

TRANSPARÊNCIA NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DAS CÂMARAS DE VEREADORES DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

TRANSPARENCY IN MUNICIPAL LEGISLATIVE POWER: AN ANALYSIS OF THE TRANSPARENCY PORTALS OF CITY COUNCILS OF BRAZILIAN CAPITALS

MARIANA CAMPAGNONI¹

RODRIGO DORNELLES CARVALHO²

MAURÍCIO VASCONCELLOS LEÃO LYRIO³

ROGÉRIO JOÃO LUNKES⁴

FABRÍCIA SILVA DA ROSA⁵

RESUMO

O presente artigo se insere no contexto do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público, objetivando verificar e analisar os níveis de transparência apresentados pelos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras. Em relação à metodologia, a pesquisa possui caráter descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. Para a coleta de dados observaram-se as informações apresentadas nos portais da transparência das Câmaras de Vereadores com base em um modelo multicritério de avaliação proposto por Nunes (2013). A amostra é constituída por 24 portais nacionais. Os resultados apontam níveis de transparência aquém do que se espera em relação a Câmaras de Vereadores de capitais brasileiras. Com relação aos 24 municípios analisados, 54,17% apresentaram portais com nível de transparência insuficiente para disponibilização de informações de interesse da população. Conclui-se que o conteúdo apresentado nos portais da transparência, em geral, tendem a cumprir o mínimo exigido pela lei, mas com pouco indício de maiores incentivos à participação popular e à promoção da *accountability*.

Palavras-chave: Transparência, *Accountability*, Poder Legislativo, Câmaras de Vereadores, Capitais brasileiras.

ABSTRACT

This article is in the context of the use of Information and Communication Technologies (ICT) in the public sector, in order to verify and analyze the levels of transparency shown by transparency portals of the City Councils of the Brazilian capitals. In terms of the methodology, this is a descriptive research, with both qualitative and quantitative approach. For data collection, the information in the transparency portals of City Councils was analyzed based on a multicriteria evaluation model proposed by Nunes (2013). The sample consists of

Data de submissão: 13/09/2015. Data de aceite: 09/08/2016. Data de publicação: 31/08/2016

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGC/UFSC).

² Bacharel em Contabilidade (Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC).

³ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGC/UFSC).

⁴ Professora da Universidade Federal de Santa Catarina.

⁵ Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

24 national capitals. The results show transparency levels below what is expected for City Councils of Brazilian capitals. Regarding the 24 municipalities analyzed, 54.17% had portals with insufficient transparency level for the provision of public interest in information. The conclusion is that the content shown by transparency portals, in general, tend to comply with the minimum required by law, but with little evidence of further encouraging popular participation and the promotion of *accountability*.

Key words: Transparency, Accountability, Legislative Power, City Councils, Brazilian capitals.

1 INTRODUÇÃO

O uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) no setor público tem demonstrado avanços relacionados à divulgação de informações e prestação de contas públicas. A utilização de ferramentas tecnológicas como forma de evidenciar fatos administrativos relevantes e desenvolver a participação popular tem sido objeto de estudos em escala mundial. De acordo com Bolívar, Pérez e Hernández (2007), as TICs tornaram-se importantes meios de melhoria no acesso aos serviços e informações públicas e, por consequência, da *accountability*. Os autores denominam este processo como *e-governement* (e-governo, ou simplesmente governo eletrônico), o qual assegura que as tecnologias não somente permitem uma gestão pública mais eficaz e eficiente, mas propiciam uma administração transparente, democrática e participativa.

A administração pública deve assegurar que as informações divulgadas aos cidadãos sejam úteis, de fácil acesso e, principalmente, correspondentes à realidade. Ou seja, para que haja uma governança pública consistente, que permita a fiscalização das políticas e do uso dos recursos públicos, é crucial que as informações sejam evidenciadas com transparência. Em uma perspectiva internacional, a relação entre a transparência no setor público e a melhoria nos resultados econômicos e sociais é algo cada vez mais evidente (BASTIDA; BENITO, 2007).

Ademais, o incentivo pelo qual o governo adota as TICs na divulgação de suas ações e contas públicas não deve se basear somente na fiscalização, tampouco no mero cumprimento das normas legais. Kim e Lee (2012) examinaram a relação entre a participação eletrônica dos cidadãos e a confiança na administração dos governos locais na região metropolitana de Seul, observando que há uma associação positiva entre a avaliação dos e-participantes na transparência governamental e o grau de confiança em um governo que fornece programas de participação por meios eletrônicos.

No Brasil, um dos pilares incentivadores da transparência na administração pública se encontra na própria legislação, que estabelece padrões de disponibilização de informações, os quais devem ser observados por todos os entes, agregando órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No tocante às informações em meio eletrônico, os municípios possuem, em geral, portais da transparência vinculados aos sítios eletrônicos do Poder Executivo. Neles devem constar informações mínimas exigidas na legislação, caso contrário, os municípios podem vir a sofrer sanções.

Uma vez apresentadas informações requisitadas, consideram-se cumpridas as obrigações legais. Assim, o legislativo e o judiciário podem não tornar públicas informações em seus próprios sítios eletrônicos e, ainda assim, não serem penalizados, porquanto a apresentação de um único portal de transparência, geralmente vinculado ao Poder Executivo, é considerada suficiente nos termos da lei. Tal fato pode implicar em uma

limitação na busca pelos cidadãos interessados em analisar as atividades de algum órgão dos Poderes Legislativo ou Judiciário isoladamente. Além disso, o incentivo à e-participação pode surtir efeitos positivos sobre a participação popular na gestão pública (ALMAZAN; GARCIA, 2011; KIM; LEE, 2012), razão pela qual ela deve ser incentivada pela administração pública como um todo.

Nesse sentido, espera-se que os demais Poderes e órgãos, mesmo não sofrendo as penalidades previstas em lei, também publiquem as suas informações de forma acessível e transparente, promovendo a *accountability*, incentivando o e-governo e democratizando o acesso à informação. Diante deste contexto, tem-se a questão que norteia esta pesquisa: Qual é o nível de transparência apresentado pelos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras?

Diante do problema apresentado, o presente artigo tem por objetivo verificar e analisar os níveis de transparência apresentados pelos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras. Para tanto, utiliza-se de um instrumento multicritério de avaliação proposto por Nunes (2013), descrito na seção referente à metodologia.

Considerando as múltiplas TICs que podem ser utilizadas como instrumentos de acesso às informações públicas, esta pesquisa se propõe a analisar a transparência via portais eletrônicos, alinhando-se a pesquisas de Pérez, Bolívar e Hernández (2008), Cruz *et al.* (2012) e Bonsón *et al.* (2012). Além disso, optou-se por analisar as Câmaras de Vereadores municipais dada a relevância de seu papel nos governos locais.

Esta pesquisa se justifica pela perspectiva de que tanto as Câmaras de Vereadores como os demais órgãos, nas três esferas estatais brasileiras, devem assegurar a transparência em suas atividades. Independentemente de estarem sujeitos a sanções legais, espera-se que os três poderes contribuam com o fomento do controle social, uma vez que o estímulo à e-participação transcende à simples obediência de legislação, e envolve aceitar os cidadãos como participantes da gestão pública, facilitando-lhes o acesso às informações de interesse público.

As Câmaras de Vereadores representam o Poder Legislativo em âmbito municipal. Cabe aos vereadores, entre outras funções, a elaboração e aprovação de leis que atendam às necessidades locais dos cidadãos. Contudo, Raupp e Pinho (2013) destacam as fragilidades inerentes à atuação legislativa nos municípios brasileiros. Embora seja independente do Executivo, observa-se que, na prática, o Legislativo municipal tende a atuar de forma subserviente em relação às prefeituras. Tal postura obstaculiza o pleno desempenho de uma das principais funções legislativas: a fiscalização (RAUPP; PINHO, 2011).

Nesse contexto, depreende-se que o controle social possui um papel ímpar no monitoramento da atuação legislativa. Mediante o acesso às informações fornecidas pelas Câmaras de Vereadores, os cidadãos, no papel de usuários das informações, podem avaliar se o Legislativo está, de fato, cumprindo com suas funções. Além disso, a disponibilização de informações *online* de forma transparente oportuniza o acesso tempestivo a dados e contribui com a avaliação de desempenho deste Poder pela sociedade.

