

Transparência do Legislativo Local à Luz da Lei de Acesso à Informação:

Evidências Empíricas a Partir dos Maiores Municípios Brasileiros

Rodrigo Gondin de Andrade¹
Fabiano Maury Raupp²

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.85-130>

Recebido em: 26/2/2015

Aceito em: 7/10/2016

Resumo

O estudo buscou investigar a transparência do Legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação (LAI) a partir de evidências empíricas dos 50 maiores municípios brasileiros. O suporte ao objeto empírico advém dos seguintes fundamentos teóricos: estado virtual, novo serviço público e *accountability*; transparência das informações públicas e a LAI; do governo eletrônico ao Legislativo eletrônico. Trata-se de uma pesquisa descritiva, realizada por meio de um estudo de levantamento, com abordagem predominantemente qualitativa. Os dados foram coletados a partir de observações nos portais eletrônicos, registradas por meio de um protocolo de observação. Os resultados revelam que a maioria das Câmaras Municipais analisadas atende parcialmente aos indicadores de instrumentos de transparência das informações públicas, o que indica a necessidade de repensar as práticas de gestão da informação e da cultura organizacional nesses Legislativos. O reconhecimento do que é transparência e como ela deve operar dentro das organizações públicas consiste em uma questão fundamental para a eficácia das leis no plano fático, o que exige o desenvolvimento de portais eletrônicos capazes de atender aos requisitos legais e promover a imagem e legitimidade do poder Legislativo local perante a sociedade.

Palavras-chave: Transparência. Legislativo local. Lei de Acesso à Informação. Portais eletrônicos.

¹ Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Esag/Udesc). Graduado em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Assessor parlamentar da Câmara de Vereadores de Florianópolis-SC. rodrigondin@gmail.com

² Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor-adjunto da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). fabianoraupp@hotmail.com

TRANSPARENCY OF LOCAL COUNCILS IN LIGHT OF LAW ON ACCESS TO INFORMATION: EMPIRICAL EVIDENCE FROM LARGEST BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Abstract

The study sought to investigate the transparency of the local councils in the light of LAI from empirical evidences of the fifty largest Brazilian cities. The support for empirical goal comes from the following theoretical basis: virtual state, new public service and accountability; transparency of public informations and Law of Access to Information; electronic government and electronic legislative. This is a descriptive research, conducted through a survey study with a predominantly qualitative approach. Data were collected from recorded observation of the electronic portals through an observation protocol. The study findings regarding the goals of the study reveal that the majority of the local councils analyzed partially meet the indicators of transparency instruments of public information. This demonstrates the need to transform the practices of information management and organizational culture in the local legislatures surveyed. Recognize what is transparency and how it should operate within public organizations is a fundamental issue for the effectiveness of LAI, which requires the development of electronic portals able to meet the legal requirements and promote the image and legitimacy of the legislative councils in society.

Keywords: Transparency. Local councils. Law on Access to Information. Websites.

A sociedade da informação é um cenário socioeconômico e cultural desafiador aos gestores públicos, que devem planejar e executar importantes ações para se adequarem às inovações tecnológicas. A estrutura do Estado será alterada substancialmente na medida em que mudanças na infraestrutura da informação ocorrem, pois impulsionam transformações na comunicação, coordenação e controle. Diante das dificuldades que existem na gestão da informação e da complexa questão do engajamento social no campo das políticas públicas, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) têm sua importância cada vez mais destacada pelo potencial que oferecem em termos de acesso instantâneo às informações e interação virtual dos indivíduos em redes. Essas potencialidades podem contribuir para aumentar a eficiência e a transparência da administração pública e efetivar o direito de acesso à informação ao cidadão (FOUNTAIN, 2005; ZUGMAN, 2006; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

As TICs cumprem papel fundamental ao possibilitarem a construção do Estado Virtual (*Virtual State*) e o surgimento de novos arranjos de relacionamento entre governo e sociedade (FOUNTAIN, 2005). Cabe considerar as possibilidades e os possíveis impactos dos portais eletrônicos como instrumentos para potencializar a transparência, a prestação de contas e em uma perspectiva mais otimista a promoção da participação social (BASS; MOULTON, 2010). Pesquisas direcionadas à investigação de portais eletrônicos de organizações públicas e a construção de modelos para avaliá-los é uma preocupação acadêmica que possui relevância, uma vez que esses instrumentos estão sendo instituídos como peça central na criação dos Estados Virtuais. Partindo deste contexto, o estudo investigou a transparência do Legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação (LAI) levando em consideração evidências empíricas dos 50 maiores municípios brasileiros. Tendo em mente que a pesquisa não busca analisar a funcionalidade e a usabilidade dos portais – apesar da relevância e

importância destas dimensões – foi proposto e aplicado um modelo de análise para verificar e diagnosticar a dimensão transparência nos portais eletrônicos do Legislativo dos 50 maiores municípios brasileiros.

A pesquisa possui como foco a esfera do Legislativo municipal devido à preocupação de destacar a importância dos municípios na organização político-administrativa brasileira e a relevância das potencialidades do governo eletrônico para o aperfeiçoamento dessas instituições, como: promover o uso de TICs como instrumentos de gestão para a transparência das informações de interesse público; engajar os cidadãos na vida política e prestar serviços *on-line* no âmbito do Legislativo. Outra razão para o direcionamento à esfera do Legislativo municipal decorre da importância das Câmaras Municipais em uma democracia e federação como o Brasil, sendo expressivo o papel desses órgãos para o fomento de um modelo de governo menos centralizado e mais transparente, uma vez que o Legislativo do município é um poder muito próximo da realidade local e incumbido da responsabilidade de editar normas para a regulação da vida social e de fiscalizar a gestão administrativa do poder Executivo municipal (MEIRELLES, 1988; RAUPP, 2011).

Fundamentos Teóricos

Estado virtual, novo serviço público e *accountability*

Está em evidência a influência das TICs nas sociedades modernas e na estrutura dos Estados. São inúmeros os esforços alavancados pelo potencial tecnológico para o redesenho da administração pública no intuito de expandir a eficiência e a *accountability* (FOUNTAIN, 2005; BASS; MOULTON, 2010). Políticas públicas em governos do mundo inteiro estão enxergando – ou enxergarão – o governo eletrônico como o uso estratégico das TICs para reduzir custos e aperfeiçoar a capacidade de transparência das informações e de respostas do governo aos cidadãos. Cabe ressaltar que a consolidação do Estado Virtual não se

resume a processos de adoção tecnológica voltados exclusivamente para a maximização da eficiência nos órgãos públicos. O Estado Virtual também envolve a adoção tecnológica para a abertura do governo à transparência das informações e participação social, elementos que estão relacionados a um processo histórico e ao balanço de forças políticas existentes na sociedade. O desafio da administração pública brasileira para dar efetividade às garantias legais de transparência e acesso às informações públicas não reside somente no desenvolvimento de transações entre governo e cidadãos utilizando a *web*. Consiste, principalmente, na rearticulação e reorganização dos arranjos institucionais em que essas transações estão inseridas. A construção do Estado Virtual não envolve apenas o conjunto de novas tecnologias que estão disponíveis, envolve principalmente um modelo estratégico de gestão (YANG, 2003; FOUNTAIN, 2005; PINHO, 2008; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

A evolução de um Estado com ingerência nas questões sociais para um Estado Virtual capaz de atuar em redes estratégicas de colaboração ao lado da sociedade e das organizações empresariais depende de uma gestão posicionada além das tradicionais formas de gestão à base de “poder e dinheiro”. O modelo do Novo Serviço Público (NSP) posiciona-se nessa direção ao colocar em evidência a coprodução, a transparência, a comunicação e a confiança (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Isto reforça, por exemplo, a ideia de que a transparência das informações públicas ou a edição de instrumentos regulatórios que versem sobre a disponibilização de informações por si sós são insuficientes, o que necessariamente exige a participação ativa da sociedade nos assuntos de interesse coletivo.

O NSP é um modelo de gestão pública que coloca em foco os valores democráticos e o papel dos cidadãos ao lado do governo como coprodutores do bem público, características que podem complementar o modelo burocrático e o modelo gerencial, arcabouços teóricos predominantes na história das reformas administrativas do Brasil. São sete

os princípios que devem sustentar a teoria e a prática nas organizações públicas, propostos pelo modelo do Novo Serviço Público: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade (DENHARDT, 2012).

Particularmente em relação ao princípio que envolve a *accountability*, cabe considerar que a tradução do conceito para a língua portuguesa, ou melhor, uma definição do seu significado e estrutura interna exige necessariamente um exame profundo da sua essência e da sua importância para a construção de uma democracia plena (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009). A essência de *accountability*, conforme Schedler (1999), carrega necessariamente duas conotações básicas: (1) *answerability*, que corresponde à obrigação dos atores públicos prestarem contas, ou seja, informar e explicar os motivos das suas escolhas e seus atos; e (2) *enforcement*, que configura a capacidade de impor sanções aos atores públicos – ou *powerholders* – que deixarem de cumprir com as suas obrigações e deveres. São esses os fundamentos necessários para impor um sistema de controle ao poder dentro do governo, de modo que seja exercido de acordo com as regras democráticas preestabelecidas.

