência dos Deputados			
	Membros das Comissões	Disponibiliza a lista dos Membros das Comissões			
	Resultados de investigações	Disponibiliza os resultados dos estudos ou investigações de natureza econômica, política e social que são			

		realizados pelas Comissões			
	Informes das Comissões	Disponibiliza informes dos trabalhos realizados pelas Comissões			
5	Concessões e permissões	Disponibiliza as concessões, permissões ou autorizações realizadas pela Casa			
	Contratações	Disponibiliza informações sobre obras públicas, os bens adquiridos, arrendados e os serviços contratados.			
		Disponibiliza o valor dos contratos			
		Disponibiliza o nome do contratado, da pessoa física ou jurídica com quem o contrato foi celebrado.			
		Disponibiliza os prazos de cumprimento dos contratos.			
6	Arquivo Histórico	Disponibiliza um arquivo histórico do Parlamento catalogados e classificados por tema, assim como a organização dos arquivos das unidades administrativas colocadas a disposição.			
	Serviços de Biblioteca e Arquivo	Disponibiliza ao público a consulta on-line da biblioteca do Parlamento e do arquivo histórico.			
	Trâmites e requisitos de acesso à Biblioteca e ao Arquivo	Disponibiliza os trâmites, requisitos e formatos para o uso da Biblioteca e do arquivo histórico.			
7	Orçamento Geral do Estado	Disponibiliza em link específico para acessar o Orçamento Geral do Estado, assim como as alterações no decorrer da execução orçamentária.			
	Site de outros órgãos	Disponibiliza o endereço eletrônico dos órgãos onde deverão obter outras informações (TCE, TJE, Governo Estadual, Governo Federal, Senado, Câmara).			
	Diário Oficial do Estado	Disponibiliza link de acesso ao Diário Oficial do Estado			

Apêndice B – Pontuação geral dos sites por itens

Ordem	Estado	Função administrativa	Controle Interno	Trabalho Legislativo	Trabalho das Comissões	Concessões, permissões e contratos	Arquivo histórico e serviços bibliotecários	Controles Externos	Pontuação Final	Nível de Transparência
1	Rio Grande do Sul	0,909	1,515	2,121	0,909	1,515	0,909	0,909	8,79	SATISFATÓRIO
2	Espírito Santo	1,212	1,061	0,909	0,541	1,364	0,909	0,758	6,75	RAZOÁVEL
3	Minas Gerais	1,061	1,667	1,113	0,909	0,909	0,758	0,303	6,72	
4	São Paulo	0,909	1,515	1,364	0,455	0,606	0,455	0,909	6,21	
5	Ceará	0,909	1,212	1,515	0,606	0,606	0,909	0,152	5,91	
6	Distrito Federal	0,758	1,515	1,364	0,606	0,606	0,909	0,152	5,91	
7	Rio de Janeiro	0,758	0,455	1,667	0,758	0,606	0,909	0,758	5,91	
8	Santa Catarina	1,061	1,364	1,364	0,606	0,455	0,303	0,606	5,76	BAIXO
9	Rondônia	0,303	1,212	1,212	0,455	1,212	0,000	0,303	4,70	
10	Sergipe	0,909	0,606	1,061	0,303	0,909	0,152	0,303	4,24	
11	Bahia	0,000	0,606	0,606	0,909	0,000	0,758	0,758	3,64	
12	Pernambuco	0,152	0,758	1,515	0,606	0,000	0,000	0,606	3,64	
13	Amazonas	0,303	0,909	1,212	0,455	0,000	0,455	0,152	3,48	
14	Maranhão	0,000	0,606	0,758	0,606	0,758	0,000	0,606	3,33	
15	Mato Grosso	0,152	1,212	0,606	0,455	0,606	0,000	0,303	3,33	
16	Mato Grosso do Sul	0,455	0,303	1,061	0,606	0,000	0,303	0,455	3,18	
17	Paraná	0,000	0,606	0,909	0,606	0,000	0,152	0,455	2,73	
18	Tocantins	0,152	0,909	0,152	0,303	1,061	0,152	0,000	2,73	
19	Paraíba	0,606	0,303	0,152	0,303	0,606	0,606	0,000	2,58	
20	Pará	0,303	0,152	1,061	0,303	0,000	0,000	0,606	2,42	

Apêndice C – Data da consulta e endereço eletrônico

ESTADO	DATA DA CONSULTA	ENDEREÇO ELETRÔNICO
Piauí	09/03/08	www.alepi.pi.gov.br
Paraíba	10/03/08	www.al.pb.gov.br
Ceará	11/03/08	www.ale.ce.gov.br
Goiás	12/03/08	www.assembleia.go.gov.br
Pernambuco	13/03/08	www.alepe.pe.gov.br
Bahia	14/03/08	www.alba.ba.gov.br
Rio Grande do Norte	15/03/08	www.al.rn.gov.br
Distrito Federal	16/03/08	www.cl.df.gov.br
Rio de Janeiro	17/03/08	www.alerj.rj.gov.br
Espírito Santo	18/03/08	www.al.es.gov.br
Maranhão	19/03/08	www.al.ma.gov.br
Mato Grosso do Sul	22/03/08	www.al.ms.gov.br
Minas Gerais	24/03/08	www.almg.gov.br
Pará	26/03/08	www.alepa.gov.br
São Paulo	28/03/08	www.al.sp.gov.br
Tocantins	29/03/08	www.al.to.gov.br
Acre	30/03/08	www.aleac.ac.gov.br
Mato Grosso	02/04/08	www.al.mt.gov.br
Amapá	03/04/08	www.al.ap.gov.br
Rondônia	07/04/08	www.ale.ro.gov.br
Santa Catarina	09/04/08	www.ale.sc.gov.br
Amazonas	12/04/08	www.aleam.gov.br
Paraná	15/04/08	www.alep.pr.gov.br
Alagoas	16/04/08	www.ale.al.gov.br

Rio Grande do Sul	19/04/08	www.al.rs.gov.br
Sergipe	22/04/08	www.ale.se.gov.br
Roraima	03/05/08	www.al.rr.gov.br