O presente artigo, além desta introdução, conta com mais quatro seções. A seguir apresenta-se o referencial teórico, o qual trata dos principais conceitos adjacentes ao tema e pesquisas anteriores que auxiliaram na compreensão deste estudo. Os procedimentos metodológicos são apresentados na seção 3, a descrição e apresentação dos resultados é apresentada na seção 4, e as conclusões, na seção 5.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste estudo envolve, inicialmente, uma discussão sobre os conceitos de e-governo, e-democracia e *accountability*. Em seguida discute a questão da transparência na internet para, finalmente, apresentar estudos anteriores relacionados ao tema.

2.1 E-governo, e-democracia e *accountability*

E-governo é definido pela União Europeia como “o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) nas administrações públicas [...] a fim de melhorar os serviços públicos e os processos democráticos e fortalecer o apoio às políticas públicas” (EUROPEAN COMMISSION, 2003, p. 7, tradução nossa). Em vista disso, Pina, Torres e Royo (2007) consideram que este termo pode ser compreendido tanto em uma abordagem mais estreita, como em sentido mais amplo.

Em uma abordagem estreita, segundo os referidos autores, e-governo pode ser interpretado como a simples adaptação ao setor público do *e-commerce* (e-comércio) praticado no setor privado. Uma perspectiva ampla, por sua vez, se estende a questões fundamentais de governança, como, por exemplo, o incentivo à participação *on-line* dos cidadãos interessados no processo de políticas públicas (PINA; TORRES; ROYO, 2007).

Deste modo, entende-se como e-governo o meio pelo qual a administração pública emprega as TICs como forma de promover a democracia e a *accountability*. Havendo um bom uso destas tecnologias para tal fim, tem-se o que Bolívar, Pérez e Hernández (2007) denominam de *e-democracy* ou e-democracia. De acordo com esses autores, *e-democracy* diz respeito à comunicação *online* com os cidadãos, que podem emitir opiniões ou reclamações ao governo a respeito de questões públicas.

Pode-se dizer que a democracia, entendida sob a ótica de e-governo como e-democracia, constitui a principal razão pela qual o governo tem o dever de prestar contas de suas ações. É por meio da transparência e da *accountability* que os cidadãos podem avaliar o desempenho de seus governantes, cobrar resultados por suas ações e combater a corrupção.

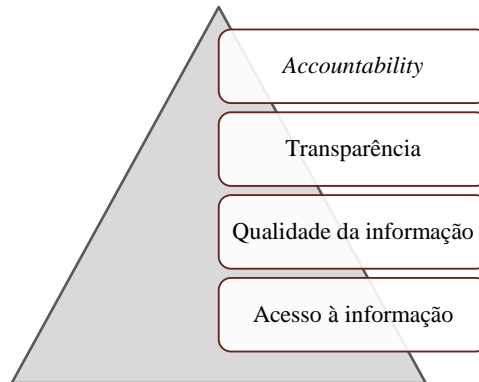
Nesse sentido, é mister ressaltar a diferença entre transparência e *accountability*. Transparência, para Kim (2008, p. 3), possui uma série de significados, mas seus principais aspectos estão relacionados à clareza, acessibilidade, integração, lógica e racionalidade. Para Cruz *et al* (2012, p. 183) a transparência na gestão fiscal pretende, entre outras questões, proporcionar ao público o acesso à informações acerca da atividade financeira do Estado.

Accountability, por sua vez, pode ser entendida por uma noção de explicação e responsabilização que um gestor público deve prestar e estar sujeito em relação à sociedade. Todavia, o termo é permeado de valores e suposições, que podem modificar a formação de seu entendimento, o que torna necessário a sua contextualização em termos de a quem deve-se prestar contas e em que condições deverá ser implementada (BOYCE; DAVIS, 2009; BRACCI, 2009; ROMZEK; SCHEDLER, 1999; SINCLAIR, 1995; DUBNICK, 1987).

Corroborando esses autores, Nunes (2013) salienta que este conceito não deve estar associado apenas à prestação de contas, uma vez que possui maior amplitude. Para Papenfub e Schaefer (2010), a *accountability* acontece em etapas ou passos, sendo que a etapa seguinte é assegurada mediante o cumprimento da etapa anterior, como uma pirâmide. Deve-se garantir o acesso à informação (primeiro passo), o qual deve ser

apresentado com qualidade (segundo passo), buscando a transparência nas informações (terceiro passo) que, unida com as etapas anteriores, promove a *accountability* (quarto passo).

Figura 1 – Passos (etapas) da *accountability*



Fonte: Elaborado pelos autores com base em conceito de Papenfub e Schaefer (2010, p. 560).

Desta forma, os dois termos – transparência e *accountability* – não devem ser tratados como sinônimos, embora se complementem. Para Pinho e Sacramento (2009), apesar de o conceito de *accountability* estar em fase de propagação no Brasil, sua prática ainda necessita de estímulo para que venha a se tornar uma cultura nacional. Neste contexto, uso de TICs, tais como a *internet*, constitui importante meio de promover a transparência e, especialmente, a *accountability* no País. Lyrio, Lunkes e Taliani (2015a; 2015b) corroboram essa afirmação ao argumentar que os estudos ligados à *accountability*, transparência e corrupção vêm ganhando força a partir dos anos 2000, de forma alinhada à emergência das teorias de governança e ao avanço do uso do e-governo.

Os elementos discutidos acima – democracia, transparência, *accountability* e e-governo – possuem uma relação que se desenvolveu ao longo dos anos e da evolução da própria democracia. Ao tratar dessa questão, Meijer (2015) argumenta que a ideia de transparência remonta ao período do iluminismo, estando atrelada aos princípios de democracia que vieram à tona com o surgimento da revolução francesa e trazem consigo uma relação direta entre governo e sociedade. O autor divide a história da transparência em duas fases: transparência em uma democracia representativa e transparência em uma democracia participativa. No que se refere à primeira fase, argumenta:

The analysis shows that the conception of transparency in the late eighteenth century was tightly connected to the construction of a representative democracy as propagated by the American and French Revolutions. Schumpeter (1942) conceptualizes this form of democracy as a competition of leadership, and openness is seen as a crucial precondition for fair competition. The people were to rule the country, and those in power, the representatives of the people, should conduct their business out in the open so that the people could monitor them. (MEIJER, 2015, p. 196)

Pela passagem acima percebe-se a importância da transparência para o processo de democracia representativa. Esse tipo de democracia envolve um conceito relativo a quem decide sobre questões públicas em um ambiente no qual é difícil para os cidadãos tomarem

todas as decisões e, assim, torna-se necessário que pessoas sejam eleitas para essa finalidade (BOX, 2007). Uma vez que alguém é eleito para representar os interesses da sociedade, passa a ser importante a abertura das informações e decisões para que possa existir monitoramento da conduta desses eleitos e, conseqüentemente, sanção por condutas inadequadas, em um processo de *accountability*.

Já tratando da democracia participativa, Meijer (2015) argumenta que democracia já não é mais vista somente como a escolha de representantes por parte dos cidadãos, mas como uma participação ativa da sociedade no negócio público. A transparência, nesse contexto de democracia participativa, traz embutido em seu conceito uma relação individual entre o governo e a sociedade, tendo como força propulsora a revolução da *internet* e a ampla disponibilização de documentos governamentais na rede mundial de computadores.

Assim, percebe-se que o e-governo, entendido como o conjunto de tecnologias de informação e comunicação em meio eletrônico, é um caminho para o exercício da democracia nos tempos atuais, pois permite o acesso à informação pública de forma ampla e rápida e, conseqüentemente, o monitoramento e o controle social. Ou seja, proporciona maior transparência e *accountability* na administração pública.

2.2 A transparência na *internet*

A utilização de TICs como estímulo à transparência governamental tem sido assunto de pesquisas em escala global, especialmente no que se refere à transparência na *internet*.

