



Revista de Administração e Contabilidade

Volume 5, número 2

Feira de Santana, maio/agosto 2013, p. 04 – 20

ISSN: 2177-8426

Construindo a Transparência em Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros: uma Investigação nos Portais Eletrônicos

Building Transparency in the Legislative Assemblies of Brazilian States: a Research on Electronic Portals

Fabiano Maury Raupp¹

Universidade do Estado de Santa Catarina

Ana Paula Perfol²

Universidade do Estado de Santa Catarina

RESUMO

O objetivo da pesquisa consiste em investigar a capacidade dos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros para a construção da transparência. A pesquisa é descritiva, tendo como procedimento o estudo de levantamento e uma abordagem quali-quantitativa. O objeto de estudo refere-se aos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros. Assim, além dos 26 Estados Brasileiros, considerou-se também a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Dos 27 portais analisados, 23 apresentaram capacidade alta em possibilitar a construção de transparência, correspondendo a 85,20% do universo pesquisado. Esses dados demonstram indicativas de que a construção da transparência por meio dos portais é possível. O pressuposto de que os portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros são, atualmente, instrumentos com baixa capacidade de promover a construção de transparência não foi confirmado. Por outro lado, não dá para afirmar que as atividades dos deputados são realmente “transparencializadas”. Para tanto, caberia uma análise do conteúdo dos indicadores veiculados no portal que, mesmo não tendo sido investigado na presente pesquisa, será objeto de investigação futura.

Palavras-chave: Transparência. Assembleias Legislativas. Portais Eletrônicos.

ABSTRACT

The objective of the research is to investigate the ability of the electronic portals of the Legislative Assemblies of Brazilian States to build transparency. The research is descriptive, having as procedure the survey and a qualitative and quantitative approach. The object of the study is the electronic portals of the Legislative Assemblies of Brazilian States. Thus,

¹ Doutor em Administração pela universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina Professor e pesquisador do Departamento de Administração Empresarial (DAE) e do Mestrado Acadêmico em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC).

² Graduanda em Administração pela Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, ESAG, Brasil. Membro do grupo de pesquisa Ensino de Administração.

besides the 26 Brazilian States, it was also considered the Legislative Chamber of Distrito Federal. Of the 27 portal examined, 23 showed high capacity to enable the construction of transparency, corresponding to 85.20% of the group studied. These data demonstrate signs that the construction of transparency through the portals is possible. The assumption that the electronic portals of Legislative Assemblies of Brazilian States are currently instruments with low capacity to promote the building of transparency has not been confirmed. On the other hand, it is not possible to affirm that the activities of parliamentarians are really transparent. Therefore, it would be appropriated to do a content analysis of the indicators disclosed in the portals that, even not investigated in this study, will be the subject of future research.

Keywords: *Transparency. Legislative Assemblies. Electronic Portals.*

1 INTRODUÇÃO

As recentes legislações instituídas, o debate por parte da mídia escrita e televisionada, e a mobilização da sociedade civil, são alguns dos exemplos de fatores que têm contribuído para o debate sobre a construção da transparência dos atos dos administradores públicos por meio das TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação. Para Raupp (2011), a expressiva disseminação das (TIC) tem promovido avanços em diversos setores, como é o caso do setor público, que tem implementado instrumentos para tornar mais eficiente a gestão governamental. O governo eletrônico faz parte dessas iniciativas e tem disponibilizado serviços à sociedade, possibilitando uma aproximação entre o cidadão e o ente governamental, além de contribuir para uma maior democratização dos processos, expressa pela *accountability*. Um dos mecanismos utilizados para operacionalizar o governo eletrônico é a implementação de portais eletrônicos. Ainda segundo Raupp (2011), dependendo dos objetivos e da forma com que são implementados, os portais eletrônicos podem contribuir para a construção da *accountability*. Evidentemente, corre-se o risco, quando da criação de um portal eletrônico, de que o mesmo sirva apenas de mural eletrônico e que não haja transparência das ações à população.

Mesmo considerando que a discussão sobre o tema “transparência eletrônica/digital”, tenha inegável importância, a produção acadêmica tem se mostrado incipiente. Em consulta realizada no mês de setembro de 2012 em periódicos nacionais integrantes do Qualis-CAPES, foram identificados apenas trinta e sete artigos relacionados com o tema. Por meio de análise dos dados coletados na consulta, também foi possível verificar que, no período de 2002 (ano em que identificamos os primeiros artigos) a 2012, somente três autores produziram três ou mais artigos, o que demonstra uma pequena quantidade de autores que, durante esse período, têm se dedicado a constituir uma linha de pesquisa sobre o tema. Tais constatações ao tempo em que reforçam a importância de pesquisas sobre o tema, ressaltam a lacuna de conhecimentos teóricos e/ou empíricos sobre esta temática específica da Administração Pública, gerando oportunidades de pesquisas para aqueles que se interessam e pretendem contribuir com estudos desta natureza.