O desafio em promover *accountability* é tornar o poder previsível, limitando arbitrariedades e possibilitando reparação e prevenção de possíveis abusos de poder. *Accountability* como *answerability* consiste em uma dimensão informacional que tem como objetivo criar a transparência das informações e atos públicos, fato que demanda a publicidade e a justificação da administração pública à sociedade. Isso coloca em evidência a intenção de “lançar luz sobre a caixa-preta da política” para possibilitar a fiscalização e o controle social (SCHEDLER, 1999, p. 20).

Além da dimensão informacional que envolve a transparência do que foi feito ou do que será realizado, são adicionados à concepção de *accountability* elementos de natureza regulatória e simbólica que compreendem a dimensão das sanções e incentivos (*enforcements*). A administração pública deve ser responsável não apenas por tornar público o que tem feito e apresentar justificações: deve, também, assumir as consequências, responsabilizando-se e submetendo-se a eventuais sanções (SCHEDLER, 1999; DENHARDT, 2012). No plano geral, a *accountability* realiza-se no processo eleitoral, com o cidadão exercendo o seu poder de eleger seus governantes e representantes. Já no plano específico a atuação é dos agentes e das organizações públicas, não só a partir das diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do Estado, mas, também, por intermédio do controle exercido pela imprensa, pelas organizações e associações da sociedade civil e pelos próprios cidadãos (ROCHA, 2013).

Na ótica do NSP existem cinco dimensões distintas de *accountability*: a primeira diz respeito à transparência, e questiona se a organização tornou seus resultados e atos visíveis e dedutíveis; a segunda dimensão é a da imputabilidade, que implica saber se a organização sofreu punição ou gratificação por seus atos; a terceira consiste na controlabilidade, isto é, se a organização atendeu a vontade do comitente, a quem ela deve prestar contas; a quarta dimensão, por sua vez, refere-se à responsabilidade e consiste em responder se foram obedecidas pela organização as regras formais ou informais impostas a ela; e por último, a quinta dimensão diz respeito à responsividade, ou seja, se a organização atendeu plenamente à expectativa substantiva que deveria (KOPPELL, 2005; DENHARDT, 2012). Para cada dimensão de *accountability*, Koppell (2005, p. 96) articula uma questão crítica que representa “a extensão prática do conceito”, conforme pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 – Dimensões de accountability

Dimensões	Determinante chave
Transparência	A organização revelou os fatos da sua performance?
Imputabilidade	A organização sofreu as conseqüências decorrente da sua performance?
Controlabilidade	A organização realizou as determinações dos seus superiores?
Responsabilidade	A organização seguiu as regras?
Responsividade	A organização atendeu à expectativa substantiva (demandas/ vontade)?

Fonte: KOPPELL (2005, p. 96).

As categorias apresentadas na Figura 1 não são mutuamente exclusivas, o que significa que as organizações empiricamente são *accountable* em mais de um sentido. As dimensões de transparência e imputabilidade são consideradas os alicerces de *accountability*. Isto quer dizer que são estas dimensões que sustentam *accountability* em todas as suas outras formas de manifestações (KOPPELL, 2005, p. 96).

A dimensão de transparência proposta no modelo de Koppell (2005) faz referência à obrigação da organização revelar os fatos de seu desempenho institucionalizados nas exigências do *Freedom of Information Act* e outros regulamentos que “abrem os processos governamentais para revisão”. Uma organização pública transparente deve garantir a eficácia das leis de liberdade de informação e disponibilizar acesso sobre sua performance aos *stakeholders* interessados em suas atividades (KOPPELL, 2005, p. 96).

A transparência, na perspectiva do NSP, apresenta-se com um contorno mais amplo, isto é, envolve ainda a obrigação moral de publicidade de toda e qualquer informação de interesse público. Uma organização pública, portanto, também deve sofrer conseqüências (imputabilidade) nos casos de não disponibilizar informações de interesse público, seja por força de diplomas legais ou em decorrência do não fornecimento de dados e informações solicitados por iniciativa de uma Organização Não Governamental, por exemplo. A dimensão imputabilidade conecta a culpabilidade à transparên-

cia, os servidores públicos e as organizações devem “ser responsabilizados por suas ações, punidos por prevaricação, e recompensados pelo sucesso” (KOPPELL, 2005, p. 96).

A pressão para atender às múltiplas expectativas de *accountability* existentes nas relações entre órgãos da administração pública e entre estes e os diversos atores sociais, reflete a coexistência das dimensões de *accountability* do modelo de Koppell (2005), que muitas vezes podem ser conflitantes. Reconhecer que a essência e a estrutura de *accountability* não são simples é indispensável para uma melhor compreensão e para colocar em prática *accountability* no campo da administração pública (KOPPELL, 2005; DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Transparência das Informações Públicas e a Lei de Acesso à Informação

No Brasil, o processo de institucionalização do direito de acesso à informação governamental ocorreu somente após a redemocratização do país, depois de um longo período de regime ditatorial (1964-1985). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 são estabelecidas as bases legais do direito de acesso à informação pública no Brasil, que estão presentes no artigo 5º, inciso XXXIII; artigo 37, §3º, inciso II; e artigo 216, § 2º (BRASIL, 1988). Décadas mais tarde, a LAI representa um importante avanço para o desenvolvimento do direito de acesso à informação, porém o início da validade da lei coloca o desafio ao Estado e à sociedade de transformá-la em um instrumento efetivo de apoio para a construção de um governo mais transparente e responsivo. Em outras palavras, o desafio, agora, é assegurar a aplicação da LAI na sociedade brasileira.

Nos últimos anos dezenas de países aprovaram Leis de Acesso à Informação, alegadamente com o intuito de assegurar a transparência e reforçar a *accountability*. Em novembro de 2011 o Brasil tornou-se o 89º país

a adotar uma Lei de Acesso à Informação Pública (ANGÉLICO, 2012). Ainda segundo este autor, a lei brasileira é demasiado ambiciosa e carece de certos instrumentos institucionais e legais para sua efetivação. Além disso, a sociedade civil parece desinformada a respeito do direito à informação, dificultando, ainda mais, a instituição da LAI na amplitude sinalizada (todos os poderes e níveis de governo).

O reconhecimento do que é transparência e como ela deve operar consiste em uma questão fundamental para a eficácia das leis no plano fático (MICHENER; BERSCH, 2011). A transparência dos governos para com seus cidadãos é vista como um fator necessário à *accountability* democrática e, conseqüentemente, à consolidação da democracia. Mesmo que sua importância seja frequentemente destacada, suas causas ainda permanecem desconhecidas, sobretudo no contexto brasileiro (ZUCCOLOTTI; TEIXEIRA, 2014). A complexidade e dificuldade em definir um conceito preciso de transparência, dimensão fundamental de *accountability*, pode ser contextualizada da seguinte forma:

A transparência tem atraído atenção, pois oferece um conceito “ambivalente” com uma carga normativa positiva. A palavra tem inspirado uma infinidade de frases inteligentes de definição e adjetivos, bem como volumosas pesquisas em suas causas, efeitos, limites e eficácia. Essa efervescência acadêmica, no entanto, não tem sido sustentada por qualquer compreensão coletiva de “transparência”, e muito menos qualquer debate sobre o que constitui e o que não constitui a transparência, como deve funcionar, e como proceder para avaliar a sua qualidade (MICHENER; BERSCH 2011, p. 1).

A ausência de parâmetros claramente definidos para o que constitui a transparência e o que não a constitui, e a conseqüente confusão no emprego do conceito provocam uma redução da sua utilidade (SWARTZ, 2010; MICHENER; BERSCH, 2011). São duas questões centrais que necessariamente devem estar relacionadas ao conceito de transparência, a visibilidade (*visibility*) e a inferência (*inferability*). A

primeira questão refere-se ao grau do conteúdo da informação – se o conteúdo é ou não completo – e a facilidade de encontrá-lo; já a segunda questão diz respeito ao grau com que a informação pode ser usada para gerar conclusões verificáveis (MICHENER; BERSCH, 2011).

O advento de obrigações legais de transparência da informação pública, por si só, não pressupõe necessariamente maior grau de democracia, pois essas leis dependem de informações publicadas com conteúdo completo e autêntico e, principalmente, do uso que é feito delas pelos cidadãos (BASS; MOULTON, 2010; ROVER, 2012). O papel da sociedade e a responsabilidade do cidadão passam a ser coproduzir serviços e soluções ao lado do Estado, muitas vezes sendo o ator responsável por trazer *inputs* para dentro do governo (DENHARDT; DENHARDT, 2007; NOVECK, 2009; BASS; MOULTON, 2010; FUNG; WEIL, 2010).

Na perspectiva do NSP, a aprovação de obrigações legais para tornar as informações do governo abertas e mais transparentes à sociedade não deve ser considerada a finalidade de uma política. Ao invés disso, deve ser um meio para que as pessoas fiquem mais engajadas nos assuntos públicos. Cumprir o direito de acesso às informações públicas é uma questão de *accountability*, aprimoramento da qualidade dos programas públicos e de criação de uma sociedade bem informada e ativa (DENHARDT; DENHARDT, 2007; BASS; MOULSON, 2010; DENHARDT, 2012).

A LAI pode ser associada ao quadro teórico do autor por abranger tanto a dimensão de *answerability* como a dimensão de *enforcement* (SCHEDLER, 1999). A dimensão informacional da LAI, por força do artigo 8º, parágrafo 1º, exige a divulgação de um conjunto de informações e dados como: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras

de órgãos e entidades e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. Consiste ainda uma exigência desta lei a divulgação dessas informações em portais eletrônicos oficiais da rede mundial de computadores (Internet), bem como o direito de o cidadão receber uma justificativa do teor da decisão de negativa de acesso a uma determinada solicitação de informação. Conforme alude o artigo 14 da LAI: “É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia” (BRASIL, 2011). Esses são os elementos que preenchem a dimensão de *answerability* (informação e justificação), conforme proposto por Schedler (1999).