Meijer (2009) analisou a transparência por meio eletrônico em três perspectivas: pré-moderna, moderna e pós-moderna, observando que pré-modernistas tendem a observar a transparência mediada por computador como uma ameaça aos tradicionais meios de confiança, tais como os contatos diretos. Contudo, os modernistas, de acordo com o autor, consideram este tipo de transparência como um benefício no fornecimento e informações e os pós-modernistas valorizam a estética e as diversas formas em que a transparência é difundida em meio eletrônico.

Com isso, é possível observar que a divulgação de informações públicas pela *internet* possui defensores e opositores. Contudo, pesquisadores têm demonstrado relações entre a divulgação destas informações e a participação dos cidadãos. Welch (2012), ao analisar a relação entre transparência e participação popular em cinco governos locais norte-americanos em 2010, obteve como resultado uma associação positiva entre a participação e a transparência, porém, constatou que a transparência não necessariamente leva à maior participação. O resultado do estudo de Welch (2012) mostra que a transparência em si não é suficiente para a promoção da participação popular. Por outro lado, a implantação de políticas que incentivem os cidadãos a analisar a prestação de contas se torna fundamental na propagação da *accountability*, sendo que uma destas políticas, pela sua facilidade no acesso, deve ser a divulgação eletrônica.

Khazaeli e Stockemer (2013) evidenciam uma relação positiva entre o uso da *internet* e práticas de governança entre países, independente de seu regime de governo. Hong (2014), ao analisar as relações entre a percepção dos indivíduos acerca da divulgação das informações públicas pela *internet* e a transparência governamental em Seul, constatou que há uma percepção de maior transparência quando o governo se utiliza da *internet* como ferramenta de divulgação.

Diante do exposto, entende-se que a transparência é um direito dos cidadãos e os Estados democráticos têm o dever de promovê-la e intensificá-la. Ela não pode, contudo, ser

tratada separadamente da *accountability*, cuja prática ainda deve ser estimulada no Brasil. Nesse sentido, a *internet* pode ser considerada uma significativa ferramenta na divulgação de informações, dada a facilidade de acesso por ela proporcionada. Ressalta-se, no entanto, que transparência pressupõe facilidade de uso por parte do cidadão, que deve localizar o que procura nos portais eletrônicos de uma forma acessível. Com isso, a *accountability* é promovida, caso contrário, tem-se apenas mais uma barreira no acesso à informação.

2.3 Estudos anteriores

Esta seção trata de pesquisas desenvolvidas nacional e internacionalmente, cujo escopo foi a análise da transparência na gestão pública, com enfoque na *internet*. Os procedimentos adotados na busca pelos estudos anteriores são explicados na seção 3.

Em âmbito nacional, observa-se que Cruz, Silva e Santos (2009), Santana Junior *et al.* (2009), Cruz *et al.* (2012), Staroscky *et al.* (2014; 2015) e Lunkes *et al.* (2015) buscaram analisar a transparência na gestão pública em escala municipal e estadual, por meio de seus portais eletrônicos.

Cruz, Silva e Santos (2009) analisaram o nível de transparência fiscal eletrônica apresentado nos sítios eletrônicos dos municípios pertencentes ao Estado do Rio de Janeiro, em relação a indicadores sociais e econômicos, tais como população e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Observaram-se baixos níveis de transparência, que os autores consideram incompatíveis por se tratarem de municípios considerados de grande porte (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009). Santana Junior *et al.* (2009) corroboram estes resultados por meio de pesquisa procedida nos sítios eletrônicos dos Poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal. Cruz *et al.* (2012), por sua vez, verificaram os níveis de transparência de 96 municípios considerados os mais populosos do Brasil, a partir de um modelo de verificação denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGPM). Como resultados, ambos os estudos constataram níveis de transparência aquém das exigências legais.

Nesta mesma linha, Staroscky *et al.* (2014; 2015) e Lunkes *et al.* (2015) investigaram os níveis de transparência nos portais eletrônicos de municípios catarinenses e das capitais brasileiras, respectivamente. O método adotado pelos autores foi baseado em um modelo multicritério proposto por Nunes (2013) e ambos observaram baixa transparência nos portais analisados.

Como se pode observar, os estudos sobre transparência na *internet* aqui apresentados não têm evidenciado resultados otimistas no Brasil. Internacionalmente, pesquisas alinhadas ao tema foram apresentadas por Pina, Torres e Royo (2007), Bolívar, Pérez e Hernández (2007), Pérez, Bolívar e Hernández (2008) e Bonsón *et al.* (2012).

Pina, Torres e Royo (2007) analisaram os efeitos do e-governo sobre transparência e *accountability* em *websites* de 318 governos locais pertencentes a 15 países (Estados-membros) da União Europeia (UE), com foco nos governos locais. Para tal, basearam-se em quatro dimensões: transparência, interatividade, usabilidade e evolução dos *websites*, observando que todos os governos regionais e locais da UE estão promovendo o governo eletrônico, embora haja um baixo nível de integração.

Bolívar, Pérez e Hernández (2007) investigaram a transparência nas divulgações financeiras em portais eletrônicos de governos regionais espanhóis, constatando que o baixo grau evidenciado indica que estes governos ainda não estão conscientes da importância da *internet* no contexto da e-democracia. Tal constatação foi corroborada por esses mesmos

autores ao analisarem a transparência nas informações financeiras municipais pela *internet* (PÉREZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2008).

Finalmente, Bonsón *et. al.* (2012) pesquisaram o uso de ferramentas *web 2.0* e mídias sociais em governos locais da União Europeia, a fim de determinar se elas são utilizadas para fins de ampliar a transparência e a e-participação. Observou-se um elevado grau de heterogeneidade no uso destes instrumentos, o que indica que a maioria dos governos pesquisados não estão utilizando estes meios com vistas a se tornarem mais transparentes.

O presente estudo dá prosseguimento às pesquisas sobre transparência pública na *internet*, neste caso, tratando do Poder Legislativo municipal. Aqui, apresenta-se uma lacuna de pesquisa a ser explorada, uma vez que estudos relativos ao Poder Legislativo são escassos. Na literatura nacional trabalhos sobre o tema buscaram analisar a questão da *accountability* em Câmaras de Vereadores (RAUPP; PINHO, 2011; RAUPP; PINHO, 2013; RAUPP; ANDRADE, 2015). Nesses estudos os autores buscaram realizar uma análise sobre a capacidade dos portais eletrônicos de Câmaras de Vereadores de promover a *accountability*, concluindo que o legislativo local não tem reconhecido a importância da *accountability* e possuem baixa capacidade de interação com o cidadão.

Conforme já salientado anteriormente, apesar de, geralmente, as informações sobre o Poder Legislativo municipal estarem disponíveis nos Portais Eletrônicos do Poder Executivo, acredita-se que é importante uma discussão sobre o Poder Legislativo, bem como verificar como são disponibilizadas suas informações ao cidadão, no sentido de aprimorar o nível de transparência do Governo como um todo, em seus diversos poderes, com vistas a facilitar a participação e o controle social no contexto da governança pública.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que tange ao seu enquadramento metodológico, esta pesquisa possui caráter descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa se apresenta no momento em que foram realizadas consultas aos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras, de forma a analisar os níveis de transparência de acordo com os critérios do modelo de avaliação proposto por Nunes (2013).

Uma vez que o referido modelo sugere quantificar os níveis de transparência, a pesquisa também classifica-se como quantitativa. Quanto à análise dos dados, utilizou-se dados primários obtidos por meio de observação direta nos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores.

Em relação aos estudos anteriores sobre o tema, foram consultadas três bases de dados: *Web of Science*, *ScienceDirect* e Portal de periódicos da CAPES. As duas primeiras bases fornecem artigos internacionais em revistas a elas indexadas e são disponibilizadas pelo próprio portal da CAPES, onde ocorreu também a busca em artigos nacionais.