É neste contexto que se desenvolve a presente pesquisa, tendo como objeto de estudo os portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros. Parte-se do pressuposto de que os portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros são, atualmente, instrumentos com baixa capacidade de promover a construção de

transparência, servindo, na sua maioria, como murais eletrônicos. O objetivo consiste em investigar a capacidade dos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros para a construção de transparência. Na próxima seção abrimos espaço para apresentar os fundamentos teóricos considerados necessários para dar sustentação ao objeto empírico. Em seguida, dedicamos uma seção para discorrer sobre os procedimentos metodológicos adotados. Após, são apresentados os resultados da pesquisa empírica. A última seção contempla as considerações finais do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A proposta de construção de governo eletrônico, muito embora esteja marcada na sua fase atual mais avançada pelo desenvolvimento de sistemas relacionados ao provimento de serviços, aponta, ainda que de forma embrionária, para uma possibilidade de extensão da esfera do Estado conjugada a uma maior permeabilidade à cidadania, decorrente de uma possível diminuição do custo da informação (RUEDIGER, 2003). Para o autor, pode-se dizer que da mesma forma que não se deve incorrer em um otimismo exagerado sobre as suas possibilidades, seria igualmente uma simplificação considerar o governo eletrônico apenas um mecanismo de oferta de serviços pontuais a clientes, sem considerar que o provimento de serviços pelo Estado é, inexoravelmente, um bem público, relativo ao cidadão, influenciado em seu desenho por percepções também políticas.

Deve-se estender o acesso ao governo, e no governo, para além dos serviços comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa em termos de interação republicana, onde houvesse uma efetiva capacidade de *accountability* e interlocução entre decisores e cidadãos, bem como de provimento de informações com real valor agregado para discussão da agenda pública. Dessa forma, considerando atores racionais, o provimento amplo de informações, componente fundamental na construção de um Estado virtual, poderia possibilitar a agregação de preferências coletivas que viabilizasse uma escolha social mais eficiente (RUEDIGER, 2003).

Para Pinho (2008), o 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, tem sido representado pela construção de portais governamentais, por intermédio dos quais, os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitando a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. As características do governo eletrônico, de acordo com Santos (2008), podem assim ser resumidas: prestação eletrônica de informações e serviços; regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação; prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária; ensino à distância, alfabetização digital, e manutenção de bibliotecas digitais; difusão cultural com ênfase nas identidades locais, fomento e preservação das culturas locais; aquisição de bens e serviços por meio da *Internet*, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, cartões de compra governamentais, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para bens adquiridos pelo governo; estímulo aos negócios públicos, por meio da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas.

Das características do governo eletrônico, interessa-nos neste estudo as discussões teóricas relacionadas à transparência no âmbito da administração pública. Silva (2008) afirma que a transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores. Para Platt Neto et al. (2007), muitos são os interessados na transparência dos atos governamentais. Percebe-se a diversidade e a amplitude de interesses dos mais variados usuários, diante das informações geradas. Os autores destacam alguns dos interessados, bem como uma síntese dos interesses presumíveis: *Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores*: exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios; *Fornecedores*: decisão de venda ao Estado, por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento, acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos; *Sindicatos*: negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas; *Empresários*: decisão de continuidade dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo Estado bem como oportunidades de captação de empregados e dirigentes para os seus quadros de recursos humanos; *Investidores (pessoas ou instituições)*: análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado; *ONGs: Associações, etc*: acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades; *Partidos Políticos*: embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos em ensino, pesquisa e extensão; *Pesquisadores e Estudantes*: desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas; localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade; *Instituições de Crédito*: embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado; *Governos em outras esferas ou Poderes*: fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes; *Governos estrangeiros*: decisões sobre cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências); *Mídia (rádio, TV e Jornais)*: divulgação de notícias e matérias investigativas.

