

# Transparência por meio de Portais Eletrônicos de Câmaras Municipais

**Fabiano Maury Raupp** (UDESC) - fabianoraupp@hotmail.com

**Daniela Regina Cunha** (UDESC) - daninhacunha@hotmail.com

## **Resumo:**

*O artigo objetivou investigar o nível de transparência das ações desenvolvidas em câmaras municipais do Estado de Santa Catarina por meio de seus portais eletrônicos. Realizou-se uma pesquisa descritiva, por meio de estudo de caso, com abordagem qualitativa. Os dados dos 24 portais eletrônicos observados foram coletados através de um formulário de observação, elaborado a partir do modelo proposto por Raupp e Pinho (2009). No conjunto de portais analisados, 54,17% possuem alto nível de transparência, 25% possuem médio nível de transparência e 20,83% apresentaram baixo nível. A maioria das câmaras municipais está desenvolvendo iniciativas no sentido de construir o processo de transparência por meio de portais eletrônicos. O nível de transparência das câmaras municipais está concentrado nos níveis médio e alto, pois, não só apresentaram os itens do modelo de análise, como também disponibilizam informações utilizando-se de variados recursos para facilitar o acesso às informações. Conclui-se que os portais das câmaras municipais localizadas em municípios com população acima de 50.000 habitantes possuem média a alta capacidade em suas ações na construção do processo de transparência.*

**Palavras-chave:** *Transparência. Portais eletrônicos. Câmaras Municipais.*

**Área temática:** *Gestão de Custos no Setor Governamental*

## **Transparência por meio de Portais Eletrônicos de Câmaras Municipais**

### **Resumo**

O artigo objetivou investigar o nível de transparência das ações desenvolvidas em câmaras municipais do Estado de Santa Catarina por meio de seus portais eletrônicos. Realizou-se uma pesquisa descritiva, por meio de estudo de caso, com abordagem qualitativa. Os dados dos 24 portais eletrônicos observados foram coletados através de um formulário de observação, elaborado a partir do modelo proposto por Raupp e Pinho (2009). No conjunto de portais analisados, 54,17% possuem alto nível de transparência, 25% possuem médio nível de transparência e 20,83% apresentaram baixo nível. A maioria das câmaras municipais está desenvolvendo iniciativas no sentido de construir o processo de transparência por meio de portais eletrônicos. O nível de transparência das câmaras municipais está concentrado nos níveis médio e alto, pois, não só apresentaram os itens do modelo de análise, como também disponibilizam informações utilizando-se de variados recursos para facilitar o acesso às informações. Conclui-se que os portais das câmaras municipais localizadas em municípios com população acima de 50.000 habitantes possuem média a alta capacidade em suas ações na construção do processo de transparência.

Palavras-chave: Transparência. Portais eletrônicos. Câmaras Municipais.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

### **1 Introdução**

As funções do Estado, de maneira geral, correspondem a: representação dos cidadãos, por meio de seus governantes eleitos; instituição de normas e leis, exigindo o seu cumprimento; e, ainda, administração dos interesses coletivos de maneira a suprir os anseios da população. Estas funções, geralmente, são representadas por órgãos ou cargos governamentais específicos. Conforme a Constituição Federal (1988), estas funções estão divididas em três Poderes: Poder Executivo (função executiva), Poder Legislativo (função normativa) e Poder Judiciário (função jurisdicional).

O Poder Executivo é responsável por manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil. Na esfera Federal, esta função é desempenhada pelo Presidente da República, com o apoio dos ministros. No âmbito Estadual é desempenhada pelo Governador e secretários do Estado. Já o prefeito é executor desta função no domínio municipal.

O Poder Legislativo desempenha a função normativa, ou seja, é responsável não só por criar as leis, mas também excluí-las, vetá-las, aprová-las ou alterá-las, além de aprovar o orçamento do governo e realizar a fiscalização das contas e das ações do Poder Executivo. No âmbito Federal esta função é desempenhada pelo Congresso Nacional, o qual é composto pelos deputados e senadores eleitos. Na esfera Estadual este poder é desempenhado pela Assembléia Legislativa. Já no domínio municipal, esta função é desempenhada pelas Câmaras Municipais, por meio dos seus vereadores.

A função jurisdicional executada pelo Poder Judiciário, conforme dispõe a Constituição Federal do Brasil (1988), desempenha o papel de guardião da Constituição processando e julgando conflitos por meio de seus agentes. No âmbito Federal, o Poder Judiciário é formado pelo Superior Tribunal de Justiça e demais tribunais e juízes. No âmbito estadual e municipal também atua por meio dos tribunais e juízes.