Quadro 1 – Procedimentos para identificação dos artigos

Bases	Período de coleta dos artigos (dia/mês)	Período compreendido pela base (anos)	Campos de busca [2]	Palavras-chave	Artigos coletados (n.º)
<i>Web of science</i>	28/ago – 15/set	1945-2014	Título; tópico [3]	<i>Transparency, internet, public sector, democracy</i>	23
<i>ScienceDirect</i>	07/set – 15/set	1996-2015	Título; publicação [3]	<i>Transparency, internet, public sector, democracy</i>	6
CAPES	20/set – 23/set	1994-2014 [1]	Título; resumo	Transparência, internet, portais eletrônicos, acesso à informação	13

Notas:

[1] Últimos 20 (vinte) anos.

[2] Nas bases de dados internacionais, os campos de busca foram refinados para publicações abrangidas em periódicos de áreas administrativas, econômicas, contábeis, políticas e de administração pública.

[3] Na base de dados *Web of science*, o campo “tópico” abrange a busca por títulos dos artigos, resumos e palavras-chave. Na base *Science Direct*, o campo “publicação” permite filtrar os artigos para as áreas mencionadas no item anterior.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nas bases internacionais foram excluídos os artigos não disponibilizados de forma gratuita, resultando em 42 artigos: 23 artigos da base *Web of Science*, 6 artigos da *Science Direct* e 13 artigos do Portal da CAPES. Os artigos nacionais foram filtrados ainda pelo critério de classificação Qualis/CAPES, selecionando-se aqueles com classificações A2, B1 e B2. Optou-se por tais classificações por serem consideradas de alto impacto nas publicações nacionais.

O filtro por classificação Qualis/CAPES resultou em 6 artigos nacionais, dos quais 3 era alinhados ao tema da pesquisa. Dentre os artigos internacionais foram selecionados 4 artigos correlatos ao tema. Ressaltam-se as pesquisas de Starosky *et al.* (2014; 2015) e Lunkes *et al.* (2015) que, apesar de não fazerem parte dos artigos selecionados na revisão, foram incluídos por adotarem o mesmo modelo de avaliação (NUNES, 2013) utilizado neste estudo. Além disso, ressaltam-se também os trabalhos realizados por Raupp e Pinho (2011; 2013) e Raupp e Andrade (2015), que analisaram câmaras de vereadores em uma perspectiva de *accountability*.

Finalmente, em relação à coleta e análise dos dados, buscou-se analisar a transparência nos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras. Destas, 3 foram excluídas: Brasília (DF), Macapá (AP) e São Luís (MA); as duas últimas por não disponibilizarem um portal da transparência no período da coleta dos dados. A capital do Distrito Federal, por sua vez, não foi computada por ser seu legislativo composto pelo Congresso Nacional e não por uma câmara municipal propriamente dita.

Portanto, a amostra é constituída por 24 Câmaras de Vereadores de capitais nacionais. Optou-se por esta amostra devido a estarem, em geral, entre os municípios mais populosos, além de exercerem o papel de centros administrativos dos Estados brasileiros. Além disso, considerando que as capitais detêm o maior número de mão de obra qualificada, se comparados a municípios de pequeno porte, e por serem os municípios-sede dos Governos Estaduais, tem-se a perspectiva de que elas atuam como um modelo de conduta para os demais municípios brasileiros.

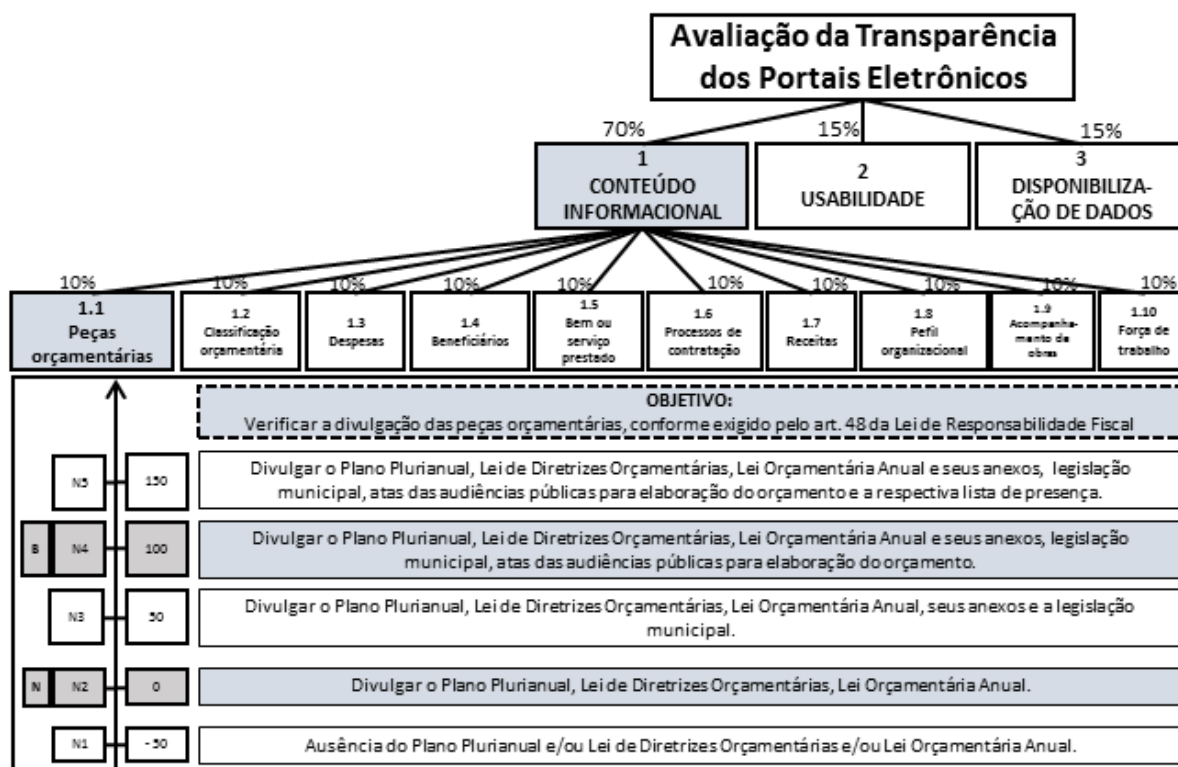
Os dados foram analisados com base no modelo de avaliação proposto por Nunes (2013), o qual foi desenvolvido por meio da aplicação da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (ENSSLIN; MONTIBELLER-NETO; NORONHA, 2001). Esta

metodologia pressupõe a construção de modelos que envolvam informações qualitativas e quantitativas em um processo de avaliação, a partir do entendimento daquilo que é importante de ser considerado no contexto, a partir dos envolvidos no processo de avaliação (ROY, 1993).

O modelo multicritério de Nunes (2013) utiliza como elementos de avaliação os pressupostos legais existentes na legislação brasileira - Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar nº 131/2009, Decreto 7.185/2010, e Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). O modelo é composto por um conjunto de descritores divididos em três áreas de preocupação, a saber: conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização dos dados. Cada uma dessas áreas de preocupação é compensada por meio de percentuais que representam sua importância relativa para o modelo – conteúdo informacional, 70%; usabilidade, 15; e disponibilização dos dados, 15%. Essas áreas de preocupação vão sendo desdobradas em Pontos de Vista Fundamentais - PVFs e Pontos de vista Elementares – PVEs, que também possuem seus respectivos percentuais de contribuição, até um nível no qual é possível estabelecer uma escala de mensuração, denominada descritor.

Cada descritor é composto por um objetivo e uma escala de 5 níveis – N1 a N5 – que descreve o que deve ser apresentado pelo portal em cada nível. Dois desses níveis são chamados de Níveis de Referência – N2 Neutro e N4 Bom – e recebem, respectivamente, 0 e 100 pontos. A figura 1 apresenta o desdobramento da área de preocupação 1 – Conteúdo Informacional em seus PVFs e dá destaque ao descritor 1.1 – Peças Orçamentárias.

Figura 1 - Descritor para avaliação da divulgação das peças orçamentárias



Fonte: Nunes (2013).

Assim, conforme propõe o modelo, se um portal eletrônico não atende ao exigido pela legislação em dado descritor, o nível de transparência do portal neste descritor é N1.