A dimensão de *enforcement* também é fundamental para caracterizar um instrumento ou processo de *accountability*. Para promover a substituição da “cultura de sigilo” por uma “cultura de acesso” a LAI prevê em seus artigos 32, 33 e 34 condutas ilícitas que ensejam a responsabilidade do agente público, tais como a aplicação de suspensão do funcionário público que não atender à legislação; e em casos mais extremos poderá o agente público responder por improbidade administrativa e até processo penal. É necessário, entretanto, que os processos operacionais da dimensão *enforcement* sejam institucionalizados e efetivos nas organizações públicas para que *accountability* não seja apenas um discurso vazio sem efeitos concretos. Se os pedidos de informações não forem atendidos e os servidores responsáveis não forem sancionados, a LAI não terá o benefício prático desejado.

Do Governo Eletrônico ao Legislativo Eletrônico

Os processos de institucionalização das TICs na esfera pública destacam a expressão governo eletrônico, movimento que pode ser traduzido em estudos e esforços para empregar as potencialidades tecnológicas no desenvolvimento de um Estado Virtual. É uma articulação estrutural e cultural da gestão pública nas instâncias dos poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário para a prestação de serviços *on-line* e criação de novos canais de comunicação e participação digital entre sociedade e governo (FOUNTAIN, 2005; DINIZ et al., 2009; ROVER; MEZZAROBBA, 2012).

Raupp (2011, p.71) alerta para o fato de que o movimento para desenvolver um governo eletrônico tem sido empreendido com maior recorrência no âmbito do poder Executivo, contudo “o material teórico e empírico pode ser utilizado, também, em pesquisas com o poder Legislativo, resguardadas as especificidades de cada poder”. Isso abre a possibilidade para a construção teórica e empírica da expressão Legislativo Eletrônico.

Desde a década de 90 a emergência do chamado governo eletrônico pode ser associada a um processo que “acompanha, traduz e favorece uma evolução geral da civilização” e enfatiza que “uma sociedade encontra-se condicionada por suas técnicas” e não determinada por elas. Não existe uma causa específica identificável para um Estado ou fato social ou cultural, “mas sim um conjunto infinitamente complexo e parcialmente indeterminado de processos em interação que se sustentam ou se inibem” (LÉVY, 1999, p.25).

É possível inferir que o Legislativo eletrônico é um processo de esforços técnicos e cognitivos para a institucionalização das TICs na estrutura e cultura do poder Legislativo. Como observado por Pinho (2008, p.473), o desenvolvimento das TICs na administração pública ocorre:

Por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no

entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais.

A dimensão do ambiente do governo eletrônico pode ser ampliada para um nível de análise dos campos organizacionais, o que possibilita enquadrar o governo eletrônico como um processo que envolve as organizações da esfera dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (SCOTT, 1995). As expectativas referentes à adoção tecnológica no âmbito do poder Legislativo podem ser compreendidas em três objetivos principais: simplificação das atividades administrativas e redução de custos; possibilitar que as informações e os processos legislativos sejam mais transparentes à sociedade e fomentar a participação do cidadão para dialogar e deliberar sobre a agenda política juntamente com o governo. São exemplos de funções do Legislativo eletrônico a disponibilização em meio digital de informações institucionais (estrutura organizacional, endereços, telefones, membros do poder Legislativo) e dos serviços oferecidos pelo órgão legislativo (consulta de leis, solicitação de certidões e declarações, acervo de livros *on-line*, *newsletter* e *downloads*); a prestação de contas, como o registro dos subsídios e as despesas dos parlamentares e demais gastos do órgão Legislativo; a transparência e o monitoramento dos projetos de lei em tramitação, Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e frentes parlamentares com a possibilidade de acesso aos votos e pareceres; a realização de processos licitatórios por meio da Internet para a aquisição de bens e serviços, entre outros (LÉVY, 1999; PINHO, 2008; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

As vantagens potenciais da Internet como um meio é que essa tecnologia possibilita aos Legislativos distribuírem gratuitamente diversos tipos de informação, particularmente publicações oficiais como o texto integral de legislações e relatórios do governo, direta e simultaneamente a uma grande comunidade de usuários de uma maneira eficiente, oportuna e equitativa. A Internet permite a transmissão de

qualquer informação, desde a versão completa de documentos oficiais e da agenda diária dos trabalhos parlamentares à transmissão audiovisual dos debates durante as sessões parlamentares e *tours* “virtuais” pelas estruturas físicas dos órgãos do Legislativo. Além disso, ao contrário dos registros públicos e cartórios de documentos oficiais do governo, a pesquisa e a recuperação de informações e dados em formatos digitais possibilitam pesquisas de maneira mais imediata e detalhada. Há também a possibilidade de ampliar a “educação cívica”, quando são disponibilizadas seções específicas de informações para estudantes e professores. Todo esse material, se bem planejado e apresentado, deve ajudar a tornar o processo de formulação de políticas – e até mesmo as minúcias dos trabalhos parlamentares – mais aberto ao escrutínio da sociedade, permitindo ampliar a publicidade e prevenir o abuso de poder (NORRIS, 2001; BASS; MOULSON, 2010; SANTOS; BERNARDES; ROVER, 2012).

As TICs possibilitam maior grau de acesso às informações e aos serviços públicos, e não resta dúvida quanto ao fato de que a Internet proporciona instrumentos e alternativas de deliberação e interatividade para o cidadão participar dos assuntos e decisões políticas. O acesso à Internet, entretanto, não é capaz de assegurar a “boa” governança se não existir em paralelo ações para institucionalização de um novo modelo de gestão pública orientado por valores mais participativos. As discussões políticas são frequentemente dominadas por poucos e precisam ser ampliadas para colocar em evidência a coprodução, a transparência, a comunicação, a confiança e, em última instância, garantir a prevalência do interesse público (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005; GOMES, 2005; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; DENHARDT; DENHARDT, 2007; DENHARDT, 2012).

As casas legislativas são órgãos da administração pública que “estão formatadas de modo a atuar de acordo com parâmetros deliberativos”. Isso significa que a formulação e a decisão política nas casas

legislativas são processos deliberativos, ao menos do ponto de vista formal. A efetividade da participação depende da criação de mecanismos institucionais suficientemente capazes de absorver as motivações e as demandas dos cidadãos, aliada à institucionalização de novos arranjos estruturais e valores culturais capazes de estimular a participação da esfera civil para atuar politicamente (MARQUES; MIOLA, 2007, p. 6).

Apesar do otimismo de muitos acadêmicos, das incontestáveis vantagens oferecidas pela Internet para a transparência das informações, e do envolvimento dos indivíduos no campo das deliberações políticas, Hindman (2009, p. 130) alerta para o fato de que os “cientistas políticos tiveram uma visão incompleta do que a infraestrutura da Internet inclui”, pois deixaram de olhar para além dos aspectos técnicos e estruturais da informação. Não consideraram a relevância de outras dimensões, como a “social, econômica, política e até mesmo cognitivas” que habilitam as tecnologias. Para o autor, mesmo os *hardwares* mais baratos e os protocolos mais abertos não são capazes de eliminar as desigualdades na criação de conteúdo político ou em encontrá-lo uma vez que esteja *on-line*. Da mesma forma, a transparência das informações e a participação política precisam ser fomentadas com apoio em uma gestão estratégica no contexto da sociedade da informação, principalmente onde se tem detectado um abandono ou desvalorização da política (PINHO, 2011).

Portais Eletrônicos

Compreende-se portal eletrônico como uma interface individualizada e disponibilizada na Internet em tempo integral e permanente que se “constitui em um único ponto de acesso a todos os recursos de informação e conhecimento de uma instituição” e, também, de seus serviços (DIAS, 2001, p. 50; AKUTSU; PINHO, 2002). Os portais eletrônicos podem ser avaliados sob a ótica da *accountability* nos seus

aspectos tecnológicos – que diz respeito ao modo como estão disponibilizadas as informações para os cidadãos – e, principalmente, devem ser analisados no que diz respeito à ampliação da participação e controle dos atos do governo pelos cidadãos, por intermédio do meio digital. Isso significa levar em consideração as potencialidades dos portais eletrônicos como funcionalidade do governo eletrônico para aumentar a democracia (PINHO, 2008; RAUPP, 2011; ROVER; MEZZAROBA, 2012; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

Simplemente publicar informações sem uma arquitetura capaz de disponibilizá-las de modo realmente transparente e com alto grau de inferência, bem como sem possibilidades de personalização e colaboração mútua entre os usuários (TERRA; GORDON, 2002; MICHENER; BERSCH, 2011) restringirá as utilidades e funcionalidades dos portais de governo eletrônico a um nível básico de maturidade, uma forma incipiente de governo eletrônico em que o cidadão somente encontrará a disseminação da informação por meio de postagens realizadas pelos órgãos públicos em seus portais eletrônicos (BELANGER; HILLER, 2006).