Neste contexto surgem diversas discussões quanto à administração pública e a transparência de suas ações. A accountability qualifica a transparência, a prestação de contas e o diálogo, além de oferecer uma maneira de controle das ações governamentais por meio da disponibilização dos planos e da execução dos mesmos.

Para que a população possa ter acesso às informações geradas pela administração pública, é necessário que os entes públicos divulguem e permitam o acesso de qualquer indivíduo às informações. Porém, esta divulgação deve ser realizada de maneira que a população possa compreender, de forma clara e objetiva, as informações disponibilizadas a fim de que o controle da gestão pública possa ocorrer.

O artigo objetivou investigar o nível de transparência das ações desenvolvidas em câmaras municipais do Estado de Santa Catarina por meio de seus portais eletrônicos. Após as considerações iniciais sobre a temática, faz-se uma pequena incursão teórica nos fundamentos que sustentam o estudo. Na sequência, são descritos e analisados os resultados. Por fim, são apresentadas as considerações finais e os referenciais utilizados.

## **2 Accountability, Transparência e Portais Eletrônicos**

Segundo Anna Maria Campos (1990), o conceito de accountability não possui uma expressão equivalente em português que contemple o espectro de significados existentes no termo em inglês. É praticamente um lugar-comum observar que accountability não possui tradução precisa para o português (e para outras línguas neolatinas) e, daí, extrair conjecturas sobre a qualidade de nossas democracias em comparação com as anglo-saxãs (MIGUEL, 2005).

Vinte anos se passaram desde que Anna Maria Campos expôs a ausência do conceito e, conseqüentemente, de uma palavra que, no dicionário da língua portuguesa, traduzisse com perfeição o significado de accountability. Observa-se, desde então, que o cenário político brasileiro mudou substancialmente: uma nova Constituição Federal foi elaborada, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável. Paralelamente uma imensa literatura tem sido produzida no intuito de analisar e compreender os impactos de tais mudanças no tecido social, bem como suas contribuições para viabilizar pelo menos uma aproximação do conteúdo do conceito da accountability com a realidade da administração pública brasileira (PINHO, SACRAMENTO, 2009).

A accountability, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos (Idem, 2009). O conceito de accountability, conforme Akutsu e Pinho (2002, p.731), contempla duas partes: “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”.

A accountability não emerge por si só, mas é determinada por uma relação entre o Estado e a sociedade, propiciada pelo desenvolvimento democrático. É resultado de um desenvolvimento político que confere ao cidadão um papel ativo de sujeito, guardião de seus direitos (CAMPOS, 1990). A accountability não é um predicado dos sujeitos, ao contrário, é um atributo do sistema político que se impõe aos agentes públicos, sejam estes governantes ou burocratas (CENEVIVA e FARAH, 2006).

Loureiro e Abrucio (2004, p.52) entendem por “accountability ou responsabilização um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente”. Destacam ainda a necessidade de regras e arenas nas quais a accountability pode ser exercida, bem como práticas de negociação ampliadas entre os atores, a fim de tornar mais públicas e

legítimas as decisões tomadas.

Para Maria (2010), a accountability é um mecanismo de responsabilização do político (agente) por parte dos seus eleitores (principal), que possuem um instrumento de sanção retrospectivo (voto) para “incentivar” (positivamente ou negativamente) seu representante a não se desviar dos seus interesses. Com isso, o mecanismo institucional da accountability é um meio para alcançar-se a responsividade (entendida como a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado) das políticas.

O estudo da accountability envolve a análise de diferentes mecanismos institucionais de responsabilização. Para O’Donnell estes mecanismos (dimensões) são divididos em duas vertentes principais. A primeira é a accountability vertical, tendo nas eleições o instrumento principal, possibilitando a efetivação de mecanismos tradicionais como a premiação e o castigo. A segunda é a accountability horizontal, contemplando o tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles (O’DONNELL, 1998). Na primeira, os cidadãos eleitores podem controlar as ações desempenhadas pelo representante durante seu mandato. Na segunda, os poderes possuem mecanismos capazes de questionar, e eventualmente punir, maneiras impróprias de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. Enquanto a accountability vertical pressupõe uma ação entre desiguais (cidadãos e representantes), a accountability horizontal pressupõe uma relação entre iguais (os poderes constituídos) (O’DONNELL, 1991).

Aversa (2006) destaca que a transparência, mais do que um pré-requisito, é um fator determinante na prática da accountability. Para o autor não há accountability sem transparência, assim como não é possível que haja prestação de contas e diálogo, sem a transparência. Todavia, a transparência necessita dos processos de diálogo e prestação de contas para que ocorra, ou seja, há uma relação de interdependência entre as três dimensões da accountability.