Este nível é considerado comprometedor, o que é penalizado com uma pontuação negativa (-50 pontos). Se há apresentação das informações solicitadas pela legislação o nível de transparência alcançado no descritor é N2, considerado neutro, e recebe 0 ponto⁶. Se são apresentadas informações adicionais ao que é exigido pela legislação em determinado descritor, o nível de transparência pode alcançar N3, N4 ou N5, dependendo da informação disponibilizada. O nível N3 é considerado um nível adequado de transparência; o nível N4 é tido como bom; e o N5, um nível de excelência.

A avaliação global proposta pelo modelo permite integrar a pontuação obtida pelos portais em cada um dos descritores em um critério de síntese. Ou seja, pela avaliação global é possível obter um índice de transparência de cada portal analisado, além de traçar um *ranking* de transparência entre as câmaras que fazem parte da amostra. Essa avaliação global é obtida por meio da aplicação da seguinte equação:

$$V(a) = \sum_{i=1}^{i=n} w_i x v_i \quad (1)$$

Onde V(a)= Valor do desempenho global; v_i= Valor do desempenho local no critério de avaliação; w_i= Taxa de contribuição global no critério de avaliação⁷; n = Número de critérios de avaliação do modelo (LYRIO et al., 2015). Desta forma, a avaliação global da transparência nos portais municipais é dada pelo somatório das pontuações alcançadas em cada descritor e ponderadas pelas suas taxas de compensação – o modelo completo apresenta 36 descritores para avaliação da transparência de um dado portal, que pode variar de 50 pontos negativos a 150 pontos.

Uma vez apresentados os procedimentos metodológicos necessários à condução do estudo e o instrumento de intervenção utilizado, a próxima seção se propõe a apresentar e analisar os resultados encontrados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção busca, inicialmente, descrever o funcionamento do governo brasileiro, detalhando as atividades inerentes ao Poder Legislativo municipal, objeto do estudo. Em seguida, apresenta os resultados da pesquisa e tece análises sobre o nível de transparência apresentado pelos entes públicos analisados.

4.1. O Poder Legislativo e seu papel nos municípios brasileiros

O Brasil é um País que adota o regime de democracia. Como Estado democrático, possui três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, o País é uma federação composta por União, Estados e Municípios e pelo Distrito Federal.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, na esfera federal, e por governadores e prefeitos, respectivamente, em âmbitos estadual e municipal (BRASIL, 1988). Sua principal atribuição é a função de administrar o Estado, aplicando as leis propostas pelo

⁶ O modelo de Nunes parte do pressuposto de que o atendimento à legislação é uma obrigação e, assim, o portal avaliado não recebe pontuação positiva naquele critério. A intenção é justamente valorizar os portais que aportam de forma proativa mais informações do que o exigido pela legislação, o que se configura como um desejo de informar e ser transparente, sendo recompensado no processo de avaliação.

⁷ A taxa de contribuição global de um critério é obtida pela multiplicação da taxa de contribuição do critério pela taxa de contribuição dos pontos de vista superiores a ele associados. Como exemplo, $w_{1.1} = \% 1.1 \times \% 1 = 10\% \times 70\% = 7\%$

Legislativo ou por ele próprio, no caso de medidas provisórias. O Judiciário, por sua vez, é composto por órgãos que fiscalizam a legalidade das leis em relação à constituição.

Ao Legislativo, entre as principais tarefas, estão a elaboração das leis e fiscalização de atos do Executivo. De forma complementar, devem os legisladores brasileiros participar de audiências públicas como forma de observar quais são os pedidos e necessidades da população. Em âmbito municipal, o Legislativo é composto pelas Câmaras de Vereadores e em âmbitos estadual e federal, pelas Assembleias Legislativas e pelo Congresso Nacional, o qual se divide entre Câmara dos Deputados e Senado Federal (CMRJ, 2014).

Desta forma, cabe aos vereadores o papel de legislar e, aos prefeitos, de executar as leis e administrar os municípios, sendo o Judiciário responsável por fiscalizar atos e leis. Assim, é possível observar a relevância do papel do Legislativo como promotor de leis que amparem as necessidades públicas, e como supervisor das contas nacionais, estaduais e municipais. Adicionalmente, cabe ressaltar a importância da relação conjunta dos três Poderes, que devem trabalhar de forma harmônica, independente e equilibrada.

Tendo em vista a magnitude da competência legislativa na promoção de regras que promovam o bem estar coletivo, a divulgação de informações que confirmem à sociedade que este Poder cumpre com suas funções é entendida como pressuposto em um governo transparente. Ou seja, uma vez que há efetivo cumprimento dos trabalhos incumbidos ao Legislativo e que não há desvio de finalidades (Legislativo atuando como Executivo ou auxiliar deste poder), a prestação de contas transcende a simples obrigação periódica e pode ser encarada como um meio de autopromoção.

Nessa concepção, entende-se que um Legislativo é transparente quando divulga atos e fatos em seus próprios meios, sem esperar que o Executivo divulgue todo o conteúdo contemplado em legislação. Ao disponibilizar informações tais como o conteúdo de projetos de lei em análise, incluindo sua situação plenária e modificações propostas pelos legisladores, oferece-se aos cidadãos a oportunidade de participar mais ativamente do processo legislativo. Com isso, os usuários podem tomar melhores decisões acerca da eficiência de seus representantes. A *accountability* é, então, promovida.

4.2 Análise da transparência nas Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras

A Tabela 1 apresenta os níveis de transparência apresentados pelos portais das Câmaras de Vereadores em termos de avaliação global dos portais eletrônicos, bem como seu ranqueamento. Com base na Tabela, observa-se uma avaliação aquém do que se espera em Câmaras de Vereadores das capitais nacionais. Das 24 câmaras, 13 apresentam níveis negativos de transparência na avaliação, ou seja, 54,17% da amostra apresenta portais com exígua transparência. Desta forma, municípios com avaliação global negativa não apresentaram parte significativa das informações solicitados pelo modelo, não atendendo sequer a todos os requisitos legais.

Tabela 1 – *Ranking* de transparência das Câmaras de Vereadores – avaliação global dos portais eletrônicos

Ordem	Estado	Capital	Avaliação Global	Ordem	Estado	Capital	Avaliação Global
1º	Santa Catarina	Florianópolis	53	13º	Goiás	Goiânia	-5
2º	Minas Gerais	Belo Horizonte	30	14º	Pernambuco	Recife	-5
3º	Rondônia	Porto Velho	24	15º	Roraima	Boa Vista	-10
4º	São Paulo	São Paulo	24	16º	Pará	Belém	-14
5º	Espírito Santo	Vitória	24	17º	Mato Grosso	Cuiabá	-16
6º	Acre	Rio Branco	21	18º	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	-20
7º	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	10	19º	Paraíba	João Pessoa	-23
8º	Paraná	Curitiba	8	20º	Alagoas	Maceió	-26
9º	Ceará	Fortaleza	8	21º	Rio Grande do Norte	Natal	-32
10º	Tocantins	Palmas	8	22º	Sergipe	Aracaju	-38
11º	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	7	23º	Amazonas	Manaus	-40
12º	Bahia	Salvador	-4	24º	Piauí	Teresina	-41

Fonte: Elaborado pelos autores com base em modelo multicritério proposto por Nunes (2013).

Entre as Câmaras de Vereadores com portais eletrônicos de baixa transparência destacam-se os municípios de Teresina, Manaus, Aracaju e Natal, com 41, 40, 38 e 32 pontos negativos, respectivamente. Estes valores se aproximam do limite inferior proposto no modelo, de 50 pontos negativos, ou seja, os portais dessas câmaras estão em situação precária, com pouca e/ou nenhuma informação exigida pela legislação.

Ressalta-se que mesmo não havendo penalizações legais pela não evidenciação de informações pelo PL, uma vez que a lei da transparência exige a veiculação de portal da transparência ligado ao Executivo, espera-se que este Poder disponibilize informações à sociedade como forma de promover a *accountability* e o controle social. Além disso, as câmaras da amostra apresentavam os respectivos portais em suas *websites*, de forma que seu baixo desempenho indica que eles são pouco alimentados e/ou atualizados.