As iniciativas e projetos de Legislativo eletrônico são processos em constante transformação e evolução que podem passar por uma série de estágios e níveis de complexidade até atingir um nível de funcionalidade considerado ótimo (BELANGER; HILLER, 2006; BAUM; DI MAIO, 2000). A maturidade dos projetos de Legislativo eletrônico não deve ser compreendida somente como uma “questão de tecnologia e complexidade organizacional”. A adoção estratégica das TICs deve ser direcionada para cobrir mais dimensões do que simplesmente as questões de integração e de apoio às funções e atividades do governo. Precisam “capturar o uso futuro das aplicações de TI com os usuários externos, como cidadãos, empresas e outras agências governamentais”, ou seja, a maturidade de um projeto de Legislativo eletrônico envolve elementos como qualidade da informação, eficiência e eficácia, mas

acima disso, precisa considerar e ter como foco “questões como valores, interação e orientação” (ANDERSEN; HENRIKSEN, 2006, p. 237-238).

É importante destacar que hoje existe uma nova geração de portais *web* mais sofisticados e capazes de integrar inúmeras aplicações e funcionalidades, por exemplo, sistemas de gerenciamento de informação, ferramentas para facilitar a busca de informações relevantes e aplicativos de colaboração *on-line* (TERRA; GORDON, 2002; BASS; MOULTON, 2010). Portais com essa lógica de arquitetura possuem um grau de maturidade elevado que além do acesso às informações, possibilitam a interoperabilidade, a prestação de serviços *on-line* e a interação e colaboração entre os usuários.

Na dimensão da esfera pública, a adoção tecnológica e a efetivação de portais eletrônicos como ferramentas de Legislativo eletrônico devem orientar-se para a capacitação do cidadão em questionar o que se planeja fazer e para interferir na agenda estabelecida pelo poder Legislativo (RUEDIGER, 2002; PINHO, 2008; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012). As potencialidades oferecidas pelas TICs associadas ao modelo de gestão do NSP compõem uma estratégia para a superação das democracias delegativas na América Latina em direção a uma democracia mais participativa e com mecanismos mais objetivos de *accountability*, o que contribui para que as organizações sejam vistas como instituições confiáveis e aproximar os cidadãos para colaborarem ativamente na vida política (O'DONNELL, 1991; DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Os portais eletrônicos como instrumentos do Legislativo eletrônico são compreendidos neste texto como um meio para ampliar e fomentar as práticas de participação social e transparência das informações públicas, bem como para recuperar o descrédito de um Legislativo que constantemente se desvia das obrigações legais. A falta de legitimidade do Legislativo municipal decorre dos inúmeros casos de

corrupção que envolvem o financiamento de campanhas eleitorais de vereadores. No centro dessa corrupção política estaria a necessidade do ator político de se reeleger à custa de financiadores privados para manter as ligações das coalizões das elites locais com o Estado. Notas fiscais fictícias, preços superfaturados, empresas fantasmas, licitações simuladas e direcionadas são exemplos de corrupção muito bem conhecidos pelos brasileiros (WEBER, 2006).

Os projetos de Legislativo eletrônico “mais do que um provedor de serviços *on-line*, poderão ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade” (RUEDIGER, 2002, p. 30) para ampliar a transparência e inibir a corrupção. Os portais eletrônicos devem ser entendidos “como potencializadores da construção de *accountability*” (RAUPP, 2011, p. 82) e não apenas como ferramentas orientadas à otimização de processos, prestação de serviços, redução de custos e adesão às leis, lógicas essas inerentes aos modelos de administração pública burocrática e administração gerencial. Parte-se do princípio de que, dependendo dos objetivos e da forma como são construídos, dos *designs* tecnológicos adotados, os portais eletrônicos podem contribuir efetivamente para a construção de *accountability*. Considerando-se que tanto a inserção da *accountability* na agenda política quanto a presença dos portais como arenas políticas são ainda recentes na realidade brasileira, fazendo-se necessárias pesquisas empíricas que possam afirmar ou refutar os portais eletrônicos como aparatos tecnológicos de promoção de *accountability* (RAUPP; PINHO, 2013b). Nunca é demais lembrar que a construção de portais eletrônicos e o conteúdo que eles apresentam também dependem da vontade dos atores que representam a instituição, que ainda não cultivam o espírito da *accountability*, de um efetivo desnudamento perante a sociedade civil (RAUPP, 2014).

Percurso Metodológico

Tipos de Pesquisa, População, Coleta e Análise dos Dados

A pesquisa empreendida é descritiva, realizada por meio de um estudo de levantamento, com abordagem predominantemente qualitativa. O objeto empírico consiste nos portais eletrônicos dos Legislativos locais dos 50 maiores municípios brasileiros. A delimitação do objeto de estudo considera que as cidades com esse porte populacional possuem maiores condições técnicas e financeiras para o desenvolvimento e estruturação de portais eletrônicos mais funcionais e transparentes. Pressupõe-se ainda que quanto maior a população, maior é a necessidade desse instrumento na comunicação entre governo e sociedade, pois o contato com os parlamentares em cidades maiores é mais digital do que presencial, e as informações que seriam apresentadas aos cidadãos presencialmente passam a ser veiculadas nos portais eletrônicos, constituindo o meio virtual canal indispensável para coletar sugestões, realizar debates, prestar contas e responder dúvidas (RAUPP; PINHO, 2013a).

A relação dos 50 maiores municípios brasileiros foi obtida a partir da consulta ao Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já os endereços eletrônicos dos portais dos Legislativos destes municípios foram encontrados no site de pesquisa *Google*, em consulta realizada em 18 de abril de 2014. A Câmara Legislativa do Distrito Federal foi considerada órgão Legislativo municipal em decorrência do previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 32, parágrafo 1º. Os municípios selecionados, o porte populacional e o respectivo endereço eletrônico dos legislativos locais são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1– Municípios selecionados, porte populacional e endereço eletrônico dos Legislativos locais

N.	Município	População	Endereço eletrônico das Câmaras Municipais
1	São Paulo – SP	11 253 503	http://www.camara.sp.gov.br/
2	Rio de Janeiro – RJ	6 320 446	http://www.camara.rj.gov.br/
3	Salvador – BA	2 675 656	http://www.cms.ba.gov.br/
4	Brasília – DF	2 570 160	http://www.cl.df.gov.br/
5	Fortaleza – CE	2 452 185	http://www.cmfor.ce.gov.br/
6	Belo Horizonte – MG	2 375 151	http://www.cmbh.mg.gov.br/
7	Manaus – AM	1 802 014	http://www.cmm.am.gov.br/
8	Curitiba – PR	1 751 907	http://www.cmc.pr.gov.br/
9	Recife – PE	1 537 704	http://www.recife.pe.leg.br/
10	Porto Alegre – RS	1 409 351	http://www.camarapoa.rs.gov.br/
11	Belém – PA	1 393 399	http://www.cmb.pa.gov.br/
12	Goiânia – GO	1 302 001	http://www.camara.go.gov.br/
13	Guarulhos – SP	1 221 979	http://www.camaraguarulhos.sp.gov.br/
14	Campinas – SP	1 080 113	http://www.campinas.sp.leg.br/
15	São Luís – MA	1 014 837	http://www.saoluis.ma.leg.br/
16	São Gonçalo – RJ	999 728	Não foi encontrado
17	Maceió – AL	932 748	http://www.camarademaccio.al.gov.br/
18	Duque de Caxias – RJ	855 048	http://www.cmhc.rj.gov.br/
19	Teresina – PI	814 230	http://www.teresina.pi.leg.br/
20	Natal – RN	803 739	http://www.cmnat.rn.gov.br/
21	Nova Iguaçu – RJ	796 257	http://www.cmni.rj.gov.br/
22	Campo Grande – MS	786 797	http://www.camara.ms.gov.br/
23	São Bernardo do Campo – SP	765 463	http://www.camarasbc.sp.gov.br/
24	João Pessoa – PB	723 515	http://www.cmjp.pb.gov.br/
25	Santo André – SP	676 407	http://www.cmsandre.sp.gov.br/
26	Osasco – SP	666 740	http://www.camaraosasco.sp.gov.br/
27	Jaboatão dos Guararapes – PE	644 620	http://www.camarajaboatao.pe.gov.br/
28	São José dos Campos – SP	629 921	http://www.camarasjc.sp.gov.br/
29	Ribeirão Preto – SP	604 682	http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/
30	Uberlândia – MG	604 013	http://www.camarauberlandia.mg.gov.br/
31	Contagem – MG	603 442	http://www.cmc.mg.gov.br/

32	Sorocaba – SP	586 625	http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/
33	Aracaju – SE	571 149	http://www.cmaju.se.gov.br/
34	Feira de Santana – BA	556 642	http://www.camarafeiradesantana.ba.gov.br/
35	Cuiabá – MT	551 098	http://www.camaracba.mt.gov.br/
36	Juiz de Fora – MG	516 247	http://www.camarajf.mg.gov.br/
37	Joinville – SC	515 288	http://www.cvj.sc.gov.br/
38	Londrina – PR	506 701	http://www1.cml.pr.gov.br/
39	Niterói – RJ	487 562	http://camaraniteroi.rj.gov.br/
40	Ananindeua – PA	471 980	http://www.cma.pa.gov.br/
41	Belford Roxo – RJ	469 332	Não foi encontrado
42	Campos dos Goytacazes – RJ	463 731	http://www.camaracampos.rj.gov.br/
43	São João de Meriti – RJ	458 673	http://camaradesaojoaodemeriti.rj.gov.br/site/
44	Aparecida de Goiânia – GO	455 657	http://camaradeparecida.go.gov.br/
45	Caxias do Sul – RS	435 564	http://www.camaracaxias.rs.gov.br/
46	Porto Velho – RO	428 527	http://www.portovelho.ro.leg.br/
47	Florianópolis – SC	421 240	http://www.cmf.sc.gov.br/
48	Santos – SP	419 400	http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/
49	Mauá – SP	417 064	http://www.camaramaua.sp.gov.br/
50	Vila Velha – ES	414 586	http://www.cmvv.es.gov.br/

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Considerando que o estudo envolveu observações múltiplas, utilizou-se um protocolo observacional como instrumento para o registro de informações, o qual pode ser usado para apontar as notas descritivas (como descrever um cenário físico) e, também, mencionar as notas reflexivas (considerações pessoais do pesquisador, por exemplo) (CRESWELL, 2007). A coleta dos dados, tendo por base o protocolo, ocorreu entre os dias 1º e 22 de junho de 2014 a partir de visitas dirigidas aos portais eletrônicos. Em termos de técnica de análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo que, segundo Bardin (2009), compreende um conjunto de técnicas de análise das comunicações, com procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das men-

sagens. A intenção é a de inferir conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores, conforme descritos no modelo de análise.

