

Transparência on-line e comunicação pública no âmbito municipal examinando ferramentas digitais de controle público

NAIZA COMEL

*Universidade Federal do Paraná
Curitiba, Paraná, Brasil*

FRANCISCO PAULO JAMIL MARQUES

*Universidade Federal do Paraná
Curitiba, Paraná, Brasil*

ID 2664

Recebido em
24/06/2022

Aceito em
07/11/2022

Este trabalho elabora um diagnóstico detalhado sobre em que medida sites de prefeituras de municípios da região Sul do Brasil favorecem a transparência pública. O estudo comparativo englobou um levantamento: a) dos aspectos exigidos por lei e b) de elementos que superam tais demandas em 21 cidades. Os resultados, obtidos por meio de navegação orientada e observação sistemática, revelam que parte considerável das obrigações legais tem sido cumprida, mas que ainda há falhas. O registro de ferramentas avançadas sugere que a legislação precisa ser atualizada com frequência. Este artigo é relevante por oferecer um quadro analítico que traz avanços aos estudos sobre comunicação e políticas públicas.

Palavras-chave: Transparência. Comunicação pública. Democracia digital. Administração municipal.

Online Transparency and Public Communication at the Local Level: Examining Digital Tools to Foster Public Control

This article provides a detailed investigation about to what extent the websites of municipalities in the Southern Region of Brazil improve public transparency. Our comparative examination encompasses a study of: a) legally required aspects and b) elements that exceed such mandatory demands in 21 cities. The results, arising from guided navigation and systematic observation techniques, reveal that a considerable part of the legal obligations has been fulfilled but that some flaws remain. The advanced tools available in specific cases suggest that legislation must be updated frequently. The article is relevant since it offers an analytical framework for advancing communication and public policy studies.

Keywords: Transparency. Public Communication. Digital Democracy. Local Administration.

Transparencia en línea y comunicación pública a nivel local: examinando herramientas digitales para fomentar el control público

Este artículo proporciona una investigación sobre en qué medida los sitios web de los municipios de la región Sur de Brasil mejoran la transparencia. El examen comparativo engloba un estudio de: a) aspectos legalmente exigidos y b) elementos que superan dichas exigencias en 21 ciudades. Los resultados, derivados de navegación guiada y observación sistemática, revelan que se ha cumplido una parte de las obligaciones legales pero que persisten fallas. Las herramientas avanzadas disponibles en casos específicos sugieren que la legislación debe actualizarse con frecuencia. El artículo es relevante ya que ofrece un marco analítico para avanzar en los estudios de comunicación y políticas públicas.

Palabras clave: Transparencia. Comunicación pública. Democracia digital. Administración local.

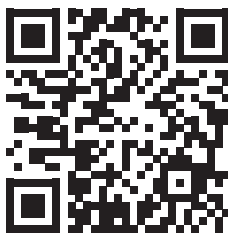
Naiza **COMEL**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Universidade Federal do Paraná,
Curitiba, Paraná, Brasil.

E-mail: naizacomel@gmail.com

ORCID



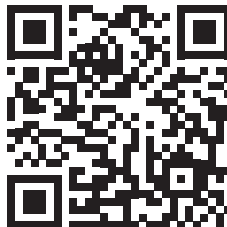
Francisco P. Jamil **MARQUES**

Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Líder dos Grupos de Pesquisa Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE/UFPR) e Discurso, Comunicação e Democracia (DISCORD/UTFPR).

Universidade Federal do Paraná,
Curitiba, Paraná, Brasil.

E-mail: marquesjamil@gmail.com

ORCID



Introdução

Ainda que as ações de gestores públicos sejam monitoradas por órgãos como Poderes Legislativos e Tribunais de Contas, o grau de disponibilidade dos dados relativos aos governos está ligado à qualidade dos mecanismos de controle público. Para agentes de fora do Estado – como a imprensa ou a própria esfera da cidadania –, é fundamental que as informações estejam organizadas e sejam compreensíveis, a fim de facilitar a fiscalização sobre a *res publica* (MEIJER, 2009; HERMAN; MARQUES; MIOLA, 2022).

Partindo de tal premissa, este estudo examina como a comunicação digital de prefeituras – mais especificamente aquela realizada por meio de websites – colabora na consolidação dos processos de transparência. A escolha por analisar instâncias locais leva em conta que é por meio do Executivo Municipal que a esfera da cidadania tem acesso a serviços essenciais, como atendimento na Unidade de Saúde do bairro, educação de crianças em níveis elementares, acesso a saneamento básico, entre outros (JAMBEIRO *et al.*, 2020; DA CRUZ *et al.*, 2015). Assim, acompanhar decisões e manter contato com os órgãos públicos são tarefas fundamentais no cotidiano dos municípios.

Os debates sobre transparência pública experimentaram um crescimento evidente a partir dos anos 1990, quando organizações internacionais (nomeadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) passaram a recomendar a adoção de práticas que favorecessem a publicidade dos atos oficiais (TEJEDO-ROMERO; ARAUJO, 2015). Os maiores incrementos na dimensão da transparência, entretanto, ocorreram graças aos avanços na legislação. No Brasil, destacam-se a Lei Complementar nº 131/2009 (ou Lei da Transparência) e a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) (COELHO *et al.*, 2018). Tais dispositivos abordam, entre outros pontos, a obrigatoriedade da prestação de contas on-line e o fornecimento de respostas a questionamentos endereçados pelos cidadãos.

Uma vez que há variação no modo como as administrações se comprometem com iniciativas de ampliação do controle público, este artigo visa compreender de que modo se configuram as ferramentas de transparência em sites de diferentes municípios. Conforme levantamento do Ministério Público Federal (MPF, 2019), há municípios que não cumprem sequer o mínimo exigido por lei, enquanto há outros que apresentam um desempenho que excede as expectativas. A questão de pesquisa que orienta este trabalho é: de que modo prefeituras de municípios da região Sul do Brasil configuram seus websites a fim de favorecer a transparência pública?

A escolha por analisar municípios da região Sul é justificada pelos bons resultados que cidades dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul alcançaram em índices oficiais que mensuram transparência (MPF, 2019), bem como em estudos anteriores (COELHO *et al.*, 2018; JAMBEIRO *et al.*, 2020). Porém, ainda que os avanços na região Sul sejam relevantes, isso não significa que os desafios foram superados na mesma medida pelas prefeituras. Somente uma investigação minuciosa é capaz de diagnosticar dificuldades e reconhecer iniciativas inovadoras.

Assim, o presente artigo é particularmente útil não somente porque permite identificar detalhadamente em que medida os governos locais variam quanto à oferta de recursos de transparência digital, mas, também, porque oferece um quadro analítico original capaz de detectar casos que superam as exigências legais. Ao promover uma ampliação efetiva da publicidade governamental ao contemplar estratégias que facilitam a compreensão dos dados, determinados municípios sugerem a necessidade de que as políticas de controle e fiscalização sejam aperfeiçoadas periodicamente (DA CRUZ *et al.*, 2015).

A análise da qualidade dos instrumentos utilizados pelos municípios compreende um framework composto por duas dimensões: 1) *aspectos legais*; 2) elementos que superam as exigências legais. Por meio de navegação orientada e observação sistemática, foi aplicado um livro de códigos especialmente elaborado para esta investigação. Foram levados em conta fatores tradicionalmente abordados pela literatura

especializada (HELD, 2006; HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2011). Assim, as contribuições deste estudo permitem tanto avançar na proposição de modelos analíticos quanto servem para orientar gestores públicos no aperfeiçoamento das práticas administrativas de comunicação pública (DUARTE, 2009; MIOLA; MARQUES, 2017; KNISS; MARQUES, 2021).