No campo da política, a origem da transparência vem da necessidade de reforçar a atuação democrática dos governos, dos princípios constitucionais que regem a organização e o funcionamento do Estado e da urgência de modernização do modelo de gestão pública. O primeiro é resultado da expressão ideológica, o segundo tem força coercitiva, é lei, e o terceiro é força competitiva, é desafio a ser assumido pelos governos. Dessa forma, veem-se compromissos eleitorais dos candidatos, fundamentos das políticas de governo e justificação das ações governamentais, bem como iniciativas da sociedade civil organizada sustentando-se na transparência como valor basilar para o bom funcionamento dos negócios públicos (AMORIM, 2012). Para Fox (2007), as discussões em torno da transparência na gestão pública foram impulsionadas pela preocupação de que, quando o histórico das opções políticas não é conhecido, o eleitorado é incapaz de punir os políticos que se envolvem em corrupção e outras formas de conduta ilegal.

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2006) entendem que a busca pela transparência deve ensinar o desenvolvimento e implementação de mecanismos que permitam à

sociedade obter o conhecimento oportuno e suficiente das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados. Segundo Platt Neto et al. (2007), o conceito de transparência contempla três elementos ou dimensões. O primeiro elemento ou dimensão da transparência é a publicidade. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõe-se, ainda, a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões. O segundo elemento da transparência é a compreensibilidade das informações. Essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc), e ao uso da linguagem. Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações. Por fim, o terceiro elemento da transparência das contas públicas é a utilidade para decisões. A utilidade está fundamentada na relevância das informações. A relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades. Para Cavalcante (2008), publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência. Note-se que, mesmo que amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Em contrapartida, também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade (CAVALCANTE, 2008).

Amorim (2012) entende que o princípio da publicidade se aproxima da noção de transparência. Esta favorece a avaliação das ações governamentais, promove o descortinamento dos negócios públicos e favorece a participação do cidadão no governo ao longo do exercício do mandato eletivo. O acesso à informação é um requisito fundamental para a transparência, a existência de mecanismos equitativos e oportunos de manifestação de razões e vontades são requisitos necessários ao cidadão para tomar parte no debate acerca das decisões que lhe afetam. No Brasil, diferentemente de outros países que adotam o regime democrático, a lei sobre o acesso à informação pública é recente e ainda não produziu efeitos.

Para Pinho e Sacramento (2009), muitas alterações foram processadas no que se refere à transparência nos últimos 20 anos. Se, por um lado, ainda não se pode afirmar que o véu da administração pública brasileira tenha sido retirado por completo, por outro, se deve reconhecer que o cenário do momento presente é completamente distinto do vivenciado por Campos (1990) ensejando um aumento de *accountability* ou pelo menos criando algumas condições para isso. Pinho e Sacramento (2009) buscaram o significado da palavra *accountability* em dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.

Valente (2004) considera que o termo *accountability* envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, de mecanismos de cobrança e controles (interno e externo) e, por fim (mas não em grau de importância), transparência

administrativa. Ou seja, requer que haja instrumentos que permitam que o Estado seja cobrado - seja pela sociedade civil ou por agências reguladoras institucionalizadas - por suas decisões políticas e seus atos administrativos e pela eficiência de suas políticas.

Considerando o objeto empírico, cabe aqui também apresentarmos o conceito de transparência digital. O desenvolvimento das TIC, de acordo com Gomes Filho (2005), tem oferecido possibilidades de ganho no desenvolvimento de transparência pelas organizações. O emprego de recursos tecnológicos pode aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da informação produzida pela organização. Por outro lado, segundo o autor, tem impacto sobre o seu acesso, pois, por meio da informatização, a organização tanto pode conhecer-se melhor, como também, pode-se dar a conhecer melhor ao seu ambiente externo. Conforme Amorim (2012), o emprego do termo transparência digital considera a existência de duas dimensões que têm universos próximos e fronteiras imprecisas: a transparência da gestão governamental e as tecnologias de informações e comunicação digitais. A transparência refere-se ao governo cujo poder é exercido por meio de regras e normas prévia e claramente estabelecidas. As ações e decisões são justificadas, publicadas e submetidas ao escrutínio da esfera pública. Considera-se ainda que ao tema adere-se um conjunto de conceitos que tonifica o seu efeito. São eles: visibilidade, abertura, *accountability* e vigilância. Por tecnologias de informação e comunicação entendem-se as aplicações realizadas por meio de redes digitais de longo alcance que permitem acesso e transferência de dados em diversos formatos, realização de serviços que suportam a comunicação assíncrona e síncrona, bem como o compartilhamento de arquivos. Portanto, o termo transparência digital faz alusão às experiências e iniciativas de governos que usam dispositivos digitais para potencializar o fortalecimento da democracia por meio da transparência pública.