Conforme Tapscott e Ticoll (2005, p. 22) “transparência não significa revelar tudo sobre uma instituição ou um processo”. A Transparência vai além de apenas revelar informações, pois ela também envolve a qualidade das informações oferecidas, a linguagem na qual esses dados são divulgados, a compreensão por parte dos interessados no controle de determinadas ações e a comunicação entre os agentes.

O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da Administração Pública moderna, conforme define o portal da Transparência do Governo Brasileiro. Neste sentido, cabe ao governo atuar de maneira a incentivar o controle social a fim de que as ações públicas sejam realizadas de maneira ética e legal. A participação da população é de fundamental importância, pois os cidadãos funcionam como avaliadores das ações governamentais, as quais possuem a intenção de promover o bem comum.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 prevê ações de transparência no caput de seu artigo 37 que trata do princípio da publicidade no que compete à Administração Pública, ou seja, incentiva a publicação e divulgação dos atos públicos a fim de deixá-los disponíveis aos usuários de tais informações.

A dimensão transparência norteia o conceito de accountability visto que implica na prestação de contas de maneira que o acesso à informação seja fácil e que tais informações possuam qualidade suficiente em seu conteúdo a fim de que os cidadãos possam controlar as ações públicas. Caso as informações oferecidas não possuam um determinado grau de transparência, há dificuldades em avaliar o desempenho governamental na execução dos planos orçamentários e ações em *prol* do bem comum.

Alguns instrumentos são necessários a fim de que se possa divulgar informações de maneira transparente. Segundo o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2000), são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes

orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A transparência na gestão fiscal dos órgãos governamentais refere-se à divulgação dos planos, execuções e relatórios de gestão de maneira que todos os usuários tenham acesso a tais documentos, ou seja, o Estado deve prover informações necessárias ao acompanhamento do cumprimento das propostas realizadas. As ações de descentralização governamental no Brasil, promovidas pelas instituições governamentais em todas as suas esferas, propiciam a aplicação da dimensão transparência nas ações governamentais em vista da necessidade de informações de cada unidade a fim de verificar seus desempenhos de acordo com os objetivos globais estabelecidos.

O parágrafo único do art. 48 da LRF dispõe que a transparência é assegurada pelos seguintes elementos: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a um padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Um instrumento que vem sendo utilizado pelo Poder Público a fim de tornar suas ações mais transparentes são os denominados portais eletrônicos. Conforme Andrade (2007) a Lei nº 9.755/98 e a Instrução Normativa nº 28/99 dispõem sobre a criação de home pages na internet para publicação dos demonstrativos e divulgação das ações dos entes públicos. Com este instrumento o contribuinte pode ter acesso fácil aos demonstrativos e checar o nível de transparência e acessibilidade às ações realizadas por meio dos recursos públicos, permitindo a avaliação e cobrança da população para com os governantes.

Um portal é uma porta de entrada na rede mundial. Pode assumir a configuração de sites públicos, que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviço. A partir do portal, muitos usuários definem seus próximos passos na Web. Os portais representam locais de intensa visitação. Portanto, ser reconhecido como um portal, está diretamente relacionado à força com que o site atrai visitantes. Os serviços mais comuns de um portal incluem serviços de e-mail, bate-papo (chat), serviços de busca e serviços de notícias, gratuitos ou não (CUNHA, 2000).

No contexto do governo eletrônico, pode-se afirmar que as mudanças de postura impostas por novos paradigmas administrativos e em especial a emergência da utilização da TIC, que impulsionou o legislativo como agente de accountability, o legislativo brasileiro precisou buscar novas ferramentas que pudessem facilitar e melhorar o bom desempenho de suas atribuições. Não obstante, o legislativo também teve que adotar ferramentas informacionais que o executivo já vinha utilizando, cujo seu conjunto configurou o chamado e-gov ou governo eletrônico. No âmbito do Poder Legislativo essa ferramenta foi denominada de e-legislativo (ZURRA, CARVALHO, 2008).

A disponibilização de informações varia muito entre as Casas Legislativas, havendo por parte de algumas a disponibilização de uma quantidade razoável de informação e por outras uma disponibilização ainda incipiente. A utilização da internet também se constituiu em uma ferramenta de apoio ao legislativo na consecução de seu papel de agente fiscalizador dos atos do executivo, a qual, se for explorada em sua plenitude, pode possibilitar que este Poder torne-se um agente da accountability.

### **3 Método**

A pesquisa realizada é classificada, quanto aos objetivos, como descritiva. Em relação

aos procedimentos caracteriza-se como estudo de caso. No que concerne a abordagem do problema é do tipo qualitativa.