Modelo de Análise

O protocolo baseou-se no modelo de análise construído a partir das diretrizes da LAI e do modelo proposto por Raupp (2011). O modelo de análise, identificado na Figura 2, possui duas categorias de indicadores com os seguintes objetivos específicos: 1) detectar a aderência dos portais à LAI e 2) verificar outras ferramentas que colaboram com a transparência das informações de interesse social no âmbito do poder Legislativo.

Figura 2 – Modelo de Análise

Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência de instrumentos de transparência e/ou impossibilidade de localização
Baixa	Atendimento parcial às exigências legais de transparência
Média	Atendimento às exigências legais de transparência
Alta	Instrumentos de transparência não restritos às exigências legais

Fonte: Adaptado de RAUPP (2011).

Conforme o modelo de análise, o portal terá capacidade nula quando não possuir presença na *web* ou não apresentar nenhum instrumento de transparência exigido pela LAI. A capacidade baixa será identificada nos casos de atendimento parcial às exigências legais de transparência impostas pela LAI. A capacidade média será identificada nas situações em que o portal apresentar atendimento completo às exigências de transparência indicadas na LAI. O portal terá capacidade alta quando apresentar os instrumentos de transparência exigidos pela LAI e outros instrumentos de transparência não restritos às exigências legais.

Os parâmetros de capacidade (nula, baixa, média e alta) foram utilizados tendo por base experiências anteriores de autores e instituições (DINIZ, 2000; PRADO, 2004) que realizaram pesquisas em portais eletrônicos. O modelo de Diniz (2000) buscou analisar os serviços governamentais oferecidos pelos portais considerando três categorias de serviços aos cidadãos: como veículo de difusão de informação; como canal para a realização de transações e como um meio de aprimorar o relacionamento com o cidadão. Cada uma das categorias de atividades foi subdividida em três diferentes níveis de interatividade: básico, intermediário e avançado. Já o modelo de Prado (2004) analisou a transparência baseada na prestação de contas públicas segundo o cumprimento das Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal. Adotaram-se as seguintes categorias para classificação dos portais quanto à transparência das contas públicas: *alta transparência*: o portal apresenta a totalidade dos demonstrativos exigidos atualizados, tanto para a Lei de Contas Públicas quanto para a Lei de Responsabilidade Fiscal; *média transparência*: o portal não apresenta a totalidade dos demonstrativos exigidos pela Lei de Contas Públicas, mas mostra todos os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal atualizados; *baixa transparência*: além do portal não apresentar todos os demonstrativos exigidos pelas Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal, os que existem estão desatualizados; e *insuficiente*: o portal não apresenta nenhum demonstrativo exigido pelas Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal.

Mesmo tendo a construção dos parâmetros fundamento em estudos anteriores, ressalta-se que o indicador “atendimento parcial”, que representa a capacidade baixa, pode albergar no mesmo descritivo entidades que observam 90% dos requisitos analisados e outras que observam 20%. Ainda assim, optou-se por manter este indicador como representante da capacidade baixa, pois se pressupõe que o atendimento à legislação deve ser o mínimo a ser cumprido, neste caso pelos Legislativos locais. Obviamente que os Legislativos que observam 90% dos requisitos estão mais próximos do atendimento integral à lei, comparados àqueles que observam 20% dos requisitos.

Os indicadores foram agrupados em duas categorias, com a primeira sendo formada por indicadores de atendimentos às exigências legais da LAI. A segunda categoria contempla indicadores para verificar dispositivos de transparência não restritos à LAI, conforme a Figura 3.

Figura 3– Indicadores de instrumentos de transparência

1. Exigências legais	1.1 Registros das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (Art. 8º, § 1º, I da LAI).
	1.2 Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros (Art. 8º, § 1º, II da LAI).
	1.3 Registros das despesas (Art. 8º, § 1º, III da LAI).
	1.4 Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (Art. 8º, § 1º, IV da LAI).
	1.5 Registro de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (link de notícias) (Art. 8º, § 1º, V da LAI).
	1.6 Registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (Art. 8º, § 1º, VI da LAI).
	1.7 Possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico (Art. 10º, §2º da LAI).
	1.8 Link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público (Art. 7º, § 2º, I do Decreto nº 7.724 de 2012).
	1.9 Remuneração e subsídios (dos vereadores, servidores e funcionários comissionados) (Art. 7º, § 3º, VI do Decreto nº 7.724 de 2012).
	1.10 <i>Upload</i> de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Art. 8º, § 3º, II).
2. Não restritos às exigências legais	2.1 <i>Upload</i> dos vídeos das sessões legislativas ou programas (TV Câmara).
	2.2 <i>Home Page, Facebook ou Twitter</i> dos vereadores (link).
	2.3 E-mail ou telefone dos vereadores.
	2.4 Disponibilização legislação municipal (encontrar link de pesquisa de leis no site da Câmara).
	2.5 Detalhamento das sessões legislativas: disponibilização da pauta das sessões (ordem do dia).
	2.6 Possibilidade de encontrar os Projetos de Lei propostos pelos vereadores (textos dos projetos).
	2.7 Possibilidade de acompanhar os Projetos de Lei em suas fases de tramitação (pareceres, emendas, substitutivos, vetos, etc.).
	2.8 Comissões existentes.

Fonte: Elaborado a partir da LAI; DINIZ, 2000; AKUTSU; PINHO, 2002; VILELLA, 2003; PRADO, 2004; PINHO, 2008; RAUPP, 2011; SANTOS; BERNARDES; ROVER, 2012; ROVER et al., 2012.

Resultados da Pesquisa

Os achados com os portais dos Legislativos locais dos 50 maiores municípios brasileiros revelam que a maioria deles atende parcialmente às exigências legais de transparência das informações públicas. A discussão dos resultados nos tópicos subsequentes parte da síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos, para analisar posteriormente e particularmente o atendimento dos portais aos indicadores de transparência restritos às exigências legais e aos indicadores não restritos às exigências legais. Encerra-se a discussão com as dificuldades de atendimento à LAI nos Legislativos locais.

Capacidade de Transparência dos Portais Eletrônicos

A síntese dos resultados referente à capacidade dos portais eletrônicos pode ser observada no Apêndice A. De acordo com a síntese, os Legislativos podem ser enquadrados em três grupos de capacidade. O grupo mais expressivo contempla 43 Legislativos locais (86%) que cumprem parcialmente as obrigações impostas pela LAI. Um segundo grupo compreende 3 Legislativos (6%) que não apresentam nenhum instrumento de transparência em decorrência da inexistência de presença na *web*, mesmo tendo sido efetuadas diversas tentativas para acessar os portais eletrônicos desses Legislativos. Esses grupos revelam Legislativos que ainda não fazem uso das TICs para “promover interatividade com a sociedade, sendo a ideia de interatividade e de exploração do potencial da comunicação, ainda praticamente inexistente” (RAUPP, 2011, p.80), ainda que a inexistência de presença da *web* mostre uma situação menos favorável à transparência comparada ao atendimento parcial de exigências legais.

O terceiro grupo contempla 4 Legislativos (8%) que apresentaram alta capacidade de transparência, apresentando, além das exigências da LAI, instrumentos de transparência que contribuem para melhorar

a visibilidade e a inferência das informações disponibilizadas. Esses portais podem ser considerados instrumentos do Legislativo eletrônico com uma arquitetura que potencialmente é capaz de disponibilizar as informações públicas de modo mais transparente e com alto grau de inferência (MICHENER; BERSCH, 2011). As utilidades e funcionalidades desses portais superam o nível básico de maturidade, uma forma incipiente de Legislativo eletrônico em que o cidadão somente encontra a disseminação da informação por meio de postagens realizadas pelos órgãos públicos em seus portais eletrônicos (BELANGER; HILLER, 2006). Nas palavras de Ruediger (2002, p.32), significa “estender o acesso ao governo para além dos serviços comuns, alcançando outra esfera qualitativa em termos de interação republicana” de modo a permitir uma efetiva construção de “*accountability* e interlocução entre decisores e cidadãos, bem como de provimento de informações com real valor agregado para discussão da agenda pública”. Os portais do terceiro grupo, portanto, representam aquilo que mais se aproxima da sugestão do autor, ou seja, portais eletrônicos como ferramentas do Legislativo eletrônico devem ter como objetivo principal possibilitar uma “interação crítica de sujeitos coletivos com o Estado, em termos do que poderia ser considerado um mecanismo circular de *policy feedback*”.