Este artigo tem quatro seções, além desta introdução. Na primeira, uma revisão de literatura debate conceitos relativos à transparência pública on-line, assim como apresenta um panorama das regulamentações concernentes ao tema. Na sequência, são descritos os procedimentos metodológicos. Após o tópico de apresentação dos resultados, o manuscrito é encerrado com uma discussão que busca avançar o estado da arte nos estudos em democracia digital.

Transparência pública on-line na administração local

As literaturas nacional e internacional ilustram de que modo a definição de transparência pública varia a depender da área e do foco de estudo de cada pesquisador. Não obstante, um dos pontos de convergência entre os especialistas se refere à necessidade de acesso à informação governamental (BEARFIELD; BOWMAN, 2017; HARRISON; SAYOGO, 2014; HEALD, 2006; HERMAN; MARQUES; MIOLA, 2022). É justamente a disponibilidade de dados que oferece aos cidadãos a oportunidade de aprimorar os mecanismos de denúncia e de punição de agentes corruptos (MARQUES, 2016). Outro argumento compartilhado pelos autores da área se refere à necessidade de que as informações de interesse público sejam de fácil compreensão (TEJEDO-ROMERO; ARAUJO, 2015; FUNG, 2013).

Em sintonia com tais concepções, este manuscrito compreende a ideia de transparência como o acesso a informações associadas a instituições do Estado, permitindo aos cidadãos monitorar e avaliar o funcionamento e o desempenho de tais órgãos. Assim, a transparência é fundamental para concretizar os mecanismos de responsabilização dos gestores públicos (TEJEDO-ROMERO; ARAUJO, 2015).

O controle social sobre a coisa pública experimentou avanços significativos com a aprovação de leis sobre o tema (FILGUEIRAS, 2018). Ainda que o direito à informação esteja garantido no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, foi apenas com a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foram introduzidas exigências quanto à divulgação de determinados documentos em ambiente on-line. O artigo 48 definiu como instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e seus pareceres; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. A LRF, então, implicou avanços sobretudo no controle das contas públicas (como limites de endividamento), com previsão de punição aos gestores.

Com a entrada em vigor da Lei Complementar 131/2009,¹ novas exigências foram acrescentadas. Entre as obrigatoriedades que permitiram avanços do controle público destaca-se a “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” (artigo 48, II), o que estimulou a criação dos Portais da Transparência. Em caso de não cumprimento dos prazos estabelecidos ou da falta de manutenção das ferramentas previstas, o município ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito. Em outras palavras, a cidade ficará sem receber recursos do governo federal.

Já a Lei 12.527/2011,² ou Lei de Acesso à Informação (LAI), normatizou um conjunto de regras para que os cidadãos pudessem solicitar informações aos órgãos do Estado. Ademais, o referido dispositivo legal (amparado pelo Decreto 7.724/2012³) ampliou as exigências no que se refere à divulgação de informações

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 25 maio 2022.

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 25 maio 2022.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 26 maio 2022.

sobre licitações e contratos; dados institucionais; oferta de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso aos dados de forma objetiva e em linguagem de fácil compreensão; gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos; e acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. As responsabilidades dos agentes públicos ficam evidentes em uma seção especial do decreto. São consideradas condutas ilícitas, passíveis de punição, agir com má-fé na análise dos pedidos de informação e ocultar informação que se encontre sob sua guarda.

Ainda que ações de fiscalização sejam realizadas pelo Ministério Público⁴ e por Tribunais de Contas⁵, especialistas têm destacado a necessidade de ampliação dessas ações e de um maior rigor⁶ para situações em que os pedidos de informação são rejeitados. Gregory Michener, por exemplo, sustenta que os gestores costumam ignorar medidas que não implicam sanções.⁷ Um levantamento do jornal *O Estado de S. Paulo* com foco em pedidos de informação demonstrou que 441 prefeituras paulistas não cumprem regras básicas da LAI.⁸

A este ponto, é importante esclarecer que a legislação relativa ao controle público pode adotar duas ênfases. A primeira delas se refere à noção de transparência ativa (divulgação voluntária ou por determinação legal de informações), enquanto a segunda está associada à noção de *transparência passiva* (aquela que ocorre motivada por solicitação dos cidadãos) (ARAUJO; TEREJO-ROMERO, 2016; JAMBEIRO, *et al.*, 2020). Esta pesquisa tem como foco a transparência ativa.

Dentre as pesquisas interessadas no grau de atendimento às exigências legais está o trabalho de Souza *et al.* (2013). Ao estudarem municípios do Rio Grande do Norte, os autores consideraram critérios como execução e classificação orçamentárias, contratos, séries históricas, possibilidade de download de dados e facilidade de navegação. O trabalho aponta a necessidade de que as cidades então examinadas aperfeiçoem o nível de transparência de suas informações. Já quanto ao cumprimento da LAI em websites, destaca-se a investigação de Jambreiro *et al.* (2020). O estudo abrangeu 464 municípios de todas as regiões do país e verificou que serviços de informação aos cidadãos, bem como dados sobre despesas, licitações e repasses/transferências foram recorrentemente encontrados. Contudo, a disponibilização de seções de perguntas frequentes e de elementos ligados ao planejamento foi atendida em menor escala.

Coelho *et al.* (2018), por sua vez, estudaram sites de estados e grandes municípios brasileiros a partir de um modelo baseado na legislação e em códigos de boas práticas delineados por agências e organizações não governamentais nacionais e internacionais. Já Amorim (2012) propôs examinar os modos pelos quais os governos municipais das capitais empregam os mecanismos de internet para ofertar informação e serviços que incrementem a transparência da gestão pública. Da Cruz *et al.* (2015) destacam os sites como plataformas aptas a fornecer informações ou oferecer serviços, o que pode fortalecer o relacionamento com os cidadãos ou permitir que a população olhe “para dentro” do governo (LOWATCHARIN; MENIFIELD, 2015).

Dito de outro modo, é crescente a expectativa de que os *media* digitais colaborem no processo de controle público, seja para tornar o acesso à informação mais conveniente, seja para transformar a cultura organizacional do Estado (HARRISON; SAYOGO, 2014; HERMAN; MARQUES; MIOLA, 2022; MARQUES, 2016). Fatores como menor custo e alta capacidade de armazenamento de informações são regularmente ressaltados pela literatura (AMORIM, 2012; DA CRUZ *et al.*, 2015). Outras vantagens da comunicação digital incluem maior publicidade das atividades governamentais (MARGETTS, 2011) – talvez até colaborando para coibir práticas de corrupção (MEIJER, 2009) – e um eventual aumento do nível de interesse dos cidadãos na política (DA CRUZ *et al.*, 2015).

⁴ Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/09/25/interna_politica,903364/mpf-processa-prefeituras-por-descumprimento-da-lei-da-transparencia.shtml>. Acesso em: 3 maio 2022.

⁵ Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/gestores-sao-multados-por-descumprimento-da-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 3 maio 2022.

⁶ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/708981-especialistas-pedem-mais-rigor-no-cumprimento-da-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 4 maio 2022.