Uma vertente da agenda de pesquisa a respeito da apropriação da internet pelo Estado, notadamente sobre estudos da transparência nos *websites* nos poderes executivos e legislativos municipais, tem-se voltado, nos últimos anos, para a análise das formas de uso. No Brasil, o estudo sobre o tema transparência e internet pelos governos teve seu início marcado pela análise dos usos para fazer cumprir a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF). Um exame mais recente revela que as pesquisas têm se concentrado em análises ainda mais específicas que buscam avaliar a qualidade da interface, da informação pública e política, da interação e da comunicação em *websites* governamentais (AMORIM, 2012). Neste sentido, apresentamos na próxima seção os procedimentos metodológicos utilizados para investigar a capacidade dos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros para a construção de transparência.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As tipologias de pesquisa que integram o delineamento do estudo foram consideradas quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem da pesquisa. No tocante à tipologia relacionada aos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva. Segundo Triviños (1981), o estudo descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e análise dos dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa. No que concerne aos procedimentos, refere-se a um estudo de levantamento. Busca-se o levantamento de informações de todos os integrantes do universo pesquisado, ou seja, os portais eletrônicos

das Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros. Tripodi, Fellin e Meyer (1981, p. 39) entendem que “pesquisas que procuram descrever com exatidão algumas características de populações designadas são tipicamente representadas por estudos de *survey*”. Rigsby (1987) explicita que os investigadores que realizam pesquisas de levantamento, tipicamente coletam seus dados com a maioria ou com todos os sujeitos da pesquisa. Quanto à abordagem do problema, o estudo utilizará a abordagem quali-quantitativa. Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2001) observam que, ao contrário do que ocorre com as pesquisas quantitativas, as pesquisas qualitativas, por sua diversidade, não admitem regras precisas, aplicáveis a uma ampla gama de casos. A investigação qualitativa emprega diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados (CRESWELL, 2007). Já o método quantitativo emprega instrumentos estatísticos como base no processo de análise de um problema, bem como há intenção de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas. Para Creswell (2007), as pesquisas de levantamento utilizam, de maneira recorrente, o método quantitativo.

Neste contexto, o objeto de estudo refere-se aos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros. Assim, além dos 26 Estados Brasileiros, considerou-se também a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Para fins de simplificação, o estudo irá se referir à Câmara Legislativa do Distrito Federal como uma Assembleia Legislativa. A identificação dos endereços dos portais eletrônicos foi realizada por meio de uma busca no *site Google*³ no dia 3 de março de 2012. Os endereços identificados são apresentados na Figura 1.

Estado	Site da Assembleia Legislativa
Acre	http://www.aleac.net/
Alagoas	http://www.ale.al.gov.br/
Amapá	http://www.al.ap.gov.br/
Amazonas	http://www.aleam.gov.br/
Bahia	http://www.al.ba.gov.br/
Ceará	http://www.al.ce.gov.br/
Distrito Federal	http://www.cl.df.gov.br/cldf
Espírito Santo	http://www.al.es.gov.br/portal/
Goiás	http://www.assembleia.go.gov.br/
Maranhão	http://www.al.ma.gov.br/
Mato Grosso	http://www.al.mt.gov.br/
Mato Grosso do Sul	http://www.al.ms.gov.br/
Minas Gerais	http://www.almg.gov.br/
Pará	http://www.alepa.pa.gov.br/
Paraíba	http://www.al.pb.gov.br/
Paraná	http://www.alep.pr.gov.br/
Pernambuco	http://www.alepe.pe.gov.br/
Piauí	http://www.alepi.pi.gov.br/
Rio de Janeiro	http://www.alerj.rj.gov.br/
Rio Grande do Norte	http://www.al.rn.gov.br/
Rio Grande do Sul	http://www.al.rs.gov.br/
Rondônia	http://www.ale.ro.gov.br/

³ Endereço eletrônico – <http://www.google.com.br>

Roraima	http://www.al.rr.gov.br/
Santa Catarina	http://www.alesc.sc.gov.br/
Estado	Site da Assembleia Legislativa
São Paulo	http://www.al.sp.gov.br/
Sergipe	http://www.al.se.gov.br/
Tocantins	http://www.al.to.gov.br/

Figura 1 – Endereço eletrônico das Assembleias Legislativas

Fonte: Dados da pesquisa preliminar

A coleta de dados foi realizada por meio do protocolo de observação. O protocolo de observação, segundo Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo e usam o protocolo ou formulário para registrar as informações. Este protocolo pode ser uma única página com uma linha divisória no meio para separar as notas descritivas (relato de determinadas atividades, por exemplo), das notas reflexivas (considerações pessoais do pesquisador, por exemplo). O objetivo do protocolo é identificar a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise, bem como transcrever observações que sejam pertinentes ao objeto de estudo. Assim, serão realizadas visitas aos portais eletrônicos seguindo-se os itens do protocolo de observação. O modelo de análise utilizado no estudo é apresentado por meio da figura 2.

Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência de qualquer tipo de indicador de transparência
Baixa	Detalhamento das sessões (ordem do dia, atas das sessões)
	Notícias da Assembleia Legislativa sobre as atividades dos deputados Disponibilização da legislação
Média	Disponibilização de legislação com possibilidade de <i>download</i> Vídeos das sessões legislativas
	Alta

Figura 2 – Modelo de análise

Fonte: Adaptado de Raupp (2011)

De acordo com o modelo proposto por Raupp (2011), o portal terá capacidade nula no caso de inexistência de qualquer tipo de indicador de publicização das atividades dos vereadores. A baixa capacidade será definida pela presença de pelo menos um dos seguintes indicadores: detalhamento das sessões (ordem do dia, atas das sessões); notícias da Assembleia Legislativa sobre as atividades dos deputados; disponibilização da legislação. Já a média capacidade será identificada nos portais que apresentarem, de forma cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade e um dos seguintes indicadores: disponibilização de legislação com possibilidade de download, vídeos das sessões legislativas. A alta capacidade será identificada caso o portal apresente, de forma cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade, pelo menos um dos indicadores de média capacidade e um dos seguintes indicadores: divulgação das matérias nas fases de tramitação; vídeos das sessões legislativas ao vivo; TV Assembleia; Rádio Assembleia.

Para análise e tratamento dos dados serão utilizadas as técnicas análise de conteúdo e análise descritiva. A análise de conteúdo, segundo Bardin (1977 apud TRIVIÑOS, 1987), é definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção variáveis inferidas das mensagens. Contandriopoulos *et al.* (1994) entendem que a análise descritiva é utilizada para relatar o comportamento de uma variável em uma população ou no interior de uma subpopulação, utilizando para a análise dos dados os instrumentos disponibilizados pela estatística.

4 RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Esta seção contempla o resumo das observações individuais nos portais, bem como uma síntese da construção da transparência no conjunto de portais analisados.

4.1 RESUMO DAS OBSERVAÇÕES INDIVIDUAIS NOS PORTAIS ELETRÔNICOS

Os acessos aos portais das Assembleias Legislativas dos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, foram realizados no dia 03 de março de 2013. Para os portais das Assembleias Legislativas dos Estados do Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, os acessos foram feitos no dia 04 de março de 2013. Em 05 de março de 2013 foram realizados os acesso aos portais das Assembleias Legislativas dos Estados do Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Não foi possível acessar o portal da Assembleia do Estado do Amapá.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Acre*

Há a disponibilização de legislação com a possibilidade de download, notícias sobre as atividades dos deputados e informações com o detalhamento das sessões. Não foi identificada divulgação das matérias em tramitação. O portal conta com a TV ALEAC e programa de rádio, onde, além de informar sobre as sessões, há transmissão das mesmas ao vivo. O portal também divulga notícias das prefeituras municipais do Acre, porém desatualizadas, considerando que as últimas veiculações são de 2011.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas*

Não foi possível acessar o site.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*

O portal possibilita download de legislação, divulga notícias sobre os deputados e o detalhamento das sessões. Há TV Assembleia que transmite as sessões ao vivo e gravações das sessões que já ocorreram. As matérias são divulgadas durante a sua tramitação. Há no portal um link para o portal da transparência do Estado, mas este está ainda em construção.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas*

No portal foram observadas notícias sobre a atuação dos deputados, TV Assembleia e Rádio Assembleia. As sessões são transmitidas ao vivo na TV e na Rádio. A legislação é

disponibilizada, mas não para download, podendo apenas ser impressa. As matérias são divulgadas durante o processo de tramitação.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia*

O portal disponibiliza notícias sobre os deputados (com atualização diária), atas das sessões e ordens do dia, bem como disponibilização de legislação para download. Conta com a TV Canal Assembleia, onde disponibiliza as sessões ao vivo e também outros programas. Também há divulgação de matérias nas fases de tramitação. O portal possui um link denominado Ttransparência, onde podem ser consultados os atos do RH, sessões plenárias, entre outras informações.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará*

O portal conta com TV Assembleia, Rádio Assembleia, Jornal Assembleia e Revista do Plenário. A TV e a rádio disponibilizam as sessões ao vivo, além de programas específicos. No portal há divulgação de atas e ordens do dia, notícias sobre os deputados, matérias na fase de tramitação e disponibilização da legislação.