Entre as câmaras com maior transparência, a dos municípios de Florianópolis e Belo Horizonte disponibilizam portais com níveis avaliados em 53 e 30 pontos, respectivamente. Porto Velho, São Paulo e Vitória estão igualmente avaliados em 24 pontos. Vale ressaltar que mesmo as com níveis positivos não se encontram em uma situação de excelência, a qual, segundo o modelo, é dada por avaliações acima de 100 pontos.

Ademais, ao se calcular a média, a mediana e a moda das avaliações globais, é possível asseverar o baixo desempenho das Câmaras de Vereadores analisadas. A média de transparência é de 2 pontos negativos, variando 25 pontos, de acordo com o desvio-padrão, o que evidencia grande disparidade no fornecimento de informações.

4.2.1 Avaliação por áreas de preocupação

A tabela 2 apresenta a avaliação relativa ao conteúdo informacional de cada uma das câmaras de vereadores. Essa área de preocupação é composta por 10 critérios de avaliação. Ao se analisar o conteúdo informacional pretende-se observar o conteúdo das informações presentes nos portais eletrônicos, de acordo com o que pede a legislação nacional. Desta forma, verificou-se se as Câmaras apresentavam, no mínimo: peças orçamentárias, classificação das despesas por unidade orçamentária, funções, programas, natureza e fonte de recursos, estágios da despesa pública e beneficiários dos pagamentos feitos pelas Câmaras na aquisição de bens e/ou serviços.

Tabela 2 - Avaliação na área de preocupação conteúdo informacional

CAPITAIS	CONTEÚDO INFORMACIONAL										
	1.	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10
Manaus	-40	-50	-40	-50	0	-50	-38	-50	-50	-50	-25
São Paulo	33	-50	-30	-50	100	50	50	51	125	50	33
Rio Branco	29	-50	-10	150	0	50	0	50	150	-50	0
Salvador	-17	-50	30	-50	-50	-50	13	-50	50	-50	33
Fortaleza	1	-50	30	51	100	0	-50	17	-50	-50	17
Vitória	23	-50	-30	117	50	150	0	-50	50	-50	42
Cuiabá	-22	-50	70	-50	-50	-50	-25	-50	25	-50	8
Campo Grande	-33	-50	-50	-50	-50	-50	-25	50	-50	-50	-8
Belo Horizonte	28	-50	10	50	100	0	25	67	25	-50	108
Curitiba	10	-50	50	0	0	0	13	67	0	-50	75
João Pessoa	-16	50	10	0	0	0	-25	-50	-50	-50	-50
Goiânia	-12	-50	-10	-50	-50	-50	75	67	0	-50	0
Belém	-15	-50	-50	0	100	50	-25	-50	-25	-50	-50
Recife	8	-50	90	0	150	-50	-50	67	-50	-50	25
Teresina	-44	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	0	-50	-42
Rio de Janeiro	2	-50	30	0	0	50	-25	67	25	-50	-25
Natal	-37	-50	20	-50	-50	-50	-38	-50	-25	-50	-25
Porto Alegre	-7	-50	-30	0	0	0	50	-50	50	-50	8
Porto Velho	26	0	0	101	100	50	50	50	-25	-50	-17
Boa Vista	-6	-50	10	0	0	0	-38	150	-50	-50	-33
Florianópolis	59	-50	40	150	150	50	88	67	125	-50	17
Aracaju	-41	-50	-50	-50	-50	-50	13	-50	-50	-50	-25
Palmas	18	-50	30	67	150	50	0	67	-50	-50	-33
Maceió	-36	-50	-10	-50	-50	-50	-13	-50	0	-50	-42
MÉDIA	-4	-44	3	8	25	0	-1	12	6	-46	0
DESVIO-PADRÃO	28	22	39	67	74	53	40	62	60	20	40
MODA	-	-50	30; -50	-50	-50	-50	-25	-50	-50	-50	-25

Fonte: Elaborado pelos autores com base em modelo proposto por Nunes (2013).

Ainda relacionados ao conteúdo informacional, observou-se se haviam informações acerca de procedimentos licitatórios, receitas públicas, estrutura organizacional, quadros, salários e concursos. O somatório dos 27 descritores corresponde ao valor do conteúdo informacional, área de preocupação que representa 70% da avaliação global dos portais.

De acordo com Tabela 3, um total de 13 capitais possuem Câmaras de Vereadores com portais eletrônicos avaliados negativamente em relação ao conteúdo informacional. Além disso, é possível observar um significativo grau de discrepância entre as informações apresentadas, com um desvio padrão de 28 pontos em relação à média de 4 pontos negativos.

Quanto aos demais descritores, a discrepância entre as capitais fica ainda mais evidente. Os descritores 1.1 (peças orçamentárias) e 1.9 (acompanhamento de obras) são avaliados negativamente em 50 pontos, por 91,67% e 96,15% da amostra, respectivamente. Ou seja, praticamente todas as Câmaras de Vereadores não evidenciam informações relacionadas a estes descritores em seus portais.

O descritor 1.4 (beneficiários) apresentou a maior avaliação média, 25 pontos. Porém, com o desvio padrão de 74 pontos, tem-se um indicativo de disparidade entre os portais avaliados. Assim, 8 das 24 capitais possuem um nível ótimo de transparência em

relação a este descritor, mas 16 estão em nível negativo ou nulo. Na sequência, apresenta-se a avaliação das áreas de preocupação usabilidade e disponibilização de dados.

Tabela 3 - Avaliação nas áreas de preocupação usabilidade e disponibilização de dados

CAPITAIS	USABILIDADE			Acesso e pesquisa			Acesso			Perguntas			Ferramenta de busca			Tratamento da informação			Gravação de relatórios			Autenticidade das informações			Retorno ao usuário			Comunicações			Solicitações			DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS			Atualização			Série histórica		
	2.	2.1	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.2	2.2.1	2.2.2	2.3	2.3.1	2.3.2	3.	3.1	3.2																												
Manaus	-28	-34	-50	-50	0	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50																												
São Paulo	9	51	100	50	0	-50	-50	-50	25	50	0	0	50	-50																												
Rio Branco	3	33	0	-50	150	-50	-50	-50	25	0	50	0	0	0																												
Salvador	-22	-17	0	-50	0	-50	-50	-50	0	0	0	75	0	150																												
Fortaleza	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	-50	0	0	0	75	0	150																												
Vitória	-19	-33	0	-50	-50	-50	-50	-50	25	50	0	75	0	150																												
Cuiabá	-2	17	50	0	0	-50	-50	-50	25	50	0	0	0	0																												
Campo Grande	-2	18	100	-50	0	-50	-50	-50	25	50	0	25	0	50																												
Belo Horizonte	-8	1	50	-50	0	-50	-50	-50	25	0	50	75	0	150																												
Curitiba	-22	-17	0	-50	0	-50	-50	-50	0	0	0	25	0	50																												
João Pessoa	-28	-34	-50	-50	0	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50																												
Goiânia	-2	17	50	0	0	-50	-50	-50	25	50	0	25	0	50																												
Belém	3	-17	0	-50	0	0	50	-50	25	50	0	-25	0	-50																												
Recife	-22	-17	0	-50	0	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50																												
Teresina	-16	1	50	-50	0	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50																												
Rio de Janeiro	14	18	100	-50	0	-25	0	-50	50	50	50	25	0	50																												
Natal	-16	1	100	-50	-50	-50	-50	-50	0	0	0	-25	-50	0																												
Porto Alegre	22	17	50	0	0	-50	-50	-50	100	50	150	75	0	150																												
Porto Velho	-33	1	50	-50	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	75	0	150																												
Boa Vista	-36	-33	0	-50	-50	-50	-50	-50	-25	0	-50	0	0	0																												
Florianópolis	6	67	100	-50	150	-50	-50	-50	0	0	0	75	0	150																												
Aracaju	-13	34	50	-50	100	-50	-50	-50	-25	0	-50	-50	-50	-50																												
Palmas	-30	-17	0	-50	0	-50	-50	-50	-25	0	-50	0	0	0																												
Maceió	-2	18	100	-50	0	-50	-50	-50	25	50	0	0	0	0																												
MÉDIA	-11	2	35	-40	8	-47	-44	-50	10	17	4	14	-10	38																												
DESVIO-PADRÃO	16	28	48	25	52	11	22	0	29	28	41	47	25	81																												
MODA	-2	-17	0	-50	0	-50	-50	-50	0	0	0	75	0	150; -50																												

Fonte: Elaborado pelos autores com base em modelo proposto por Nunes (2013).