Do conjunto analisado, dois Legislativos destacam-se entre os demais. O portal eletrônico da Câmara Legislativa de Brasília (DF), que criou uma maneira de tornar mais compreensível e, assim, mais transparente, a descrição das receitas e dos gastos realizados pela Casa, mesmo para o cidadão que não conhece os termos e os métodos usados na descrição dos orçamentos públicos disponíveis no portal. Trata-se do Relatório Analítico de Acompanhamento da Execução Orçamentária, documento que é publicado mensalmente no portal, procurando tornar mais acessíveis informações revestidas de linguagem técnica, própria da área. Outro caso, a Câmara Municipal de Feira de Santana (BA), também apresenta um portal eletrônico com alto nível de visibilidade e

inferência, pois reúne as informações de despesas, receitas, contratos e licitações, remuneração dos servidores, perguntas frequentes, pareceres do Tribunal de Contas, entre outras informações públicas relevantes, em uma só página. Oferece maior facilidade para encontrar as informações de interesse público, contribuindo como uma ferramenta de transparência e, conseqüentemente, de *accountability*.

Indicadores de Transparência Restritos às Exigências Legais Presentes nos Portais Eletrônicos

De modo particular, a presença dos indicadores de transparência restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos pode ser observada no Apêndice B. Dentro dessa categoria de indicadores é expressiva a quantidade de portais eletrônicos que atendem a menos da metade dos indicadores, correspondendo a 14 portais investigados (28%). São os Legislativos de Teresina (PI), Nova Iguaçu (RJ), Cuiabá (MT), Ananindeua (PA), Campos dos Goytacazes (RJ), Aparecida de Goiânia (GO), Porto Velho (RO), Belém (PA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Contagem (MG), São João de Meriti (RJ), Goiânia (GO), São Gonçalo (RJ) e Belford Roxo (RJ). Por outro lado, os portais de São Paulo (SP), Salvador (BA) e Santo André (SP) apresentaram 9 dos 10 indicadores de instrumentos de transparência restritos às exigências legais. Medidas simples, portanto, são suficientes para que esses portais atendam integralmente à legislação e passem a configurar uma alta capacidade de transparência.

No portal de São Paulo (SP), por exemplo, não foi possível encontrar informações dos repasses ou transferências realizadas ao longo do ano (art. 8º, § 1º, II, da LAI), contudo o portal apresenta registros das despesas e informações concernentes a procedimentos licitatórios em formato aberto com a finalidade de disponibilizar bases de dados e de informações não sigilosas. É um portal que facilita a grupos e programadores externos desenvolverem *mashups*, *dashboards* e outras ferramentas *web2.0* com o objetivo de monitorar

e avaliar a administração pública. O portal de Salvador (BA) não apresenta o registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (art. 8º, § 1º, VI, da LAI), uma norma que pode ser facilmente atendida sem grandes esforços tecnológicos e recursos financeiros. O mesmo pode ser associado ao caso do portal de Santo André (SP), que não possibilita solicitações de informações por meio de formulário eletrônico (art. 10, §2º, da LAI).

Não basta apenas que o governo invista milhões de reais na criação de projetos de governo eletrônico, pois o problema com a geração de portais não reside somente na dificuldade de acessar as informações, consiste também na falta de poder de *enforcement* para verificá-los e adequá-los às exigências legais (SWARTZ, 2010). A adequação dos portais eletrônicos depende, primariamente, da própria administração pública em sancionar órgãos e responsáveis que não estejam cumprindo os mandamentos legais.

Indicadores de Transparência não Restritos às Exigências Legais nos Portais Eletrônicos

Da mesma forma, procedeu-se à identificação dos indicadores de instrumentos de transparência não restritos às exigências legais nos portais eletrônicos, conforme consta no Apêndice C. Dentro dessa categoria, 9 portais eletrônicos (18%) apresentaram todos os indicadores de instrumentos de transparência não restritos às exigências da LAI: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Belo Horizonte (MG), Osasco (SP), Juiz de Fora (MG), Londrina (PR) e Santos (SP). Apesar de esses portais apresentarem todos os instrumentos de transparência não restritos às exigências legais, contribuindo para melhorar a qualidade da informação – *visibility* e *inferability* – são portais eletrônicos que não cumprem integralmente a legislação, ou seja, apresentam aquilo que era de pressupor que não apresentassem, diante de uma realidade em que muitos Legislativos não apresentam nem mesmo a exigência legal.

O portal da Câmara Municipal de Fortaleza (CE), apesar de apresentar todos os indicadores dessa categoria, está classificado com baixa capacidade de transparência, pois não apresenta metade dos indicadores restritos às exigências da LAI: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (art. 8º, §1º, I, da LAI); as informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como os contratos celebrados (art. 8º, § 1º, IV da LAI); o registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (art. 8º, §1º, VI, da LAI); a remuneração e subsídios dos vereadores, servidores e funcionários comissionados (art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724 de 2012) e a possibilidade de *upload* de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, de modo a facilitar a análise das informações (art. 8º, § 3º, II, da LAI).

É relevante o caso do portal eletrônico da cidade de Joinville (SC), pois consiste em um exemplo de institucionalização da LAI. A Câmara de Vereadores de Joinville, após denúncia da sociedade civil, firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a 13ª Promotoria da Defesa da Moralidade Administrativa para que o portal atendesse aos requisitos de transparência da LAI. O Legislativo deve ajustar o portal de acordo com as etapas e prazos estabelecidos no referido documento. É a influência da “existência de um ambiente jurídico comum que afeta muitos aspectos do comportamento e da estrutura da organização” (DIMAGGIO; POWEL, 2007, p. 122). Há uma consciência de que a LAI é recente e pode-se argumentar que os Legislativos ainda não tiveram tempo para se adequar. Esta, contudo, não é a primeira legislação a exigir a prestação de contas. Conforme já citado, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Transparência já contemplam, há alguns anos, parte das exigências feitas pela LAI (RAUPP; PINHO, 2014).

Dificuldades no Atendimento à LAI Pelos Legislativos Locais

Para atingir a eficácia das leis de acesso à informação, segundo Bass e Moulton (2010, p. 294), “precisamos de uma Revolução *Web* 2.0 no governo, que inclua um novo pensamento e novas ferramentas”. Diante do constante aumento na quantidade e complexidade das informações, torna-se uma obrigação para a administração pública não apenas disponibilizar acesso às informações, mas também fornecer ferramentas para as pessoas pesquisarem, analisarem e entenderem as informações com eficiência. Na era da sociedade da informação, as organizações públicas precisam ser capazes de incorporar as tecnologias *web* com o objetivo de estimular a criatividade, o compartilhamento de informações e a colaboração entre os usuários.

Ao colocar o interesse público como questão central, a *accountability* no NSP é reconhecida como um processo multidimensional e um desafio para os gestores públicos na contemporaneidade. É um desafio que envolve equacionar normas concorrentes e responsabilidades dentro de uma complicada rede de controles externos; padrões institucionalizados; preferências dos cidadãos; moralidade; direito público e o próprio interesse público (DENHARDT; DENHARDT, 2007). A maturidade de um projeto de Legislativo eletrônico envolve elementos complexos desde a qualidade da informação, eficiência e eficácia e questões como valores e participação (ANDERSEN; HENRIKSEN, 2006). O cidadão, individualmente, passa de mero consumidor dos serviços públicos e objeto de decisões públicas para um sujeito proativo ao lado do Estado (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; DENHARDT; DENHARDT 2007; SALM; MENEGASSO, 2009; ROCHA et al., 2012).

Os resultados da pesquisa evidenciaram baixa adesão à LAI pelos Legislativos municipais investigados, levando a crer que a cultura do acesso nestas instituições ainda não configura uma realidade. A maioria dos portais analisados atende parcialmente às exigências da LAI. A qualidade da transparência em termos de visibilidade e inferência é baixa: são instrumentos

construídos com *layouts* elegantes, excessivos *links* para acesso às informações de interesse público, inúmeros recursos gráficos, sistemas de busca com possibilidades de padronização das pesquisas, mas que não trazem as informações mínimas previstas no artigo 8º da LAI.

Denúncias oriundas da sociedade civil organizada e a fiscalização por parte de órgãos, como a CGU e o MP, são fatores indispensáveis para a efetivação da transparência ativa nos Legislativos municipais, porém a dificuldade de verificação dos portais eletrônicos e de adoção de instrumentos de *enforcement* eficazes não são as únicas dificuldades para mudar a baixa adesão dos portais legislativos investigados à LAI. Há outra variável que certamente contribui para uma melhor compreensão dos resultados aqui encontrados: a cultura organizacional, compreendida como valores e crenças que os membros de uma organização partilham (HALL, 1978). Assim, um modelo estratégico de gestão para a incorporação da cultura da transparência ativa, também, depende da motivação e introdução de valores nos servidores públicos.