- *Portal da Câmara Legislativa do Distrito Federal*

O portal da Câmara Legislativa do Distrito Federal conta com a disponibilização de legislação para download, matérias em fase de tramitação, notícias sobre os deputados e notícias sobre as atas e ordens do dia. Mantém a TV e rádio distrital onde há a divulgação das sessões que já ocorreram e aquelas que serão realizadas, com transmissão ao vivo.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo*

No portal foi observada a existência da TV e rádio Assembleia, onde podem ser vistas as sessões ao vivo, bem como programas diários para informar os cidadãos das atividades dos parlamentares. Permite consulta às matérias em fase de tramitação, às ordens e atas do dia, e às legislações, sem possibilidade de efetuar o download.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás*

O portal da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás conta com a disponibilização da legislação para download e impressão, assim como as matérias em fase de tramitação, notícias sobre os deputados, e notícias sobre as atas e ordens do dia. Na TV e Rádio Assembleia são divulgadas as sessões que já foram realizadas e aquelas que ainda ocorreram, sendo transmitidas ao vivo.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão*

O portal divulga atas e ordens do dia, notícias das atividades parlamentares atualizadas diariamente, legislação disponibilizada para download e também para impressão e matérias em fase de tramitação. Também faz parte do portal a Rádio e TV Assembleia que transmitem as sessões ao vivo, além de programas elaborados com o objetivo de informar o cidadão sobre as atividades dos deputados.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso*

O portal da Assembleia Legislativa do Estado do Mato grosso mantém a Rádio e a TV

Assembleia, onde se podem assistir às sessões ao vivo e programas com objetivos específicos sobre a atividade parlamentar. O portal veicula ordens e atas do dia, e legislação sem possibilidade de efetuar o download. O portal contempla notícias dos deputados, as quais são sempre atualizadas, mas não disponibiliza as matérias durante a tramitação.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul*

O portal disponibiliza legislação para download e também para a impressão, além de um link onde há a tramitação das matérias, podendo ser pesquisada e acompanhada por aqueles que tiverem interesse. As notícias sobre os deputados são disponibilizadas e estão sempre sendo atualizadas. Também faz parte do portal a TV e a Rádio Assembleia onde as sessões são disponibilizadas ao vivo, além de veicularem outros programas.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*

O portal é muito organizado, tem as matérias disponibilizadas em tramitação, podendo ser pesquisada e acompanhada. O site disponibiliza legislação com possibilidade de download e impressão, notícias sobre os deputados atualizadas, além das atas e ordens do dia. Há a TV e Rádio Assembleia onde as sessões são disponibilizadas ao vivo e também são veiculados programas nas suas grades de horário.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Pará*

O portal não apresenta vários elementos que contam no modelo de análise, deixando a desejar no tocante à construção da transparência. Dentre esses, chama atenção a ausência de legislação, por se tratar de um poder que elabora e discute leis. Verificou-se a disponibilização de notícias dos deputados atualizadas. Mantém a CORPTV onde são transmitidos programas para a população e a disponibilização das sessões ao vivo.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba*

O portal conta com a TV e Rádio Assembleia, onde disponibiliza sessões ao vivo e outros programas. Em relação à legislação, é disponibilizada para fins de impressão, tendo a possibilidade de efetuar o download. Notícias atualizadas dos deputados estão presentes no portal e as matérias em tramitação podem ser acompanhadas pelos cidadãos.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado da Paraná*

Percebe-se que o portal da Assembleia Legislativa conta com o detalhamento das seções, onde são disponibilizadas as ordens, projetos, atas e indicações. Também há um link para os deputados, onde se pode conhecê-los e ver os sites dos mesmos. Em relação à legislação, pode-se fazer o download e, além disso, enviar eletronicamente para outras pessoas ou mesmo imprimir. Há disponibilização dos vídeos de sessões legislativas semanalmente, que são transmitidas ao vivo. As matérias nas fases de tramitação podem ser acompanhadas. O portal conta também com a TV SINAL e a Rádio SINAL, informando diariamente sobre projetos, novas leis, debates e votação dos deputados. O portal também mantém as últimas notícias, a frequência em plenário, controle de votação, entre outros elementos.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco*