A população é formada pelas Câmaras Municipais de Santa Catarina que possuem portal eletrônico e que estão localizadas em municípios com população acima de 50.000 habitantes. Das 293 câmaras municipais do Estado de Santa Catarina, 100 câmaras possuem portal eletrônico. Do total de câmaras com portal eletrônico, 24 estão localizadas em municípios com população acima de 50.000 habitantes e perfazem o objeto de estudo da pesquisa, são elas: Balneário Camboriú, Blumenau, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Gaspar, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Laguna, Palhoça, São José, Tubarão, Biguaçu, Caçador, Canoinhas, Concórdia, Lages, Rio do Sul, Brusque, Camboriú, Içara, Mafra, São Bento do Sul.

A coleta de dados deu-se por meio de um formulário de observação. Segundo Creswell (2007), o formulário de observação ou protocolo observacional consiste em uma página na qual serão registrados os dados referentes ao objeto estudado e que permitirá a anotação de notas descritivas e notas reflexivas. As notas descritivas referem-se à descrição dos participantes da pesquisa e relatos de determinados eventos. Já as notas reflexivas são as considerações pessoais do pesquisador.

Na presente pesquisa, o protocolo de observação foi baseado em indicadores referenciados no modelo utilizado para analisar a construção da accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais, apresentado no Quadro 1.

<b>Prestação de Contas</b>	
Baixa Capacidade	Inexistência de demonstrativos e/ou impossibilidade de sua localização
Média Capacidade	Divulgação parcial e/ou fora do prazo legal dos RGF
	Divulgação parcial dos RGF na versão simplificada
Alta Capacidade	Divulgação de todos os RGF dentro do prazo legal
	Divulgação dos RGF na versão simplificada
	Divulgação da execução do cronograma das ações do legislativo
	Divulgação da execução orçamentária de exercícios anteriores e do atual
<b>Transparência</b>	
Baixa Capacidade	Informações institucionais
	Notícias
	Informações gerais
	Legislação
Média Capacidade	Ferramenta de busca
	Download de documentos, textos, relatórios
	Mapa do site
	Links para os setores
	Links para outros sites
Alta Capacidade	Vídeos explicativos
	Vídeos das sessões
	Divulgação da tramitação das diferentes matérias
	Seção de atos públicos
	Divulgação de planos e ações
<b>Participação/Interação</b>	
Baixa Capacidade	Endereço de e-mail
	Telefones
	Formulários eletrônicos
Média Capacidade	Indicação de análise dos e-mails recebidos
	Monitoramento das ações dos usuários
Alta Capacidade	Ouvidoria
	Resposta aos e-mails recebidos
	Chats individuais e/ou coletivos
	Blog para debate

Fonte: Raupp e Pinho (2009)

Quadro 1 – Modelo de análise para investigação da construção da accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais

O modelo de Raupp e Pinho (2009) foi proposto com o intuito de observar a ocorrência ou não dos indicadores para cada nível de capacidade. Por meio da aplicação deste modelo, particularmente no que tange à dimensão transparência, buscou-se definir os níveis de transparência das ações desempenhadas pelas câmaras municipais em estudo.

#### **4 Resultados**

As visitas aos portais eletrônicos foram efetuadas nos dias 21 e 22 de junho, sendo que a Câmara de Gaspar foi visitada apenas em 27 de junho de 2010, pois antes desta data encontrava-se com problemas de acesso. O primeiro portal a ser observado foi o da Câmara de Balneário Camboriú e o último o da Câmara de Gaspar.

##### **4.1 Análise resumida a partir dos formulários de observação**

Os dados coletados por meio do formulário de observação são provenientes da aplicação do modelo proposto por Raupp e Pinho (2009), particularmente em relação à dimensão transparência. Além dos itens propostos no modelo, acrescentou-se à investigação a presença ou não de um portal de transparência específico dentro do portal eletrônico. A análise resumida dos itens de transparência identificados nos portais observados é apresentada no Quadro 2.

Capacidade	Itens	Capacidade																							
		Balneário Camboriú	Biguaçu	Blumenau	Brusque	Caçador	Camboriú	Canoinhas	Chapecó	Concórdia	Criciúma	Florianópolis	Gaspar	Içara	Itajaí	Jaraguá do Sul	Joinville	Lages	Laguna	Mafra	Palhoça	Rio do Sul	São Bento do Sul	São José	Tubarão
Baixa Capacidade	Informações institucionais	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Notícias	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Informações gerais	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Legislação	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Média Capacidade	Ferramenta de busca					x		x	x	x	x		x			x	x		x		x			x	x
	<i>Download</i> de documentos	x	x	x		x			x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	<i>Mapa do site</i>							x		x															
	<i>Links</i> para os setores																								
	<i>Links</i> para outros sites		x	x	x			x	x	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x			x
Alta Capacidade	Vídeos explicativos																								
	Vídeos das sessões	x	x	x				x		x	x			x	x	x	x			x				x	x
	Divulgação da tramitação das matérias	x		x				x		x	x	x		x	x	x		x		x	x			x	x
	Seção de atos públicos	x		x	x	x	x		x		x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
	Divulgação de planos e ações												x	x											

Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Quadro 2 – Resumo do formulário de observação

Por meio dos dados apresentados no Quadro 2, obtém-se um panorama da ocorrência dos indicadores de transparência nos portais. Sendo assim, buscou-se classificar cada um dos portais em níveis de capacidade (baixa, média e alta), além de explicitar se as câmaras possuem ou não o portal de transparência, conforme identificado no Quadro 3.