⁷ Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,falta-de-punicao-leva-prefeitos-a-ignorar-lei-de-acesso-a-informacao-dizem-analistas,70003524434>>. Acesso em: 4 de maio 2022.

⁸ Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dois-tercos-das-cidades-paulistas-desrespeitam-lei-de-acesso-a-informacao,70003524397>>. Acesso em: 4 maio 2022.

Deve-se registrar, porém, que nem todos os estudos consideram as vantagens da transparência on-line inquestionáveis. Por exemplo, uma maior disponibilização de dados por implicar um aumento da desconfiança e cinismo político por parte dos cidadãos (BAUHR; GRIMES, 2014; ETZIONI, 2018; SCHUDSON, 2020). Além disso, há iniciativas em que os dados estão meramente disponíveis on-line (em páginas desorganizadas ou aleatórias), sem preocupação em facilitar a compreensão por parte da esfera civil (MARQUES, 2016).

Não obstante a importância de tais objeções, a transparência permanece um valor essencial da vida democrática (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2011; BERLINER, 2014; BAUME; PAPADOPOULOS, 2018). Justamente por isso, esta pesquisa se dedica a elaborar e aplicar um livro de códigos capaz de contemplar dimensões associadas às exigências legais, bem como de reconhecer experiências inovadoras na área e-Transparência.

Estratégias metodológicas

A abordagem metodológica deste trabalho congrega instrumentos quantitativos e qualitativos. Os procedimentos compreendem o inventário e a avaliação de ferramentas que permitem, por exemplo, acessar informações exigidas por lei, acompanhar solicitações, avaliar serviços públicos, entre outros aspectos. O objeto de estudo consiste nos sites de 21 prefeituras dos estados da região Sul. A seleção dos municípios adotou como parâmetro cidades que são consideradas metrópole, capital regional ou centro urbano principal das Regiões Geográficas Intermediárias oficialmente reconhecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Isto é, são municipalidades que exercem influência direta sobre a vida de cidades menores e que, por isso, acabam conferindo maior representatividade à amostra. Os municípios e os respectivos sites sob investigação são apresentados no Quadro 1.

MUNICÍPIOS DO PARANÁ	
Cascavel	https://cascavel.atende.net/
Curitiba	www.curitiba.pr.gov.br
Guarapuava	www.guarapuava.pr.gov.br
Londrina	www.londrina.pr.gov.br
Maringá	www2.maringa.pr.gov.br/site/
Ponta Grossa	www.pontagrossa.pr.gov.br

MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	
Blumenau	www.blumenau.sc.gov.br
Caçador	www.cacador.sc.gov.br
Chapecó	www.chapeco.sc.gov.br
Criciúma	www.criciuma.sc.gov.br
Florianópolis	www.pmf.sc.gov.br
Joinville	www.joinville.sc.gov.br
Lages	www.lages.sc.gov.br

MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL ⁹	
Caxias do Sul	https://caxias.rs.gov.br
Ijuí	www.ijui.rs.gov.br
Passo Fundo	www.pmpf.rs.gov.br
Pelotas	www.pelotas.com.br
Porto Alegre	https://prefeitura.poa.br/
Santa Cruz do Sul	www.santacruz.rs.gov.br
Santa Maria	www.santamaria.rs.gov.br
Uruguaiana	www.uruguaiana.rs.gov.br

Quadro 1: Municípios e sites
Fonte: COMEL, 2021.

Parte-se da premissa de que os recursos mais sofisticados de transparência não se referem somente à simples oferta de informações obrigatórias – afinal, é necessário que os dados sejam de fácil compreensão e possibilitem o acompanhamento de tomadas de decisão. Assim, o livro de códigos desenvolvido para esta investigação compreende duas dimensões: 1) *aspectos legais*, com categorias dedicadas a verificar a presença de elementos exigidos pela legislação nos sites examinados; 2) elementos que superam as exigências legais, sendo esta dimensão dedicada a identificar ferramentas sofisticadas e que, por isso, tendem a facilitar o controle da coisa pública. A intenção, assim, é contemplar tanto uma perspectiva mais tradicional da literatura quanto propor alternativas analíticas que representem avanços heurísticos.

A construção do livro de códigos envolveu um estudo aprofundado da legislação vigente, assim como uma ampla pesquisa preliminar em sites municipais. Ademais, indicadores já desenvolvidos na literatura também foram considerados (JAMBEIRO *et al.*, 2020; SIMELIO *et al.*, 2017; PINHO, 2008; AMORIM, 2012; RODRIGUES, 2016; ALMADA, 2017). Ao reunir um amplo conjunto de fontes para a elaboração das variáveis e categorias empregadas no estudo, a intenção foi permitir um diagnóstico aprofundado acerca do trabalho realizado nos municípios do ponto de vista da e-Transparência. Registre-se, ainda, que o livro de códigos passou por aprimoramentos e testes antes da aplicação – um processo que contou com a participação de outros investigadores experientes em pesquisas de abordagem quantitativa e qualitativa. A fim de conferir maior consistência à confiabilidade da classificação, a íntegra do livro de códigos, inclusive com exemplos, está disponível para consulta.¹⁰

O exame dos recursos de e-Transparência envolve a verificação de 60 ferramentas, conforme descrito nos Quadros 2 e 3.

⁹ Uma das Regiões Geográficas Intermediárias do Rio Grande do Sul é identificada pelo IBGE por duas cidades: Santa Cruz do Sul-Lajeado. Optou-se por selecionar para o *corpus* aquela com maior número de habitantes.

¹⁰ Disponível em: <<https://bit.ly/39C7B5e>>. Acesso em: 19 maio 2022.

ASPECTOS LEGAIS	
1. A prefeitura possui Portal da Transparência?	16. Há seção específica de “Acesso à Informação” ou “e-SIC”?
2. Há presença de <i>banner</i> do Portal da Transparência ou link em destaque na página principal do site?	17. Há <i>banner</i> padrão da LAI na página principal do site?
3. O acesso ao Portal da Transparência pode ser realizado sem cadastro prévio ou login?	18. É disponibilizado texto informativo sobre como solicitar a informação?
4. O Portal da Transparência possui acessibilidade para pessoas com deficiência?	19. O acesso ao e-SIC é realizado sem cadastro prévio?
5. O Portal da Transparência detalha informações de despesas e receitas?	20. Há telefone específico para o atendimento do e-SIC?
6. Informações de receitas e despesas são atualizadas com prazo máximo de 24 horas úteis?	21. É indicado e-mail específico para atendimento do e-SIC?
7. O Portal da Transparência possibilita o acesso a dados de servidores concursados, comissionados, aposentados e afastados?	22. É disponibilizado formulário on-line para solicitação de informação?
8. Os salários são divulgados nominalmente?	23. Há possibilidade de acompanhar o andamento do pedido de informação?
9. Há detalhamento dos salários nominais?	24. A seção de Acesso à Informação ou e-SIC indica a possibilidade de escolher a forma de receber os dados?
10. A prefeitura divulga dados sobre passagens e diárias?	25. O site indica os prazos de resposta para pedidos de acesso à informação?
11. É possível fazer download de dados por meio do Portal da Transparência?	26. Há esclarecimentos sobre como realizar recursos de pedidos de informação?
12. A legislação do município é disponibilizada no site?	27. São divulgados relatórios estatísticos anuais sobre os pedidos de acesso à informação?
13. O município dá acesso a informações sobre licitações e contratos?	28. São divulgadas perguntas e respostas mais frequentemente realizadas (FAQ)?
14. Documentos da LDO, LOA e PPA estão disponíveis?	29. O site informa a estrutura organizacional (secretarias) e respectivas competências?
15. São disponibilizadas atas/relatórios das audiências públicas?	30. São disponibilizados endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento?