Com base na Tabela 4, verifica-se que a usabilidade oferecida aos usuários para consultar os portais está, em média, negativamente avaliada. Desta forma, a disponibilização de acesso, gravação e solicitação de informações pelos usuários se encontra limitada na maioria dos portais.

Em termos de usabilidade, destaque é dado ao critério 2.2 (tratamento da informação), subdividido nos descritores 2.2.1 (gravação de relatórios) e 2.2.2 (autenticidade das informações), com 47, 44 e 50 pontos negativos, respectivamente. No item 2.2.2, nota-se que as 24 Câmaras de Vereadores analisadas não apresentam certificado de autenticidade em seus relatórios.

Na área de preocupação disponibilização dos dados, observou-se a atualização dos dados disponíveis e se haviam informações relativas a anos anteriores a 2014. Em média, a transparência dos portais foi de 14 pontos, com desvio-padrão de 47 pontos em relação a esta média. A moda de 75 pontos indica 7 capitais que disponibilizam informações desta

forma e de maneira adequada. Estas mesmas capitais obtiveram a pontuação máxima no descritor 3.2 (série histórica), porque apresentaram informações referentes aos últimos cinco ou mais anos.

Com isso, verifica-se que as Câmaras de Vereadores tendem a disponibilizar dados atualizados e referentes a anos anteriores, mas o tipo de informação evidenciada ainda é escasso e insuficiente para considerá-las transparentes. Em geral, os portais eletrônicos estavam organizados em *links*, mas não havia apresentação suficiente de informações, ou elas estavam inadequadas para compreensão dos usuários.

Os resultados encontrados corroboram os evidenciados em pesquisas nacionais e internacionais. Cruz, Silva e Santos (2009), Santana Junior *et al.* (2009) e Cruz *et al.* (2012) verificaram baixa transparência em suas pesquisas. Cinco anos depois, resultados levantados por Staroscky *et al.* (2014) e Lunkes *et al.* (2015), bem como os constatados nesta pesquisa, indicam que os níveis de evidenciação de informações ainda estão aquém do que se espera do setor público brasileiro, uma vez que o pouco incentivo ao uso da *internet* e outras tecnologias de informação e comunicação (TICs) limitam o controle das ações públicas pela sociedade e enfraquecem a e-democracia.

Internacionalmente, os resultados deste estudo coincidem com os de Bolívar, Pérez e Hernández (2007), que analisaram um baixo grau de transparência na publicação de demonstrações financeiras via *internet* nos governos regionais espanhóis. Constatação similar obtiveram ao analisar a extensão das informações financeiras em *websites* de municípios espanhóis (PÉREZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2008).

Diante das pesquisas similares observadas, verifica-se que a questão da transparência na administração pública não é um problema local, tampouco acontece apenas no Brasil. Reconhece-se, portanto, que a *accountability* não está desenvolvida em sua plenitude, e que o uso das TICs ainda pode ser ampliado como forma de aumentar a participação e a confiança dos cidadãos. O incentivo à participação popular é fundamental no acompanhamento das ações e no desenvolvimento da e-democracia.

4.2.2 Comparação com estudos anteriores no âmbito do Poder Legislativo

Tratando-se especificamente da comparação com outros estudos realizados no âmbito do Poder Legislativo, tomou-se por base os estudos de Raupp e Pinho (2011; 2013) e Raupp e Andrade (2015), também conduzidos em Câmaras Municipais.

No estudo de 2011, os autores (RAUPP; PINHO, 2011) concluíram que houve baixa capacidade de prestação de contas por parte das câmaras analisadas, com apresentação apenas parcial dos relatórios e não atendimento aos prazos legais. O presente estudo acaba por corroborar esses resultados, uma vez que também encontrou baixos níveis de transparência referentes à apresentação de informações sobre despesas e relatórios orçamentários. Além disso, os resultados aqui encontrados também evidenciaram baixo nível de atualização de informações, conforme o descritor 3.1 – atualização.

No que se refere à questão da transparência, que no caso do estudo de Raupp e Pinho (2011) se reflete em questões ligadas à usabilidade dos portais, os autores alegaram haver alta capacidade para promoção da transparência dos atos públicos, o que no caso deste estudo não se apresentou da mesma forma. Na questão da participação, o caso do estudo de Raupp e Pinho sinalizou para uma baixa capacidade de promoção da interação com os cidadãos por parte dos portais, o que se repete no caso deste estudo, haja vista uma baixa média de transparência no critério 2.3 – retorno aos usuários.

No estudo seguinte, Raupp e Pinho (2013) mais uma vez encontraram resultados decepcionantes em relação à capacidade de promoção da *accountability* por parte dos portais das câmaras de vereadores analisadas, alegando que nem mesmo as exigências legais haviam sido cumpridas integralmente. Posteriormente, Raupp e Andrade (2015) voltaram a discutir a questão da *accountability* no âmbito do Legislativo municipal, desta vez em municípios com mais de 200 mil habitantes. Conforme já dito anteriormente, os portais continuaram a não atender integralmente o exigido pela legislação, o que vem a corroborar os resultados aqui encontrados. Além disso, nesse estudo os autores incluíram outros indicadores que não são exigidos em legislação, mas dizem respeito às atividades inerentes ao Poder Legislativo, sendo que os resultados também apontaram para deficiências em termos de transparência, o que sugere um descaso dos legislativos municipais com o princípio da transparência (RAUPP; ANDRADE, 2015). Ao contrastar os resultados desses estudos com os resultados encontrados aqui, percebe-se que, mesmo com o passar dos anos, não parece haver grandes avanços no que tange à transparência e promoção da *accountability* por parte das câmaras de vereadores dos municípios brasileiros, o que vem a ser preocupante, pois reflete um distanciamento do Legislativo para com o cidadão e falta de interesse em prestar contas à sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa foi norteadada pelo objetivo de verificar os níveis de transparência apresentados pelos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras com base em um instrumento multicritério de avaliação. O modelo utilizado foi proposto por Nunes (2013) e tem como base a legislação brasileira. A amostra das Câmaras de Vereadores analisadas é composta por 24 municípios, que representam 88,89% das capitais brasileiras. Foram excluídos 3 municípios: Brasília, que por ser também a capital do Brasil, possui estrutura organizacional diferenciada em relação às demais capitais; e Macapá e São Luís, por não apresentarem um portal da transparência em seus sítios eletrônicos no período da pesquisa.

De modo geral, observou-se baixa transparência nos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores. Dos 24 municípios, 13 apresentam níveis negativos de transparência quanto à avaliação global. Ou seja, ao se analisar os portais de transparência como um todo, observa-se que em 54,17% há pouca ou nenhuma informação disponibilizada de forma organizada, atualizada e acessível. Ademais, ressalta-se que apesar de 11 municípios apresentarem avaliação positiva, eles não se encontram em situação de excelência. Destes, 36,36% estão com níveis menores que 10 pontos, cuja aproximação de 0 (zero) indica portais de transparência cumprindo o mínimo exigido pela lei, sem maiores incentivos à participação popular e à promoção da *accountability*. Em vista disso, observa-se que a Lei de Acesso à Informação requer a publicação de informações “de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, art. 5º). Nesse sentido, os portais de transparência presentes nas *websites* das Câmaras de Vereadores das capitais ainda carecem de aprimoramentos.

Adicionalmente, tem-se a perspectiva de que as capitais nacionais, pelo seu porte e desenvolvimento, atuam como um modelo de conduta em relação a municípios menores. Outrossim, o fato de a legislação brasileira exigir dos entes públicos a apresentação de um portal da transparência, em geral vinculado ao Poder Executivo, não exclui a importância de o Legislativo também publicar as suas informações de forma separada aos usuários

interessados. O estímulo à participação popular na gestão pública deve ocorrer nos três Poderes.