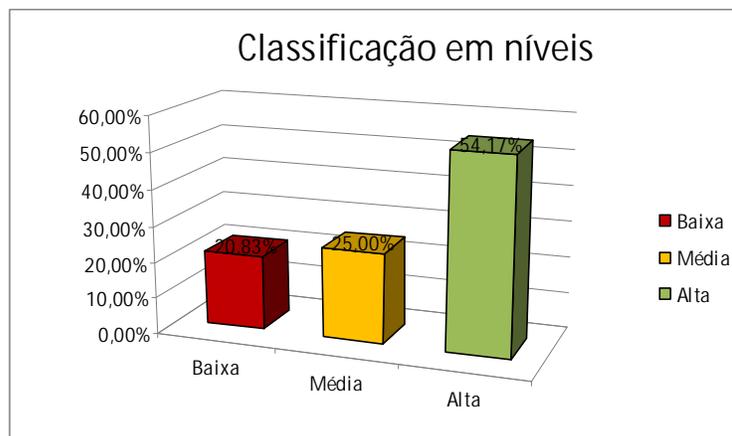
<b>Municípios</b>	<b>Presença do portal de transparência</b>	<b>Classificação final</b>
Balneário Camboriú	x	Alta
Blumenau		Alta
Chapecó		Alta
Criciúma		Alta
Florianópolis	x	Alta
Gaspar		Alta
Itajaí		Alta
Jaraguá do Sul		Alta
Joinville	x	Alta
Laguna		Alta
Palhoça	x	Alta
São José	x	Alta
Tubarão		Alta
Biguaçu		Média
Caçador		Média
Canoinhas		Média
Concórdia		Média
Lages		Média
Rio do Sul		Média
Brusque		Baixa
Camboriu		Baixa
Içara		Baixa
Mafra		Baixa
São Bento do Sul	X	Baixa

Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Quadro 3 – Níveis de capacidade dos portais

A presença do portal de transparência foi identificada em 25% dos portais selecionados. Relacionando-se este dado à capacidade do portal em promover o processo de transparência, constata-se que a maioria das câmaras municipais que mantêm o portal de transparência possui alta capacidade, o que pode denotar a preocupação do legislativo local em efetivar a publicização das informações.

O portal de São Bento do Sul apresenta-se como uma exceção, pois, apesar de possuir um baixo nível de transparência a partir da aplicação dos itens do modelo de análise, mostra preocupação com esta dimensão da accountability ao apresentar um portal de transparência interno. A quantidade de portais, em percentual, em cada um dos níveis de capacidade é apresentada no Gráfico 1.



Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Gráfico 1 – Proporção dos portais eletrônicos em níveis de capacidade

A maioria dos portais investigados, 54,17%, remete a uma alta capacidade de transparência. Em proporções menores, 20,83% e 25,00%, respectivamente, apresentam baixa e média capacidade. Na sequência da análise resumida, a partir dos formulários de observação, foram estabelecidas análises à luz de dados populacionais, PIB, predominância de partidos na Câmara e IDH-M, a fim de verificar possíveis relações.

#### 4.2 Níveis de transparência e faixa populacional

A primeira análise foi feita à luz do número total de habitantes do município, compilados do site do IBGE (Contagem do ano de 2007). A classificação do nível de transparência e a população municipal são apresentados no Quadro 4.

Municípios	Classificação final	População
Balneário Camboriú	Alta	94.344
Blumenau	Alta	292.972
Chapecó	Alta	164.803
Criciúma	Alta	185.506
Florianópolis	Alta	396.723
Gaspar	Alta	52.428
Itajaí	Alta	163.218
Jaraguá do Sul	Alta	129.973
Joinville	Alta	487.003
Laguna	Alta	50.179
Palhoça	Alta	122.471
São José	Alta	196.887
Tubarão	Alta	92.569
Biguaçu	Média	53.444
Caçador	Média	67.556
Canoinhas	Média	52.677
Concórdia	Média	67.249
Lages	Média	161.583
Rio do Sul	Média	56.919
Brusque	Baixa	94.962
Camboriu	Baixa	53.388
Içara	Baixa	54.107
Mafra	Baixa	51.014
São Bento do Sul	Baixa	72.548

Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Quadro 4 – Níveis de transparência versus população

Com o intuito de verificar a relação entre as variáveis, estabeleceram-se as seguintes faixas populacionais, a partir do intervalo disponível: municípios que possuem entre 50.000 e 70.000 habitantes: baixa população; municípios que possuem entre 70.001 a 100.000 habitantes: média população; e municípios que possuem acima de 100.000 habitantes: alta população.