Quadro 2: Questões da Dimensão 1
Fonte: COMEL, 2021.

ELEMENTOS QUE SUPERAM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS	
31. Há informações históricas sobre o município?	46. Dados de contato da prefeitura (endereço e telefone) estão disponíveis na página principal?
32. São fornecidas informações sobre indicadores do município?	47. O contato de e-mail da prefeitura é disponibilizado na página principal?
33. Há manuais, cartilhas ou tutoriais sobre procedimentos (acesso ao Portal da Transparência, p. ex.)?	48. Há link para informações de secretarias a partir da página principal?
34. Há manual de navegação ou mapa do site?	49. Há dados sobre responsáveis pelas secretarias?
35. O site possui informações sobre a existência de conselhos municipais?	50. São disponibilizados e-mails de contato das secretarias?
36. Os dados sobre os conselhos municipais incluem informações sobre a estrutura e funcionamento?	51. Os links das redes sociais são divulgados no site?
37. O site possui área de notícias?	52. Existe ferramenta de atendimento on-line (chat)?
38. Há espaço destinado às notícias na página principal?	53. Há informações sobre Ouvidoria presencial?
39. As notícias são publicadas com frequência?	54. É possível encaminhar demandas para a Ouvidoria por meio do site?
40. O site possui outras ferramentas de notícias, como vídeos e áudios?	55. Há informações sobre o acolhimento de denúncias de corrupção?
41. Há seção do site com informações sobre o funcionamento do governo, tramitação de leis, elaboração de orçamento?	56. Há informações sobre o tratamento dado às demandas encaminhadas por meio da Ouvidoria?
42. O site disponibiliza ferramenta de acompanhamento de obras?	57. A Ouvidoria contempla canais específicos para áreas consideradas prioritárias (como saúde e educação)?
43. As informações sobre obras incluem dados sobre os contratos e responsáveis?	58. O website apresenta possibilidade de avaliação dos serviços do governo?
44. Há local com informações sobre agenda/datas das audiências públicas?	59. Há possibilidade de avaliação ou contribuição para melhorias no site?
45. A agenda do prefeito é publicada e está atualizada?	60. Há link para seção “Fale conosco” na página principal com possibilidade de envio de solicitações?

Quadro 3: Questões da Dimensão 2
Fonte: COMEL, 2021.

Os dados foram coletados por meio de navegação orientada aliada à observação sistemática (AMORIM, 2012; ALMADA, 2017), o que permitiu um mapeamento completo de cada caso. A navegação nos sites dos municípios selecionados para estudo foi realizada entre 11 de maio e 11 de junho de 2020. Esse período foi escolhido porque se trata do último ano de mandato dos gestores municipais (considerar o primeiro ano de administração seria inadequado, pois nem todos os recém-eleitos teria contado com a oportunidade de implementar suas políticas).

Cada visita dedicada a constatar a presença ou a ausência dos indicadores foi gravada em vídeo com a utilização do Open Broadcaster Software¹¹. Ao todo, foram registradas mais de 23 horas de gravação, com uma média de 1h8min por município. Assim sendo, a gravação da navegação orientada permitiu averiguar a presença dos itens listados no livro de códigos, bem como formular anotações complementares de interesse do estudo. Logo após a conclusão desta etapa, uma nova visita foi realizada a cada site com o intuito de aprofundar a observação sistemática dos elementos que se destacaram em cada experiência.

É importante sublinhar que as duas dimensões de análise atribuem pontuações distintas às ferramentas disponíveis. Na dimensão *aspectos legais*, a escala de pontos vai de 0 a 1. O valor 0 (zero) é atribuído para ausência; 0,5 é a pontuação para o caso de atendimento parcial do quesito; o valor 1 é concedido quando há presença e/ou atendimento integral. Já a dimensão *elementos que superam as exigências legais* tem como pontuações: 0 (zero, em casos de ausência ou não atendimento do quesito), 1 (nos casos de atendimentos parciais) e 2 (quando o site apresenta a ferramenta de forma completa). Tal distinção é justificada pela necessidade de reconhecer os esforços de administrações municipais que se preocupam em oferecer recursos mais avançados, isto é, que vão além do que estritamente exige a legislação (dimensão 2). Assim, indicadores básicos previstos em lei (dimensão 1) já deveriam estar disponíveis de antemão por questões de obrigatoriedade.

Assim sendo, a dimensão que destaca os recursos obrigatórios do ponto de vista legal pode atingir um máximo de 30 pontos, enquanto a dimensão das ferramentas mais avançadas alcança até 60 pontos. No total, cada website pode atingir um teto de 90 pontos, conforme demonstrado na Figura 1.



Figura 01: Dimensões e pontuações
Fonte: COMEL, 2021.

¹¹ Disponível em: <<https://obsproject.com/pt-br>>. Acesso em: 25 maio 2022.

Reitera-se que todas as páginas, de cada site, foram cautelosamente observadas, incluindo-se o Portal da Transparência. Após tal procedimento, foi realizada a soma dos resultados para cada item, de modo a definir a pontuação da transparência digital do município. A classificação sugerida no Quadro 4 contempla cinco níveis: transparência avançada; transparência significativa; transparência moderada; transparência fraca; transparência insuficiente.

CONCEITO GLOBAL	ESCALA DE PONTUAÇÃO
Transparência avançada	80 a 90
Transparência significativa	60 a 79
Transparência moderada	40 a 59
Transparência insuficiente	Abaixo de 30

Quadro 4: Intervalo de pontuação para atribuição do conceito global
Fonte: COMEL, 2021.

A próxima seção apresenta os resultados deste estudo.

Resultados

A maior parte dos municípios analisados (15 das 21 cidades, aproximadamente 71% dos casos) apresentou transparência de grau moderado. Outras 5 cidades alcançaram a pontuação para serem classificadas na faixa de transparência significativa (23,8%), enquanto somente 1 apresentou transparência fraca (4,8%). Não houve cidade classificada como “transparência avançada” ou “transparência insuficiente” (extremos da escala). O Quadro 5 indica a pontuação geral verificada nos sites, por município¹².

CIDADE/ESTADO	PONTUAÇÃO	CONCEITO
Blumenau/SC	67,5	Transparência significativa
Porto Alegre/RS	66,5	Transparência significativa
Londrina/PR	63,5	Transparência significativa
Maringá/PR	62	Transparência significativa
Caxias do Sul/RS	61,5	Transparência significativa
Passo Fundo/RS	59	Transparência moderada
Curitiba/PR	58,5	Transparência moderada
Florianópolis/SC	58	Transparência moderada
Cascavel/PR	55	Transparência moderada
Pelotas/RS	53	Transparência moderada
Chapecó/SC	52,5	Transparência moderada
Joinville/SC	52	Transparência moderada

¹² A pontuação detalhada em cada caso está disponível em: <<https://bit.ly/3A0NK1c>>. Acesso em: 19 maio 2022.