Uma questão a ser destacada diz respeito ao escopo do modelo de análise, que se baseia na legislação e não faz uma análise em profundidade em relação às atividades específicas do Poder Legislativo. Apesar disso, pode ser feita uma discussão a respeito da transparência referente a essas atividades. Principalmente em relação à tramitação de projetos de lei, não parece existir transparência em relação a esse processo. Em geral, uma vez que os projetos de lei passam a tramitar nas diversas comissões que tem o objetivo de analisá-los antes de votação em plenária, os cidadãos não mais recebem qualquer tipo de informação a respeito de seu conteúdo. Não são divulgadas informações sobre alterações nos projetos ou emendas inseridas pelos parlamentares durante seu processamento e, muitas vezes, esses projetos vão para aprovação sem que seja dada publicidade às alterações realizadas. A sociedade só volta a ter conhecimento do que se torna lei no momento em que essas são aprovadas e publicadas. Esta é uma questão séria, pois como representantes dos cidadãos, os parlamentares não parecem se preocupar em dar qualquer tipo de retorno à sociedade no que se refere ao conteúdo do que virá a se tornar uma lei que afetará esses cidadãos, o que vai de encontro aos princípios da democracia.

No tocante à fundamentação teórica, os artigos que a compõem foram coletados em momento específico do tempo, sendo que buscas posteriores podem fornecer resultados diferentes. Além disso, limitou-se a analisar artigos disponibilizados de forma gratuita nas bases de dados. Em relação aos resultados, esta pesquisa se limita ao período no qual ocorreram as buscas e os resultados encontrados se referem exclusivamente às Câmaras de Vereadores analisadas, não podendo ser generalizados para outros Poderes e órgãos da administração pública. Por desfecho, este trabalho também se restringe à metodologia utilizada para a coleta de dados e construção do referencial teórico e às observações levantadas pelos autores.

Tais limitações se apresentam como sugestões para futuras pesquisas. Nesse sentido, recomenda-se a análise da transparência nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados brasileiros como forma de verificar se estão dispostos de maneira mais bem estruturada em relação às capitais nacionais, possibilitando comparações e sugestões de aperfeiçoamento. Ademais, sugerem-se estudos longitudinais que visem analisar a evolução do nível de transparência das Câmaras de Vereadores municipais analisadas neste estudo, bem como estudos que levem em conta a transparência relativa à atividade fim do Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

ALMAZAN, R. S.; GARCIA, R. G. Are government *internet* portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. **Government Information Quarterly**, v. 29, supplement 1, p. S72-S81, January 2012.

BASTIDA, F; BENITO, B. Central Government budget practices and transparency: an international comparison. **Public Administration**, v. 85, issue 2, n. 3, p. 667-716, 2007.

BOLÍVAR, M. P. R.; PÉREZ, C. C.; HERNÁNDEZ, A. M. L. E-Government and public financial reporting: the case of Spanish Regional Governments. **The American Review of Public Administration**, v. 37, n. 2, p. 142-177, June 2007.

BONSÓN, E.; TORRES, L.; ROYO, S.; FLORES, F. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. **Government Information Quarterly**, v. 29, issue 2, p. 123-132, april 2012.

BOX, R. C. **Democracy and public administration**. New York: M. E. Sharpe Inc., 2007.

BOYCE, G.; DAVIDS, C. Conflict of interest in policing and the public sector: Ethics, integrity and social accountability. **Public Management Review**, v. 11, n. 5, p. 601–640, 2009.

BRACCI, E. Autonomy, responsibility and accountability in the Italian school system. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 20, n. 3, p. 293–312, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 76, de 28 de novembro de 2013. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos.

BRASIL. **Lei n.º 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

CMRJ – Câmara Municipal do Rio de Janeiro. **Funcionamento do Legislativo: O Legislativo e os Outros Poderes**. 2014. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/funclegisla_opoderes.php?tamanho=max>. Acesso em: 13 jan. 2015.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan/fev 2012.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, p. 102-115, set/dez 2009.

CRUZ, F.; JUNIOR, A. V.; GLOCK, J. O.; HERZMANN, N.; TREMEL, R. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ENSSLIN, L.; MONTBELLER-NETO, G.; NORONHA, S. M. **Apoio à decisão**: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas. Florianópolis: Insular, 2001.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the commission to the council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Role of eGovernment for Europe's Future.** London, 2003. Available in: <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf>. Access in: 14 out. 2014.

HONG, H. The *Internet*, transparency, and government–public relationships in Seoul, South Korea. **Public Relations Review**, v. 40, issue 3, p. p. 500-502, September 2014.

KHAZAELI, S.; STOCKEMER, D. The Internet: a new route to good governance. **International Political Science Review**, v. 34, n. 5, p. 463-482, November 2013.

KIM, P. S. A daunting task in Asia: The move for transparency and accountability in the Asian public sector. **Public Management Review**, v. 10, issue 4, p. 527-537, August 2008.

KIM, S.; LEE, J. E-Participation, transparency, and trust in local government. **Public Administration Review**, v. 72, issue 6, p. 819-828, 2012.

LUNKES, R. J.; LYRIO, M. V. L.; NUNES, G. S. F.; GIUSTINA, K. A. D.; SILVA, K. Transparência no setor público municipal : uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da CGU**, v. 7, n. 10, p. 88–108, 2015.

LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Transparency, accountability and corruption: the state of the art in the public sector. XIX IRSPM Conference. **Anais...**30 March - 01 April, Birmingham: 2015a.

LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Thirty years of studies on transparency, accountability and corruption: lessons learned and opportunities for future research. XIX IRSPM Conference. **Anais...**30 March - 01 April, Birmingham: 2015b.

LYRIO, M. V. L.; PRATES, W.; LIMA, M. V. A.; LUNKES, R. J. Análise da implementação de uma estratégia de investimento em ações baseada em um instrumento de apoio à decisão. **Contaduría y Administración**, v. 60, n. 1, p. 113–143, 2015.

MEIJER, A. J. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, June 2009.

MEIJER, A. J. Government transparency in historical perspective: from the ancient regime to open data in the Netherlands. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 3, p. 189–199, 2015.

NUNES, G. S. F. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da Região Sul do Brasil.** 162 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123151/324031.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 out. 2014.

PAPENFUB, U.; SCHAEFER, C. Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 3, p. 555-576, September 2010.

PÉREZ, C. C.; BOLÍVAR, M. P. R.; HERNÁNDEZ, A. M. L. e-Government process and incentives for online public financial information. **Online Information Review**, v. 32, n. 6, p. 379-400, 2008.

PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. **Public Administration**, v. 85, issue 2, n. 2, p. 449-472, 2007.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43 (6), p. 1343-1368, nov/dez 2009.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, p. 227, maio 1987.

ROY, B. Decision science or decision-aid science? **European Journal of Operational Research**, v. 66, Issue 2, p. 184-203, April 1993.

SANTANA JUNIOR, J. J. B.; LIBONATI, J. K.; VASCONCELOS, M. T. C; SLOMSKI, V. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos Poderes e Órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 3, n. 3, art. 4, p. 62-84, set/dez 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lyanne Rienner, 1999.

SINCLAIR, A. The chameleon of accountability: forms and discourses. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2-3, p. 219-237, 1995.

RAUPP, F. M.; ANDRADE, R. G. Ranking de transparência dos portais legislativos dos maiores municípios brasileiros. XV Congresso USP de controladoria e contabilidade. **Anais...**29 a 31 de Julho, São Paulo: 2015

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 770-782, 19 dez. 2013.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE**, v. 9, n. 1, p. 116-138, 2011.

STAROSCKY, E. A.; NUNES, G. S. F.; LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J. A transparência dos portais das prefeituras em municípios Catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. **Reuna**, v.19, n.1, p.29-52, Jan/Mar 2014.

STAROSCKY, E. A.; LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; COLE, B. P.; NUNES, G. S. F. An analysis on the web portals of the municipalities comprising the Regional Development Bureau of Joinville (SC), based on a Multicriteria Decisionmaking Model. **Public Administration Research**, v. 4, n. 1, 2015.

WELCH, E.W. The relationship between transparent and participative government: a study of local governments in the United States. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 93-115, 2012.