A mudança para uma cultura de transparência ativa configura um momento de ruptura, transformação e criação para os Legislativos municipais. É um processo que apresenta riscos, principalmente aqueles que dizem respeito às alterações nas relações de poder (FLEURY, 1989). Desse modo, percebe-se que a transparência ativa e o fomento a mecanismos de *accountability* dependem diretamente da incorporação de valores pelos servidores públicos dos próprios Legislativos municipais, e não somente de pressões da sociedade civil organizada e de órgãos de fiscalização para verificação e *enforcement*. A comunicação eficaz acerca das razões da importância da transparência ativa para o desenvolvimento da organização e da democracia são fundamentais e indispensáveis. Para que os indivíduos aceitem as mudanças, estes precisam conhecer exatamente as suas razões, a fim de que não se sintam ameaçados e prejudicados pela mudança (SALES; SILVA, 2007, p. 5).

Desse modo, a comunicação adequada aos servidores antes, durante e após o estabelecimento dos mecanismos para acesso à informação é fundamental para auxiliar na redução das resistências e na superação da cultura do sigilo que, infelizmente, ainda prevalece na gestão pública dos Legislativos municipais (AMORIM; SILVA, 2014). A transformação efetiva dos Legislativos municipais em instituições mais transparentes, conforme Cardoso (1998), implica servidores públicos que compreendam a importância da necessidade da mudança, abandonando antigos privilégios. Como contrapartida, deve existir uma política de valorização das carreiras públicas para auxiliar na superação de antigos paradigmas e como forma de incentivo para alterar comportamentos.

A inexistência de esforços dentro dos órgãos públicos para o treinamento e educação dos servidores, além da revisão das políticas de Recursos Humanos adotadas pelas Câmaras Municipais, são barreiras que precisam ser transpostas para a consolidação do Legislativo Virtual. A quase inexistência de práticas de educação corporativa, somada a uma cultura engessada e burocrática, cria obstáculos para a inserção não apenas dos mecanismos para adequação à Lei de Acesso à Informação, mas também de toda e qualquer inovação que implique alteração do *status quo* (AMORIM; SILVA, 2014).

Conforme Paes (2011), uma das principais questões na instituição da LAI diz respeito à “mudança cultural” da burocracia, mudança essa que precisa envolver a capacitação dos servidores, estabelecimento de metas e disponibilização de tecnologias adequadas. Ou seja, uma maior adesão à LAI pelas Câmaras Municipais implica, necessariamente, em uma profunda transformação cultural dos servidores que compõem essas organizações e, ao mesmo tempo, envolve a necessidade de alocação de recursos financeiros e tecnológicos capazes de operacionalizar a política da transparência ativa (AMORIM; SILVA, 2014).

Conclusões

A construção do Estado Virtual não depende apenas do desenvolvimento de portais eletrônicos com informações e serviços aos cidadãos, conforme observado nos Legislativos locais dos 50 maiores municípios brasileiros. Depende, principalmente, de um modelo estratégico de gestão que coloque em foco os valores democráticos e o papel dos cidadãos ao lado do governo como coprodutores do bem público. A capacitação dos servidores das organizações surge como fator crítico de sucesso para uma maior adesão à LAI pelos órgãos públicos.

Os achados do estudo revelam a necessidade de transformação das práticas de gestão da informação e da cultura organizacional nos Legislativos locais investigados. Do total, 43 portais (86%) atenderam parcialmente aos dispositivos da LAI, 3 portais (6%) não atenderam a nenhuma exigência legal e apenas 4 portais (8%) atenderam integralmente às exigências legais, demonstrando alta capacidade de transparência das informações públicas. Decorre desse cenário a necessidade de serem desenvolvidos portais eletrônicos mais transparentes nos Legislativos analisados. Atender aos requisitos legais e aprimorar a qualidade da transparência das informações públicas são pressupostos para a promoção do Estado Virtual, isto é, possibilitar o surgimento de novos arranjos de relacionamento entre governo e sociedade, em que as ações políticas e os gastos públicos se fazem mais claros e fortalecem as possibilidades de participação e controle social.

O não cumprimento dos requisitos legais nos portais investigados sugere um descaso, intencional ou não, dos Legislativos analisados, com o princípio da transparência, e retrata a baixa efetividade da LAI, especialmente em sua dimensão de *enforcement*, aspecto fundamental para caracterizar um instrumento ou processo de *accountability*. Isso decorre da omissão ou da incapacidade do Estado e da sociedade civil imporem sanções e constrangimentos aos atores públicos que deixam

de cumprir com as suas obrigações e deveres, no caso, os mandamentos da LAI. A administração pública deve ser responsável não apenas por tornar públicas as informações; deve, também, ser responsabilizada e submetida a sanções para que os processos operacionais da dimensão *enforcement* sejam institucionalizados e efetivos nas Câmaras Municipais.

Os dados e informações resultantes desse estudo serviram de parâmetro para delinear um retrato situacional (diagnóstico) dos portais eletrônicos de Câmaras localizadas nos maiores municípios brasileiras. Com base nos achados da pesquisa percebe-se a necessidade de um maior controle dos órgãos fiscalizadores para impor sanções aos políticos e servidores das Câmaras Municipais que não estão adequados às exigências legais da LAI. Outra medida possível é promover uma divulgação periódica por órgão oficial do Estado de um *ranking* das Câmaras Municipais com os portais eletrônicos mais transparentes, com benefícios e premiações para as mais bem colocadas, pois enquanto os pedidos de informações não forem atendidos e as informações de interesse público não forem devidamente publicadas nos portais eletrônicos dos órgãos da administração pública, os benefícios almejados pela LAI resultarão em um discurso vazio e sem efeitos práticos

A relevância de estudos dessa natureza reside na possibilidade de monitorar, descrever e diagnosticar empiricamente a adequação dos portais do Legislativo local em relação aos dispositivos da LAI e verificar iniciativas proativas em portais Legislativos que ampliam a qualidade da transparência em termos de facilidade de compreensão e localização das informações. A produção de informações e comparações de portais governamentais – canais oficiais de comunicação com a sociedade – contribui para o debate acadêmico e para institucionalizar um sistema de normas e valores que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória no poder Legislativo. Como recomendações para futuras

pesquisas sugere-se investigar os motivos da baixa adesão aos padrões da LAI pelos Legislativos locais. Outras pesquisas podem ser conduzidas no sentido de analisar os resultados por região.

Referências

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

AMORIM, M. R. L. de; SILVA, F. S. da. Impactos da implantação da Lei de Acesso à Informação no serviço público: uma análise das dificuldades e benefícios à cidadania. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 11., 2014, Resende. *Anais...Resende: Associação Educacional Dom Bosco*, 2014.

ANDERSEN, K.; HENRIKSEN, H. E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*, v. 23, n. 2, p. 236-248, 2006.

ANGÉLICO, F. *Lei de Acesso à Informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*. 132 f. Dissertação (Mestrado) –Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Curso de Administração, São Paulo, 2012.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BASS, G. D.; MOULTON, S. Bringing the Web2.0 Revolution to government. In: LATHROP, D.; RUMA, L. *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol: O'Reilly, 2010. p. 289-304.

BAUM, C.; DI MAIO, A. *Gartner's four phases of e-government model*. Gartner Group, Research Note, 2000.

BELANGER, F.; HILLER, J. S. A framework for e-government: privacy implications. *Business Process Management Journal*, v. 12, n. 1, p. 48-60, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

_____. *Lei de Acesso à Informações Públicas*. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.

- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CARDOSO, F. H. Reforma do estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 15-19.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service: serving, not steering*. Expanded edition. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2007.
- DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage, 2012.
- DIAS, C. A. Portal corporativo: conceitos e características. *Ci. Inf.*, v. 30, n. 1, p. 50-60, jan./abr. 2001.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Org.). *Teoria das Organizações*. São Paulo: Atlas, 2007.
- DINIZ, E. H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. *Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações*, EAESP/FGV, 100 p., maio 2000.
- DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, v. 1, n. 43, p. 23-48, jan. 2009.
- FLEURY, M. T. L. Cultura organizacional: os modismos, as pesquisas, as intervenções: uma discussão metodológica. *Revista de Administração da USP*, v. 24, n. 1, p. 3-9, 1989.
- FOUNTAIN, J. E. *Construindo um estado virtual: tecnologia da informação e mudança institucional*. Brasília: Enap, 2005.
- FUNG, A.; WEIL, D. Open government and open society. In: LATHROP, D.; RUMA, L. *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, Ca: O'reilly, 2010. p. 105-113.
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*, v. 3, n. 7, p. 214-222, set./dez. 2005.
- GUIMARÃES, T. A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 3, n. 4, p. 1-18, dez. 2005.

HALL, R. H. *Organizações: estruturas e processos*. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1978.

HINDMAN, Matthew. *The myth of digital democracy*. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2010*. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 11 set. 2013.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista da Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, Yale, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./feb. 2005.

LÉVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas *online*. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, v. 9, 2007.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1988.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. In: 1st GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY RESEARCH, 2011, Newark. *Proceedings of 1st Global Conference on Transparency Research*. Newark: University of Rutgers, 2011.

NORRIS, P. *Digital divide? Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NOVECK, B. S. *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

O’DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, v. 1, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público Brasília*, Brasília, v. 4, n. 62, p. 407-423, dez. 2011.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

_____. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, *Internet* e democracia na realidade brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 1, p. 98-106, jan./fev. 2011.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, nov./dez. 2009.

PRADO, O. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. de. (Org.). *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: Edufba, 2012. p. 15-36.