CIDADE/ESTADO	PONTUAÇÃO	CONCEITO
Santa Cruz do Sul/RS	52	Transparência moderada
Criciúma/SC	51	Transparência moderada
Ijuí/RS	50	Transparência moderada
Uruguaiana/RS	50	Transparência moderada
Guarapuava/PR	49	Transparência moderada
Caçador/SC	46	Transparência moderada
Santa Maria/RS	44	Transparência moderada
Ponta Grossa/PR	44	Transparência moderada
Lages/SC	35	Transparência fraca

Quadro 5: Resultados por cidade
Fonte: COMEL, 2021.

A inexistência de prefeituras nos extremos da escala de pontuação pode ser explicada por duas razões. Uma vez que a pontuação para ferramentas que superam as exigências legais é maior, nem todas as administrações contam com as ferramentas listadas para alcançar o grau de transparência avançada. Já no que diz respeito à transparência insuficiente, bastava que o município cumprisse os requisitos legais mínimos para que ultrapassasse o nível “insuficiente”.

De qualquer modo, os dados descritos no Quadro 5 apontam uma diferença considerável entre as pontuações obtidas pelos municípios. A título de ilustração, duas cidades catarinenses estão em lados opostos: Blumenau lidera a listagem com 67,5 pontos, enquanto Lages surge na última colocação, com apenas 35.

O número de questões totalmente atendidas na dimensão *aspectos legais* se mostrou maior do que o índice verificado nos itens ligados a ações de transparência mais sofisticadas – o que era de se esperar, visto que se trata de obrigações previstas em lei. A comparação do índice de atendimento total (com resposta “sim”) foi de 72,5% para os aspectos ligados à legislação e de 53,6% no caso de ferramentas avançadas, conforme mostra o Gráfico 1.

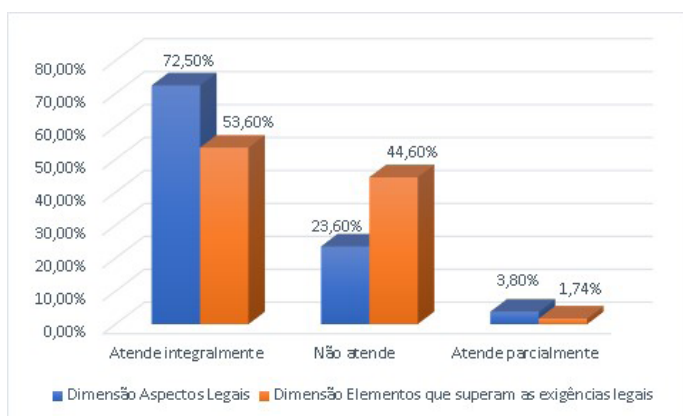


Gráfico 01: Índice de atendimento dos itens
Fonte: COMEL, 2021.

Observe-se, no entanto, que mesmo na dimensão *elementos que superam as exigências legais* o número de aspectos contemplados foi maior do que o número de itens não atendidos (44,6%). Isso demonstra que já é possível identificar algumas iniciativas que se esforçam para ofertar ferramentas mesmo sem a respectiva exigência legal.

Diagnóstico das ferramentas que cumprem as demandas legais

Na dimensão *aspectos legais*, as cidades de Maringá/PR e Passo Fundo/RS se destacaram positivamente ao atingirem, respectivamente, 28 e 26 pontos de um máximo de 30. A cidade paranaense não atendeu a apenas dois quesitos dentre aqueles obrigatórios: o site não apresentou esclarecimentos sobre como realizar recursos a pedidos de informação e também não ofereceu uma seção de perguntas e respostas mais frequentes. Lages/SC, o caso com a menor pontuação nesta dimensão (18 pontos), descumpe questões fundamentais e exigidas legalmente, a exemplo da atualização dos dados de receitas e despesas no prazo máximo de 24 horas e da apresentação de dados estatísticos relativos a pedidos de informação.

Todos os municípios cumprem os seguintes quesitos: existência de Portal da Transparência; acesso ao Portal sem necessidade de realizar cadastro; divulgação de salários nominais de servidores; detalhamento dos salários; informações sobre licitações e contratos; seção específica de “Acesso à Informação” ou “e-SIC”; formulário on-line para solicitação de informação.

Já outros dados financeiros não estavam disponíveis em parte dos casos examinados. A atualização das informações sobre a execução orçamentária e financeira em no máximo 24 horas, por exemplo, não tem sido contemplada por quatro municípios (inclusive por uma capital): Uruguaiana, Guarapuava, Lages e Florianópolis não apresentavam informações atualizadas no período em que foi realizada a coleta de dados. Já o detalhamento de dados pertinentes a receitas e despesas apresentou melhores resultados: foi atendido por 20 municípios pesquisados – apenas Uruguaiana atendeu ao quesito de forma parcial.

O exame de cada experiência também permitiu diagnosticar variações acerca dos modos como dados financeiros são apresentados à população. A utilização de ferramentas de filtragem em diferentes websites se mostrou um facilitador para a verificação de tais informações. Um bom exemplo é o caso da prefeitura de Curitiba, cujo sistema permite buscas avançadas quanto a despesas (como período, unidade, favorecido, número do empenho, programa e ação). Como a linguagem fiscal nem sempre é acessível para o cidadão comum, o site da capital paranaense oferece uma seção “Saiba mais” com o intuito de descrever receitas e despesas. Por exemplo: “Receitas Próprias. Aquelas que a Prefeitura arrecada diretamente por meio de impostos e taxas, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS), a taxa de limpeza pública etc.”

Já o nível de detalhamento da transparência sobre compras públicas é um fator positivo dos sites pesquisados. A apresentação detalhada dos processos (com nomes de empresas, valores, tipos de produtos adquiridos) é algo não apenas exigido pela legislação, mas que facilita a vida dos interessados em saber quem recebeu o que, quando e como (JUSTICE; MCNUTT, 2013). Graças a tal ferramenta, os usuários podem obter respostas às seguintes questões: há empresas que recebem contratos públicos de forma desproporcional, em detrimento de seus concorrentes? Há quantidade excessiva de gastos sem licitação? Os gastos estão alinhados com as metas estabelecidas nos orçamentos anuais?

O acesso aos documentos relativos à LOA (Lei Orçamentária Anual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e PPA (Plano Plurianual) foi registrado em 17 dos 21 municípios investigados (80,9%). Três prefeituras apresentaram um ou dois dos documentos exigidos, atendendo em parte o quesito, e um município não pontuou. Porém, mesmo em alguns casos em que tais documentos estão disponíveis, a navegação se mostra uma tarefa complexa. No site da prefeitura de Londrina, por exemplo, não há ícone específico para aces-

so a essas leis, visto que a usabilidade do site é de baixa qualidade. A sinalização de acesso à LDO, à LOA e ao PPA não aparece nem mesmo no manual de navegação do Portal. A Figura 2 detalha o longo percurso necessário para encontrar as informações em questão.