Os municípios com alta população, em sua maioria, apresentam câmaras com alto nível de capacidade. As câmaras com média capacidade estão localizadas, em quase sua totalidade, nos municípios com baixa população. Quanto às câmaras com baixo nível de transparência, do total de 5, 3 estão localizadas em municípios com baixa população. Vale destacar que as câmaras de Gaspar e Laguna, cujos municípios possuem baixa população, apresentam alto nível de transparência. Já as câmaras de Brusque e São Bento do Sul, localizadas em municípios com média população, possuem baixo nível de transparência.

Não é possível afirmar que municípios com alto grau de transparência possuem alto número de habitantes, assim como o médio e o baixo grau de transparência não necessariamente estão associados a municípios com média e baixa faixa populacional, respectivamente. Todavia, há uma tendência de câmaras localizadas em municípios com alta população possuírem alto grau de transparência, e câmaras localizadas em municípios com baixa população possuírem baixo grau de transparência.

#### 4.3 Níveis de transparência e PIB

Outro aspecto relacionado ao nível de transparência foi o Produto Interno Bruto (PIB) de cada município. Foram estabelecidas duas comparações: PIB a preços correntes e PIB *per capita*. Os dados do PIB foram obtidos no do IBGE (estimativas dos anos de 2003 a 2007). Os níveis de transparência e o PIB a preços correntes de cada município são apresentados no Quadro 5.

Municípios	Classificação final	PIB a preços correntes (1000,00 R\$)
Balneário Camboriú	Alta	1.256.476
Blumenau	Alta	6.682.445
Chapecó	Alta	3.524.610
Criciúma	Alta	2.543.711
Florianópolis	Alta	7.104.195
Gaspar	Alta	1.001.200
Itajaí	Alta	7.982.841
Jaraguá do Sul	Alta	4.199.229
Joinville	Alta	11.474.511
Laguna	Alta	364.127
Palhoça	Alta	1.091.867
São José	Alta	3.153.075
Tubarão	Alta	1.377.567
Biguaçu	Média	1.036.252
Caçador	Média	1.156.680
Canoinhas	Média	688.663
Concórdia	Média	1.390.478
Lages	Média	2.038.990
Rio do Sul	Média	1.126.783
Brusque	Baixa	2.068.595
Camboriú	Baixa	321.853
Içara	Baixa	679.525
Mafra	Baixa	703.786
São Bento do Sul	Baixa	1.355.570

Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Quadro 5 – Níveis de transparência versus PIB a preços correntes

Para verificar a relação entre as variáveis nível de transparência e PIB a preços correntes, foram estabelecidas, a partir do intervalo disponível, as seguintes faixas de PIB a preços correntes: municípios que possuem entre R\$ 300.000 e R\$ 800.000: PIB a preços correntes baixo; municípios que possuem entre R\$ 800.001 a R\$ 1.200.000: PIB a preços correntes médio; municípios que possuem acima de R\$ 1.200.000: PIB a preços correntes alto.

As câmaras de municípios que apresentam PIB a preços correntes alto, em sua maioria, possuem alto nível de transparência. Das câmaras localizadas em municípios com médio grau de transparência, 50% dos municípios têm PIB a preços correntes médio, 33,33% têm PIB a preços correntes alto e 16,67% têm PIB a preços correntes baixo. Nos municípios de Concórdia e Lages, apesar de possuírem PIB a preços correntes alto, as câmaras não apresentaram alto nível de capacidade. Quanto aos municípios de câmaras com baixo nível de transparência, 3 de um total de 5 possuem PIB a preços correntes baixo. Infere-se a tendência de que câmaras localizadas em municípios com PIB a preços correntes alto possuem alto nível de transparência, já as câmaras localizadas em municípios com PIB a preços correntes baixo tendem a apresentar um baixo nível de transparência.

Também relacionou-se o nível de transparência ao PIB *per capita*. Os níveis de transparência e o PIB *per capita* de cada município são apresentados no Quadro 6.