RAUPP, F. M. *Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. 2011. 193 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Curso de Administração, Salvador, 2011.

RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3, p. 151-158, jul./set. 2014.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Os vereadores prestam contas em portais eletrônicos? Um estudo comparativo entre municípios do estado da Bahia e de Santa Catarina. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 5, n. 3, p. 89-97, jul./set. 2013a.

_____. *Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos*. *Revista de Administração da USP*, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./dez. 2013b.

_____. Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

ROCHA, A. C. et al. Coprodução do controle como bem público essencial à *accountability*. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 901-925, jul./ago. 2013.

ROVER, J. A. *Métrica de avaliação dos sítios e portais corporativos dos tribunais de contas brasileiros*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ROVER, A. J.; MEZZAROBBA, O. *Democracia digital e governo Eletrônico*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ROVER, J. A. et al. *Métrica de avaliação dos sítios e portais corporativos dos tribunais de contas brasileiros*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 9, n. 25, p. 29-43, set/dez. 2002.

SALES, J. D. A.; SILVA, P. K. Os fatores de resistência a mudança organizacional e suas possíveis resultantes positivas: um estudo de caso na Indústria – Calçados Bibi do Município de Cruz das Almas – BA. In: SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 10., 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA; USP, 2007.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 97-120, set./dez. 2009.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. *Teoria e prática de governo aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da região sul*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-29.

SCOTT, W. R. Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists. In: WILLIAMSON, O. E. *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press, 1995. p. 38-55.

SWARTZ, A. When is transparency useful. In: LATHROP, D.; RUMA, L. *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, Ca: O'reilly, 2010. p. 268-273.

TERRA, J. C. C.; GORDON, C. *Portais corporativos: a revolução na gestão do conhecimento*. São Paulo: Negócio Editora, 2002.

VILELLA, R. M. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web*. 263 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Minas Gerais, Curso de Ciência da informação, Minas Gerais, 2003.

WEBER, L. A. *Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros: o poder do associativismo*. 2006. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

YANG, K. Neoinstitutionalism and e-government: Beyond Jane Fountain. *Social Science Computer Review*, v. 21, n. 4, p. 432-442, winter 2003.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças – USP*, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./dez. 2014.

ZUGMAN, F. *Governo eletrônico: saiba tudo sobre essa revolução*. São Paulo: Livro Pronto, 2006.

Apêndice A – Síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos

Municípios	Capacidade			
	Nula	Baixa	Média	Alta
São Paulo – SP		x		
Rio de Janeiro – RJ		x		
Salvador – BA		x		
Brasília – DF				x
Fortaleza – CE		x		
Belo Horizonte – MG		x		
Manaus – AM		x		
Curitiba – PR				x
Recife – PE		x		
Porto Alegre – RS		x		
Belém – PA		x		
Goiânia – GO	x			
Guarulhos – SP		x		
Campinas – SP		x		
São Luís – MA		x		
São Gonçalo – RJ	x			
Macció – AL		x		
Duque de Caxias – RJ		x		
Teresina – PI		x		
Natal – RN		x		
Nova Iguaçu – RJ		x		
Campo Grande – MS		x		
São Bernardo do Campo – SP		x		
João Pessoa – PB		x		
Santo André – SP		x		
Osasco – SP		x		
Jaboatão dos Guararapes – PE		x		
São José dos Campos – SP		x		
Ribeirão Preto – SP		x		
Uberlândia – MG		x		

Contagem – MG		x		
Sorocaba – SP		x		
Aracaju – SE		x		
Feira de Santana – BA				x
Cuiabá – MT		x		
Juiz de Fora – MG		x		
Joinville – SC		x		
Londrina – PR		x		
Niterói – RJ		x		
Ananindeua – PA		x		
Belford Roxo – RJ	x			
Campos dos Goytacazes – RJ		x		
São João de Meriti – RJ		x		
Aparecida de Goiânia – GO		x		
Caxias do Sul – RS				x
Porto Velho – RO		x		
Florianópolis – SC		x		
Santos – SP		x		
Mauá – SP		x		
Vila Velha – ES		x		
Total	3	43	0	4

Apêndice B – Indicadores de transparência restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos

Municípios	Indicadores										Total
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	
Brasília – DF	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
Curitiba – PR	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
Feira de Santana – BA	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
Caxias do Sul – RS	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
São Paulo – SP	x		x	x	x	x	x	x	x	x	9
Salvador – BA	x	x	x	x	x		x	x	x	x	9
Santo André – SP	x	x	x	x	x	x		x	x	x	9
Rio de Janeiro – RJ	x	x	x	x	x		x	x	x		8

Campinas – SP	x	x	x	x	x		x	x	x		8
Campo Grande – MS	x	x	x	x	x		x	x	x		8
São José dos Campos – SP	x		x	x	x	x	x	x	x		8
Ribeirão Preto – SP	x	x	x	x	x		x	x	x		8
Sorocaba – SP		x	x	x	x		x	x	x	x	8
Juiz de Fora – MG	x	x	x	x	x		x	x	x		8
Florianópolis – SC	x	x	x	x	x		x	x	x		8
Vila Velha – ES	x		x	x	x	x	x	x	x		8
Belo Horizonte – MG		x	x	x	x		x	x	x		7
Manaus – AM	x	x	x	x	x			x	x		7
Macció – AL	x		x	x	x		x	x	x		7
Natal – RN		x	x	x	x		x	x	x		7
São Bernardo do Campo – SP	x	x	x		x		x	x	x		7
Londrina – PR	x			x	x		x	x	x	x	7
Mauá – SP	x		x		x		x	x	x	x	7
Porto Alegre – RS	x		x		x		x	x	x		6
Duque de Caxias – RJ	x		x		x		x	x	x		6
João Pessoa – PB	x		x		x		x	x		x	6
Osasco – SP		x	x		x		x	x		x	6
Aracaju – SE	x			x	x			x	x	x	6
Joinville – SC	x		x	x	x			x	x		6
Santos – SP	x			x	x		x	x	x		6
Fortaleza – CE		x	x		x		x	x			5
Recife – PE				x	x		x	x	x		5
Guarulhos – SP		x	x		x		x	x			5
São Luís – MA		x	x		x		x	x			5
Uberlândia – MG	x			x	x		x	x			5
Niterói – RJ	x						x	x	x	x	5
Teresina – PI	x				x			x	x		4
Nova Iguaçu – RJ	x				x		x	x			4
Cuiabá – MT	x				x		x	x			4
Ananindeua – PA	x				x		x	x			4
Campos dos Goytacazes – RJ					x		x	x	x		4
Aparecida de Goiânia – GO	x				x		x	x			4

Porto Velho – RO		x	x		x			x			4
Belém – PA	x				x		x				3
Jaboatão dos Guararapes – PE					x			x	x		3
Contagem – MG	x				x			x			3
São João de Meriti – RJ	x						x				2
Goiânia – GO											0
São Gonçalo – RJ											0
Belford Roxo – RJ											0

Apêndice C – Indicadores de instrumentos de transparência não restritos às exigências legais nos portais eletrônicos

Município	Indicadores								Total
	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	
São Paulo – SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Rio de Janeiro – RJ	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Brasília – DF	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Fortaleza – CE	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Belo Horizonte – MG	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Osasco – SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Juiz de Fora – MG	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Londrina – PR	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Santos – SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
Manaus – AM	x	x	x	x	x	x		x	7
Curitiba – PR		x	x	x	x	x	x	x	7
Campo Grande – MS	x	x	x	x	x	x		x	7
Ribeirão Preto – SP		x	x	x	x	x	x	x	7
Uberlândia – MG	x	x	x	x	x	x		x	7
Sorocaba – SP		x	x	x	x	x	x	x	7
Cuiabá – MT		x	x	x	x	x	x	x	7
Mauá – SP	x		x	x	x	x	x	x	7
Salvador – BA	x		x	x	x		x	x	6
Recife – PE		x	x		x	x	x	x	6
Porto Alegre – RS		x	x	x		x	x	x	6
Guarulhos – SP	x	x	x	x	x			x	6

São Bernardo do Campo – SP		x	x	x	x	x		x	6
Santo André – SP		x	x	x	x	x		x	6
Aracaju – SE			x	x	x	x	x	x	6
Niterói – RJ	x	x	x	x		x		x	6
Aparecida de Goiânia – GO	x	x	x	x		x		x	6
Florianópolis – SC	x	x	x	x		x		x	6
Vila Velha – ES	x		x	x	x		x	x	6
São José dos Campos – SP			x	x	x	x		x	5
Campos dos Goytacazes – RJ		x	x	x	x			x	5
Campinas – SP			x	x		x	x		4
Macció – AL		x	x		x			x	4
Duque de Caxias – RJ	x		x	x				x	4
Teresina – PI	x			x	x			x	4
Feira de Santana – BA	x		x	x				x	4
Caxias do Sul – RS			x	x	x			x	4
Natal – RN			x		x			x	3
João Pessoa – PB	x		x					x	3
Ananindeua – PA		x	x					x	3
Belém – PA			x					x	2
Nova Iguaçu – RJ				x				x	2
Jaboatão dos Guararapes – PE	x			x					2
Contagem – MG			x					x	2
Joinville – SC				x				x	2
Porto Velho – RO			x					x	2
São João de Meriti – RJ								x	1
Goiânia – GO									0
São Luís – MA									0
São Gonçalo – RJ									0
Belford Roxo – RJ									0