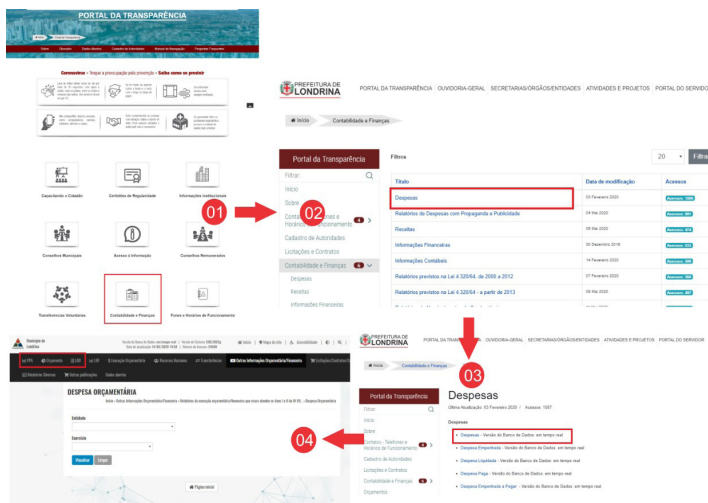


Figura 02: Dificuldade de acesso a documentos da LDO, da LOA e do PPA
Fonte: COMEL, 2021.

No que se refere a outros quesitos obrigatórios, os resultados foram os seguintes índices: presença de *banner* do Portal da Transparência ou link em destaque para acesso na página principal do site (14 cidades, 66,6%); acessibilidade para usuários com deficiência (19 cidades, 90,4%); informações sobre passagens e diárias pagas pela administração local (20 sites ou 95,2%); possibilidade de download de dados disponíveis no Portal (20 municípios ou 95,2%); acesso à legislação municipal (18 sites, 85,7%); atas ou relatórios de audiências públicas (11 cidades, 52,3%); estrutura organizacional da prefeitura, com descrição das competências de cada instância (19 cidades, 90,4%).

Questões concernentes à legislação de Acesso à Informação obtiveram os seguintes resultados: texto informativo acerca de como solicitar informações (18 cidades, 85,7%); acesso à área do e-SIC sem cadastro prévio (20 sites, 95,2%); possibilidade de acompanhar a solicitação por meio de ferramenta on-line (19 cidades, 90,4%); indicação do prazo de retorno ao cidadão (9 cidades, 42,8%).

Já entre as variáveis que registraram os piores desempenhos na dimensão relativa a *aspectos legais*, estão: possibilidade de escolher o modo de receber os dados solicitados via LAI (item atendido por 2 cidades, ou seja, 9,5%); esclarecimentos sobre como realizar recursos a pedidos de informação não atendidos (elemento contemplado por 5 cidades, 23,8%); divulgação de relatórios estatísticos anuais sobre os pedidos de acesso à informação (também identificado em 5 prefeituras); e presença de seção com perguntas e respostas mais frequentes (FAQ) (4 cidades ou 19%).

Em resumo, os resultados apontam que a maior parte das exigências legais concernentes à transparência tem sido cumprida pelos municípios pesquisados. Porém, o fato de nem todas as demandas previstas em lei estarem contempladas é motivo para preocupação, uma vez que tais itens obrigatórios se encontram vigentes há vários anos.

Diagnóstico das ferramentas que superam as exigências legais

No que se refere a iniciativas que extrapolam as exigências legais, a pesquisa identificou a disponibilidade de recursos de comunicação que facilitam sensivelmente a compreensão dos dados e o monitoramento das decisões tomadas em nome do interesse público. Nesta dimensão (que estabelece como teto 60 pontos), destacam-se Porto Alegre/RS (42 pontos), Blumenau/SC (42 pontos) e Londrina/PR (41 pontos). Ponta Grossa/PR, Santa Maria/RS e Lages/SC foram os municípios com desempenho mais fraco, tendo alcançado 25, 22 e 17 pontos, respectivamente.

A navegação orientada revelou, ademais, um investimento substancial na divulgação de informações históricas (80,9%), dados acerca da existência de conselhos municipais (95,2%), divulgação de links para os perfis das prefeituras em redes sociais (95,2%) e acesso a dados das secretarias já a partir das páginas principais (100%). Além disso, todos os websites ora investigados possuem área para divulgação de releases: 20 iniciativas dão espaço às notícias na página principal e 20 atualizam tais materiais com alta frequência.¹⁴ Joinville foi a única cidade que não deu visibilidade às notícias relacionadas à própria administração local na página principal. Com relação às notícias, o índice de atendimento demonstra uma redução significativa quando considerada a utilização de recursos comunicacionais que vão além dos textos: somente 47,6% dos sites continham ofereciam materiais em vídeos e/ou áudios.

Ainda quanto à oferta de ferramentas de e-Transparência mais sofisticadas, destaca-se a presença de cartilhas ou tutoriais – documentos importantes para compreensão dos dados – em sites de oito cidades. Blumenau se sobressai ao oferecer, em seu Portal da Transparência, manuais relativos ao próprio portal, à LAI e à Ouvidoria. O resultado, assim, sugere que há necessidade de melhorias em grande parte das cidades de referência aqui estudadas.

Também foi verificada a existência de uma seção específica do site contendo informações sobre funcionamento da estrutura governamental, tramitação de leis e/ou elaboração de orçamento. Apenas a prefeitura de Joinville atendeu ao referido quesito.¹⁵ No caso, a administração municipal oferece diversas informações em linguagem simples, tais como: quem exerce o governo e como é exercido, como é o organizado o orçamento, o que representam despesas e receitas.

Outros recursos relevantes também foram diagnosticados, ainda que em menor medida. É o caso de ferramentas para acompanhamento de obras públicas, identificadas em seis (28,5%) sites. Uma das cidades que apresentou tal ferramenta foi Florianópolis. A iniciativa “Mapa de Obras” (Figura 4) indica as benfeitorias públicas em construção. Ao clicar em um dos projetos em desenvolvimento, é possível verificar número do contrato, período de execução, se concluída ou em andamento, empresa responsável, informações financeiras e até fotos das obras.

¹⁴ Critérios adotados: “Sim”, quando as notícias são publicadas em todos os dias úteis; em parte, quando publicadas com frequência semanal; e “Não”, quando a frequência de publicação é superior a uma semana. Foram verificadas notícias publicadas nos dez dias anteriores à coleta de dados.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/governo/>>. Acesso em: 26 maio 2022.

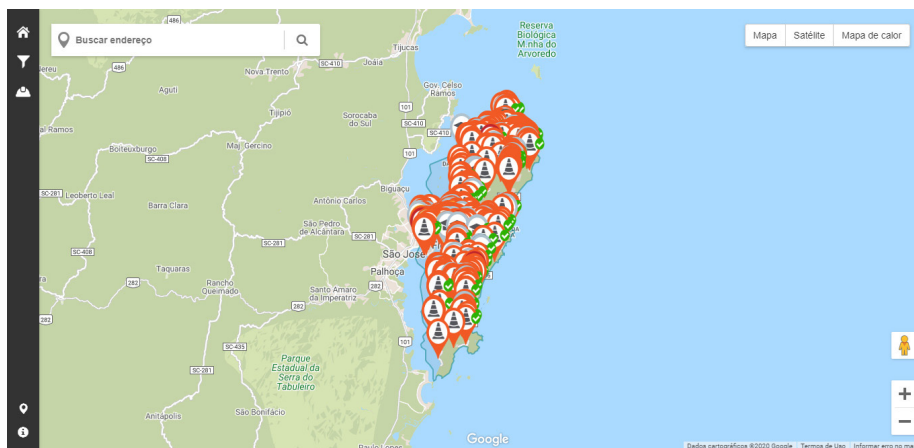


Figura 03: Mapa de Obras da prefeitura de Florianópolis
Fonte: Reprodução/Prefeitura de Florianópolis, on-line, 2021

O levantamento realizado nesta investigação revelou que os municípios não se esforçam como poderiam para receber avaliações e sugestões por parte da população. Apenas duas cidades (9,5%) permitiam que os usuários avaliassem os serviços públicos: Porto Alegre e Criciúma. Já a possibilidade de sugerir melhorias à própria configuração do site foi um recurso encontrado com frequência ligeiramente maior, tendo alcançado três prefeituras (14,2%): Blumenau, Criciúma e Curitiba. Aliás, vale destacar que a prefeitura de Criciúma foi a única a apresentar os dois mecanismos ora mencionados.