O portal é organizado e de fácil acesso ao conteúdo. Estão disponibilizados links para acessar as matérias em tramitação. As atas e ordens do dia são disponibilizadas, além de legislação para a impressão e também para download. No link notícias, se pode encontrar informações atualizadas sobre a atividade parlamentar. Conta também com TV Alepe e Rádio Alepe, onde são disponibilizadas sessões ao vivo e programas. O portal possui o plenário virtual, onde se podem assistir as reuniões plenárias.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí*

O portal da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí apresenta as matérias em tramitação, onde podem ser pesquisadas por meio de sistema de busca. Conta também com a TV Assembleia e com notícias das atividades dos deputados. Alguns elementos como leis, atas e ordem do dia também podem ser acessados por meio de sistema de busca, porém bastante dificultoso, já que várias informações devem ser digitadas no próprio sistema de busca.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*

O portal apresenta atas e ordens do dia, sendo de fácil acesso as notícias sobre os deputados, sendo as mesmas atualizadas diariamente. As matérias em fase de tramitação também estão presentes no portal. O portal disponibiliza a TV e a Rádio ALERJ, ambas mantêm programas para a população e transmitem ao vivo as sessões.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte*

O portal apresenta notícias sobre os deputados e disponibiliza a legislação para download e impressão. Também estão presentes no portal a TV e a Rádio Assembleia, sendo que ambas transmitem as sessões ao vivo e outros programas. As matérias em tramitação também podem ser pesquisadas no portal.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul*

O portal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul apresenta a TV e a Rádio Assembleia, onde as sessões podem ser vistas ao vivo. Também disponibiliza as atas e ordens do dia, bem como a legislação apenas para impressão. Há um link sobre os deputados e nesse pode ser visto o blog de cada um, com notícias referentes aos mesmos. As matérias em tramitação são disponibilizadas mediante cadastro de usuário.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia*

O portal conta com TV e Rádio Assembleia que veiculam programas e sessões ao vivo. As atas e ordens do dia também são disponibilizadas no portal, assim como as notícias dos deputados. O portal permite consulta às matérias em tramitação e às legislações, que podem ser impressas ou efetuado o download.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima*

O portal apresenta notícias dos deputados, as quais são atualizadas diariamente. Também disponibiliza legislação para download e impressão. Muitos itens disponibilizados tinham com status “em manutenção”.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina*

A TV e a Rádio ALESC estão presentes e disponibilizam as sessões ao vivo e programas em horários que não são transmitidos as sessões ao vivo. As atas, ordens do dia, matérias em fase de tramitação, notícias sobre deputados, também estão presentes em links do portal. Em relação à legislação, o portal permite a realização do download e a impressão.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*

O portal conta com notícias sobre os deputados atualizadas diariamente, as atas e ordens do dia, e consulta às matérias em fase de tramitação. O portal permite acesso à legislação, para download e impressão. A TV e a Rádio ALESP também fazem parte do portal, veiculando as sessões em tempo real.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe*

O portal apresenta notícias sobre a atividade parlamentar e disponibiliza legislação para download e para a impressão. O portal também conta com o link da TV e Rádio ALESE, com grade de horários e transmissão das sessões plenárias ao vivo.

- *Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins*

O portal da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins apresenta a TV Web Assembleia que veicula as sessões ao vivo. A legislação é disponibilizada para download e para impressão, bem como notícias sobre os deputados com atualização diária.

4.2 SÍNTESE DA TRANSPARÊNCIA NOS PORTAIS ELETRÔNICOS

A ocorrência dos indicadores de transparência nos portais selecionados é sintetizada na figura 3.

Indicadores	Acre	Alagoas	Amapá	Amazonas	Bahia	Ceará	Distrito Federal	Espírito Santo	Goiás	Maranhão	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	Pará	Paraíba	Paraná	Pernambuco	Piauí	Rio de Janeiro	Rio Grande do Norte	Rio Grande do Sul	Rondônia	Roraima	Santa Catarina	São Paulo	Sergipe	Tocantins
Inexistência de qualquer tipo de indicador de transparência		x																									
Detalhamento das sessões (ordem do dia, atas das sessões)	x		x		x	x	x	x	x	x	x		x			x	x		x		x	x		x	x		
Notícias da Assembleia Legislativa sobre as atividades dos deputados	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Disponibilização da legislação	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Disponibilização de legislação com possibilidade de <i>download</i>	x		x		x		x		x	x		x	x		x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
Vídeos das sessões legislativas	x		x		x	x	x	x	x		x					x	x		x		x						
Divulgação das matérias nas fases de tramitação			x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x			x	x		
Vídeos das sessões legislativas ao vivo	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x
TV Assembleia	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x

Figura 4 – Síntese da transparência nos portais eletrônicos das Assembleias Legislativas

Fonte: Dados da pesquisa.