Municípios	Classificação final	PIB per capita R\$
Balneário Camboriú	Alta	13.318
Blumenau	Alta	22.809
Chapecó	Alta	21.387
Criciúma	Alta	13.712
Florianópolis	Alta	17.907
Gaspar	Alta	19.097
Itajaí	Alta	48.909
Jaraguá do Sul	Alta	32.308
Joinville	Alta	23.561
Laguna	Alta	7.257
Palhoça	Alta	8.915
São José	Alta	16.015
Tubarão	Alta	14.882
Biguaçu	Média	19.389
Caçador	Média	17.122
Canoinhas	Média	13.073
Concórdia	Média	20.677
Lages	Média	12.619
Rio do Sul	Média	19.796
Brusque	Baixa	21.783
Camboriu	Baixa	6.029
Içara	Baixa	12.559
Mafra	Baixa	13.796
São Bento do Sul	Baixa	18.685

Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Quadro 6 – Níveis de transparência versus PIB *per capita*

De maneira semelhante à análise entre nível de transparência e PIB a preços correntes, foram estabelecidas as seguintes faixas de PIB *per capita* a partir do intervalo disponível: municípios que possuem entre R\$ 6.000 e R\$ 12.000: PIB *per capita* baixo; municípios que possuem entre R\$ 12.001 a R\$ 18.000: PIB *per capita* médio; municípios que possuem acima de R\$ 18.000: PIB *per capita* alto.

As câmaras com alto nível de transparência, em sua maioria, estão localizadas em municípios com PIB *per capita* alto. Destaque para os municípios de Laguna e Palhoça que, embora apresentem PIB *per capita* baixo, possuem câmaras com alto nível de transparência.

As câmaras com médio nível de transparência encontram-se divididas entre municípios com médio e alto PIB *per capita*. Apenas a câmara de Camboriú apresentou baixo nível de transparência com concomitante PIB *per capita* baixo.

#### 4.4 Níveis de transparência e Partido dominante na câmara

Durante as visitas aos portais eletrônicos, foram identificados os partidos dos vereadores de cada uma das câmaras objeto de estudo, para verificar a predominância dos mesmos. Nas câmaras que apresentaram predominância de diversos partidos, não foram adotados critérios de desempate, considerando-se cada partido na contagem de predominância. Os níveis de transparência e os Partidos dominantes são apresentados no Quadro 7.

Municípios	Classificação final	Partido dominante
Balneário Camboriú	Alta	PSDB
Blumenau	Alta	DEM
Chapecó	Alta	DEM
Criciúma	Alta	PMDB
Florianópolis	Alta	PMDB
Gaspar	Alta	PP, PMDB, PT
Itajaí	Alta	PP
Jaraguá do Sul	Alta	DEM, PMDB, PT
Joinville	Alta	PSDB, PT
Laguna	Alta	PMDB
Palhoça	Alta	DEM, PMDB
São José	Alta	PSDB
Tubarão	Alta	PMDB
Biguaçu	Média	PP, PMDB
Caçador	Média	PMDB
Canoinhas	Média	DEM, PP, PMDB, PT
Concórdia	Média	PT
Lages	Média	PP
Rio do Sul	Média	DEM
Brusque	Baixa	DEM
Camboriú	Baixa	PSDB
Içara	Baixa	PP
Mafra	Baixa	PSDB, DEM, PMDB, PDT-PSD
São Bento do Sul	Baixa	PP

Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Quadro 7 – Níveis de transparência versus Partido dominante

Nas câmaras com alto nível de transparência houve a predominância do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com 7 ocorrências. O Democratas (DEM) aparece em seguida, com 4 ocorrências, seguido pelo Partido Trabalhista (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 3 ocorrências cada. O Partido Progressista (PP) aparece com 2 ocorrências. Nas câmaras com nível médio de transparência, os partidos com maior número de ocorrências foram o PMDB e o PP (Partido Progressista), com 3 ocorrências cada um. O DEM e o PT aparecem com 2 ocorrências cada. Dentre as câmaras com baixo nível de transparência, o PSDB, DEM e PP tiveram 2 ocorrências cada, seguidos pelo PMDB e coligação PDT – PSD (Partido Democrático Trabalhista e Partido Social Democrata), com 1 ocorrência cada. Percebe-se que o PMDB desponta como partido predominante nas câmaras com alto e médio nível de transparência.

#### 4.5 Níveis de transparência e IDH-M

Os níveis de transparência também foram relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano de cada Município (IDH-M). Os dados relativos aos IDH-M foram obtidos em uma pesquisa realizada pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (2003) com dados referentes ao ano 2000. Na análise foram construídas faixas de IDH-M a partir do intervalo disponível, sendo elas: municípios que possuem o índice entre 0,696 e 0,742: IDH-M baixo; municípios que possuem o índice entre 0,755 e 0,774: IDH-M médio; municípios que possuem o índice acima de 0,774: IDH-M alto. Os níveis de transparência e IDH-M dos municípios são apresentados no Quadro 8.