Mesmo elementos simples e que poderiam ser facilmente configurados não foram atendidos. Por exemplo, é emblemática a inexistência de um manual de navegação ou mapa do site em boa parte dos casos (apenas 7 sites continham o recurso, o que representa 33,3%). A divulgação de indicadores do município (atendido por somente 8 cidades, ou 38%), assim como informações sobre agenda/datas das audiências públicas (2 websites, ou 9,5%) e dados sobre o acolhimento de denúncias de corrupção ou exercício abusivo do cargo (8 cidades, ou 38%) também não são recursos frequentemente ofertados.

O livro de códigos desenvolvido para esta pesquisa também permitiu detectar os esforços envidados para facilitar o contato dos cidadãos com as prefeituras. Um total de 18 cidades continham informações sobre endereço e telefone de contato na página principal; 19 municípios informavam os nomes dos responsáveis pelas secretarias; 15 casos davam publicidade ao contato de e-mail dos responsáveis ou das próprias secretarias; links para seção "Fale conosco" ou "Contato" (ambas na modalidade on-line) foram encontrados somente em 10 sites. Ferramentas com grau de sofisticação maior, como o atendimento por meio do chat, tiveram resultados ainda menores: 5 cidades apresentaram este recurso.

Um último aspecto que merece atenção é relativo às ouvidorias: 10 cidades deram publicidade sobre como obter atendimento presencial e outros 17 municípios apresentaram possibilidade de enviar as demandas por meio do site. Foram 9 cidades que atenderam a estes dois quesitos simultaneamente. Registre-se, ainda, que em 10 localidades foram identificados canais específicos de ouvidorias para áreas como saúde e educação. A disponibilização de informações sobre o tratamento dado às demandas encaminhadas por meio da Ouvidoria, entretanto, esteve presente em apenas 5 dos websites.

Discussão e considerações finais

Esta pesquisa investigou de que modo websites de cidades da região Sul do Brasil promovem a abertura e a publicização de informações de interesse público. Mais exatamente, o manuscrito buscou responder à seguinte pergunta: como prefeituras de municípios da região Sul do Brasil configuram seus websites a fim de favorecer a transparência pública? A análise compreendeu 21 municípios – 6 do Paraná (Curitiba, Guarapuava, Cascavel, Maringá, Londrina e Ponta Grossa), 7 de Santa Catarina (Florianópolis, Criciúma, Lages, Chapecó, Caçador, Joinville e Blumenau) e 8 do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Pelotas, Santa Maria, Uruguaiana, Ijuí, Passo Fundo, Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul).

A partir da aplicação do livro de códigos formulado para este trabalho, descobriu-se que a maior parte das cidades apresentou transparência moderada (15 cidades ou 71,4%). Cinco municípios (23,8%) foram identificados com transparência significativa e somente a um caso (4,7%) foi atribuída transparência fraca. Nenhum website foi posicionado nos extremos da classificação aqui proposta: transparência avançada e transparência insuficiente. Além disso, verificou-se diferenças significativas nas pontuações dos municípios. Investigações anteriores dedicadas a avaliar sites de administrações públicas locais também identificaram tal amplitude no desempenho, a exemplo de Cruz *et al.* (2012), que conduziram um estudo sobre portais dos municípios mais populosos do país. Jambeiro, Borges e Andrade (2013), por sua vez, também chegaram a resultados semelhantes ao investigarem cinco capitais brasileiras. Já Bearfield e Bowman (2017) evidenciaram o mesmo fenômeno em cidades do estado do Texas, nos Estados Unidos.

Os dados demonstram que a legislação é cumprida em diversos quesitos pela maior parte dos municípios. Dentre os itens contemplados em todos os sites estão existência de Portal da Transparência, detalhamento nominal dos salários e disponibilização de formulário on-line para solicitação de informações. Contudo, há aspectos que as prefeituras são obrigadas a cumprir, mas que não vêm sendo devidamente observados pelos gestores. É o caso da divulgação de relatórios estatísticos anuais de pedidos de informação (atendido por 5 cidades) e da presença de uma seção de perguntas e respostas mais frequentes (localizada em sites de 4 cidades).

O detalhamento dos dados de receitas e despesas, por sua vez, é outro aspecto positivo que pode ser destacado entre os resultados. Foram 20 websites que atenderam a este quesito obrigatório de forma completa e apenas 1 município de forma parcial (Uruguaiana). Ter acesso a estas informações fiscais, defendem Esteller-Moré e Polo Otero (2012), é o que vai permitir à população avaliar se os valores investidos em projetos ou serviços específicos é a quantia realmente necessária. A nível local, advogam os autores, isso é ainda mais importante, porque permite um comparativo com municípios vizinhos e que inferências sejam feitas pelos cidadãos, mesmo sem amplo conhecimento de contabilidade pública. As análises indicaram também que a utilização de ferramentas com filtros facilitou o acesso a informações financeiras específicas, o que corrobora com o princípio defendido por Justice e McNutt (2013) de que métodos de divulgação mais interativos têm potencial de multiplicar a eficácia da transparência.

É fundamental registrar a existência de práticas de transparência on-line mais sofisticadas. Mais do que isso, é interessante verificar que a dimensão *elementos que superam as exigências legais* teve mais respostas positivas do que negativas de uma forma geral – o índice de atendimento total dos quesitos estabelecidos foi de 53,6%, e de atendimento parcial, de 1,74%. Diante desse resultado, pode-se sugerir que agentes públicos de alguns municípios consideram que ferramentas mais sofisticadas podem estreitar o diálogo os cidadãos, colaborando para a credibilidade (JAMBEIRO; OLIVEIRA; MATA, 2018) e a legitimidade dos governos (SAEZ-MARTIN; CABA-PEREZ; LOPEZ-HERNANDEZ, 2016). Os resultados indicam, por exemplo, a existência da oferta de manuais de acesso, ferramentas de acompanhamento de obras e atendimento via bate-papo on-line.

Por outro lado, recursos de avaliação de serviços são raros entre os municípios pesquisados. Assim, identifica-se que expedientes mais robustos para interagir com os cidadãos ou conhecer suas expectativas não detêm espaço privilegiado nas iniciativas examinadas. Vale reforçar que oferecer oportunidade para a participação da esfera civil permite aos gestores públicos detectar falhas e corrigi-las, “assim como obter resposta rápida sobre aceitação ou recusa de novos programas e projetos” (JAMBEIRO; OLIVEIRA, MATA, 2018, p. 126). Outros resultados que podem ser destacados referem-se ao registro de apenas um município que explica adequadamente o funcionamento do governo (prefeitura de Joinville) e concede acesso a informações sobre a agenda do prefeito (site de Maringá).