Na síntese dos indicadores analisados, as ocorrências para os níveis de capacidade dos portais em relação à prestação de contas foram as seguintes: nula (1), baixa (2), média (1), alta (23). Percebe-se que é praticamente alta a capacidade de transparência dos portais eletrônicos das Assembleias Legislativas. A predominância de portais com alta capacidade mostra que os portais podem proporcionar construção da transparência dos atos dos legislativos, o que pode revelar ser esta dimensão da *accountability* uma prioridade dos legisladores estaduais analisados.

5 CONCLUSÕES

O artigo teve por objetivo investigar a capacidade dos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros para a construção da transparência. Dos 27 portais analisados, 23 apresentaram capacidade alta em possibilitar a construção de transparência, correspondendo a 85,20% do universo pesquisado. Esses dados demonstram indicativas de que a construção da transparência por meio dos portais é possível. Na observação dos indicadores do Modelo de Análise, percebe-se que na maioria dos portais estão contemplados todos os indicadores considerados.

Neste sentido, o pressuposto de que os portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros são, atualmente, instrumentos com baixa capacidade de promover a construção de transparência não foi confirmado. Percebe-se que o legislativo estadual está dispensando importância a essa dimensão da *accountability*. Em razão deste contexto, entende-se que há uma busca de transparência pelos deputados que, conforme Albuquerque, Medeiros e Feijó (2006), significa desenvolver e implantar mecanismos, que permitam à sociedade, ter o conhecimento oportuno e suficiente das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados, o que não ocorre nos portais analisados.

Contudo, não dá para afirmar que as atividades dos deputados são realmente “transparencializadas”. Para tanto, caberia uma análise do conteúdo dos indicadores veiculados no portal que, mesmo não tendo sido investigado na presente pesquisa, será objeto de investigação futura. Ademais, deve-se ressaltar que a construção de portais eletrônicos e o conteúdo que eles apresentam também dependem da vontade e de interesses dos atores que representam a instituição, os deputados no caso do legislativo estadual. Conclui-se que os portais eletrônicos observados, na forma como estão, possuem condições para a construção de uma efetiva transparência dos atos dos parlamentares estaduais. O presente estudo demonstra indicativos de que os portais eletrônicos estão deixando o estágio de murais eletrônicos, atuando como promotores de incentivos ao exercício da democracia, o que é um alento dada a importância do poder legislativo estadual. É necessário lembrar que este movimento depende também da organização e pressão da sociedade civil, aspecto que este estudo não contemplou.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Outras Editoras, 2006.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais:** pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2001.

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. **Democracia e internet:** a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. 2012. 3 47 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do orçamento público brasileiro:** exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008.

CONTANDRIOPOULOS, A. *et al.* **Saber preparar uma pesquisa:** definição, estrutura e financiamento. São Paulo: Hucitec: Abrasco, 1994.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FOX, J. *Government transparency and policymaking*. **Public Choice**, v. 131, n. 1, p. 23- 44, Apr. 2007.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, 2006, Santiago, Chile. **Anais... CLAD**, 2005.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio./jun. 2008.

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

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim, ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência destes princípios na administração pública brasileira. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

RAUPP, Fabiano Maury. **Construindo a accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina:** uma investigação nos portais eletrônicos. 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RIBSBY, L. Delineamentos de pesquisa de levantamento. In: KIDDER, L. H. (Org.). **Métodos de pesquisa nas relações sociais**: Selltiz, Wrightsman e Cook. São Paulo: EPU, 1987. Delineamentos de pesquisa. v. 1.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.37, n.6, p. 1257-1280, nov./dez. 2003.

SANTOS, E. M. **Desenvolvimento e implementação de padrões de interoperabilidade em governo eletrônico no Brasil**. 2008. 184f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.

TRIPODI, T.; FELLIN, P.; MEYER, H. **Análise da pesquisa social**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

VALENTE, A. P. de M. A. **Transparência e opacidade**: o SIAFI no acesso à informação orçamentária. São Paulo: Annablume, 2004.