Municípios	Classificação final	IDH-M
Balneário Camboriú	Alta	0.797
Blumenau	Alta	0.813
Chapecó	Alta	0.761
Criciúma	Alta	0.765
Florianópolis	Alta	0.824
Gaspar	Alta	0.769
Itajaí	Alta	0.755
Jaraguá do Sul	Alta	0.790
Joinville	Alta	0.779
Laguna	Alta	0.720
Palhoça	Alta	0.742
São José	Alta	0.798
Tubarão	Alta	0.775
Biguaçu	Média	0.755
Caçador	Média	0.720
Canoinhas	Média	0.696
Concórdia	Média	0.774
Lages	Média	0.731
Rio do Sul	Média	0.760
Brusque	Baixa	0.775
Camboriu	Baixa	0.705
Içara	Baixa	0.716
Mafra	Baixa	0.733
São Bento do Sul	Baixa	0.759

Fonte: Elaborado pelos autores (2010)

Quadro 8 – Níveis de transparência versus IDH-M

Os dados do IDH-M dos diferentes municípios são muito aproximados. Considerando o critério de classificação adotado, nota-se que entre as câmaras com alto nível de transparência, 5 estão localizadas em municípios com IDH-M médio: Chapecó, Criciúma, Gaspar, Itajaí e Laguna. Em relação às câmaras que apresentaram médio nível de transparência, 50% dos municípios possuem IDH-M médio, enquanto os outros 50% possuem IDH-M baixo. A maioria das câmaras com baixo nível de transparência, 60%, estão localizadas em municípios com IDH-M baixo.

#### 5 Considerações Finais

O artigo objetivou investigar o nível de transparência das ações desenvolvidas em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina por meio de seus portais eletrônicos. A aplicação do modelo proposto por Raupp e Pinho (2009) possibilitou, além da análise dos itens relacionados à transparência, a classificação dos portais em níveis de capacidade (baixa, média e alta).

No conjunto de portais analisados, 54,17% possuem alto nível de transparência, 25% possuem médio grau de transparência e 20,83% possuem baixo nível. Percebe-se que a maioria das câmaras municipais está desenvolvendo iniciativas no sentido de construir o

processo de transparência por meio de portais eletrônicos. A presença do portal de transparência foi identificada em 25% dos portais selecionados.

Na análise entre os níveis de capacidade de transparência e os dados populacionais, percebe-se que há uma tendência de câmaras localizadas em municípios com alta população possuírem alto nível de transparência, e câmaras localizadas em municípios com baixa população possuírem baixo nível de transparência. Comportamento semelhante foi identificado na análise com o PIB a preços correntes, PIB *per capita* e IDH-M. O PMDB desponta como partido predominante nas câmaras com alto e médio nível de transparência.

Infere-se que a transparência das câmaras municipais estudadas está concentrada nos níveis média e alta capacidade, pois, não só apresentaram os itens do modelo de análise, como também disponibilizam informações de maneira simples e objetiva, utilizando-se de variados recursos para facilitar o acesso às informações. Conclui-se que os portais das câmaras municipais localizadas em municípios com população acima de 50.000 habitantes possuem média a alta capacidade em suas ações e iniciativas de construção do processo de transparência.

### Referências

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 36, n.5, p.723-745, set./out. 2002.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2007.

AVERSA, M. B. **O processo de accountability como estratégia de negócio**: o caso Souza Cruz e a implantação da norma AA 1000. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Superior de Administração e Gerência – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

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

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Lei Complementar n° 101, de 04 de Maio de 2000**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.

CAMPOS, Ana Maria. 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.

CENEVIVA, Ricardo, FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão**: estudo de casos no Brasil. 2000. 172f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

IBGE. **Contagem da População 2007**. Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm> Acesso em 22

de junho de 2010.

IBGE. **PIB dos municípios 2003-2007**. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003\\_2007/defaulttab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003_2007/defaulttab.shtm)

Acesso em 27 de junho de 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**. São Paulo, ano 24, n. 1, p.50-72, jan./mar. 2004.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev. 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p.27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p.25-40, out. 1991.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.

PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro. IDH-M pelos dados de 2000. In: **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil – 2003**. Disponível em:

<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M>. Acesso em 27 de junho de 2010.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Investigação sobre as condições de construção da accountability em portais eletrônicos de Câmaras Municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. In: Colóquio Internacional sobre poder local, XI, 2009, Salvador. Anais... Salvador, 2009.

TAPSCOTT, Don; TICOLL, David. **A empresa transparente**: como a era da transparência revolucionará os negócios. São Paulo: M. Books, 2005.

ZURRA, Rômulo José de Oliveira; CARVALHO, Márcio André de. O E-Legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, III, 2008, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.