Nesse sentido, o uso dos *media* digitais para reforçar a transparência pública ainda encontra espaço para melhorias, o que exige um constante monitoramento por parte dos órgãos de fiscalização e controle, bem como o acompanhamento por parte da esfera da cidadania. É preciso, assim, pressionar as administrações municipais a cumprirem determinações legais que estão em vigor há anos (ainda que seja o caso de tornar mais rigorosas as sanções aos municípios e gestores pelo descumprimento). Sustenta-se que o avanço tecnológico e a transformação na cultura política e burocrática, bem como uma maior mobilização de diversos setores da sociedade são elementos essenciais na busca por melhorias quanto ao controle da coisa pública. Ademais, a legislação precisa acompanhar tais avanços e demandas para evitar que a quantidade e a qualidade dos recursos ofertados fiquem estagnadas.

Esta investigação tem limitações, assim como todo trabalho de pesquisa. Uma delas se refere à necessidade de compreender as perspectivas das equipes de comunicação das prefeituras que geram os processos aqui analisados. Entrevistas realizadas com tais profissionais permitiriam, por exemplo, conhecer as dificuldades cotidianas que eles enfrentam no desempenho de suas tarefas. Estudos posteriores poderão se fundamentar nas descobertas do presente artigo, a fim de complementar a discussão.

Referências

- ALMADA, M. **Avaliação da e-Transparência em portais de governos nacionais**. 263 f. 2017. Tese (Doutorado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- AMORIM, P. **Democracia e internet**. 347 f. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- ARAUJO, J.; TEJEDO-ROMERO, F. Local Government Transparency Index. **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, p. 327-347, 2016.
- BAUHR, M.; GRIMES, M. Indignation or Resignation: the Implications of Transparency for Societal Accountability. **Governance**, v. 27, n. 2, p. 291-320, 2014.
- BAUME, S.; PAPADOPOULOS, Y. Transparency. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 21, n. 2, p. 169-192, 2018.
- BEARFIELD, D.; BOWMAN, A. Can You Find It on the Web?. **American Review of Public Administration**, v. 47, n. 2, p. 172-188, 2017.
- BERLINER, D. The Political Origins of Transparency. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479-491, 2014.
- COELHO, T. *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 235-260, 2018.
- COMEL, N. **Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região Sul do Brasil**. 296 f. 2021. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Política) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Setor de Artes, Comunicação e Design, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.
- CRUZ, C. *et al.* Transparência da gestão pública municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- DA CRUZ, N. *et al.* Measuring Local Government Transparency. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 866-893, 2015.
- DUARTE, J. **Instrumentos de comunicação pública**. In: DUARTE, J. (Org.). Comunicação Pública. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.
- ESTELLER-MORÉ, A.; POLO OTERO, J. Fiscal Transparency. **Public Management Review**, v. 14, n. 8, p. 1153-1173, 2012.
- ETZIONI, A. The Limits of Transparency. In: ALLOA, E.; THOMÄ, D. (Eds.). **Transparency, Society and Subjectivity**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 179-201.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, p. 355-381, 2018.

FUNG, A. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. **Politics & Society**, v. 41, n. 2, p. 183-212, 2013.

HARRISON, T.; SAYOGO, D. Transparency, participation, and accountability practices in open government. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 513-525, 2014.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C; HEALD, D. **Transparency**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HELD, D. **Models of Democracy**. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

HERMAN, F.; MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. What factors influence the quality of local governments' digital transparency? Evidence from the Brazilian case. **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 292-320, set./dez. 2022 (no prelo).

HOLLYER, J.; ROSENDORFF, B.; VREELAND, J. Democracy and Transparency. **The Journal of Politics**, v. 73, n. 4, p. 1191-1205, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas>. Acesso em: 17 fev. 2022.

JAMBEIRO, O. *et al.* **Poder local e transparência**. Salvador: EdUFBA, 2020.

_____; BORGES, J.; ANDRADE, R. Acessibilidade, navegabilidade e conteúdos em portais e websites de governo eletrônico em capitais brasileiras. **Comunicação & Informação**, v. 9, n. 2, p. 200-213, 2013.

_____; OLIVEIRA, M.; MATA, V. Ferramentas de participação e transparência em websites de prefeituras brasileiras. **Comunicação & Inovação**, v. 19, n. 40, p. 123-143, 2018.

JUSTICE, J.; MCNUTT, J. Social Capital, E-Government, and Fiscal Transparency in the States. **Public Integrity**, v. 16, n. 1, p. 5-24, 2013.

KNISS, A. B.; MARQUES, F. P. J. Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação online? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União. **Opinião Pública**, v. 27, p. 90-126, 2021.

LOWATCHARIN, G.; MENIFIELD, C. Determinants of Internet-enabled Transparency at the Local Level. **State and Local Government Review**, v. 47, p. 102-115, 2015.

MARGETTS, H. The Internet and Transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, p. 518-521, 2011.

MARQUES, F. P. J. Internet e transparência política. In: MENDONÇA, R.; FILGUEIRAS, F.; PEREIRA, M. (Orgs.). **Democracia digital**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 55-78.

- MEIJER, A. Understanding Modern Transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009.
- MIOLA, E.; MARQUES, F. P. J. Por uma definição de comunicação pública. In: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 8., 2017, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2017. p. 1-22.
- MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portal do ranking nacional da transparência**. 2019. Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.
- PINHO, J. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.
- RODRIGUES, M. **Governança digital e transparência pública**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- SAEZ-MARTIN, A.; CABA-PEREZ, C.; LOPEZ-HERNANDEZ, A. Freedom of Information in Local Government. **Local Government Studies**, v. 43, n. 2, p. 245-273, 2016.
- SCHUDSON, M. The Shortcomings of Transparency for Democracy. **American Behavioral Scientist**, p. 1-9, 2020.
- SIMELIO, N. *et al.* Journalism, Transparency and Citizen Participation. **Information, Communication & Society**, v. 22, p. 369-385, 2017.
- SOUZA, F. *et al.* Índice de transparência municipal. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 3, p. 94-113, 2013.
- TEJEDO-ROMERO, F.; ARAUJO, J. Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis. **Administration & Society**, v. 50, n. 4, p. 527-554, 2015.

Informações para textos em coautoria

Concepção e desenho do estudo

Naiza Comel; Francisco Paulo Jamil Marques

Aquisição, análise ou interpretação dos dados

Naiza Comel

Redação do manuscrito

Naiza Comel; Francisco Paulo Jamil Marques

Revisão crítica do conteúdo intelectual

Naiza Comel; Francisco Paulo Jamil Marques

Informações sobre o artigo

Resultado de projeto de pesquisa, de dissertação, tese

O artigo apresenta parte dos resultados da dissertação *Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região Sul do Brasil*, de Naiza Comel, elaborada sob a orientação de Francisco Paulo Jamil Marques no âmbito do PPGCOM/UFPR.

Fontes de financiamento

Financiamento de bolsa de mestrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Financiamento de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Processo 310724/2020-1).

Considerações éticas

Não se aplica.

Declaração de conflito de interesses

Não se aplica.

Apresentação anterior

Não se aplica.

Agradecimentos/Contribuições adicionais:

Os autores agradecem aos colegas do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE/UFPR), bem como às professoras Michele Massuchin e Camilla Tavares pelos comentários que nos incentivaram a aprimorar o artigo.