



TRANSPARÊNCIA A PARTIR DE PORTAIS DE GOVERNOS: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Área temática: Ética e Responsabilidade Social

Robson Ramos Oliveira

roliveira@fazenda.rj.gov.br

Sonia Cristina Ribeiro

scribeiro70@ibest.com.br

Resumo: *Transparência é tema de agenda, sobretudo em países democráticos. Assim, instituições estatais necessitam dar transparência de seus atos, do orçamento, das demonstrações contábeis por meio da internet e de outros meios de comunicação. O presente estudo pretende responder a seguinte questão: Os Portais de Transparência de instituições federais, estaduais e municipais, do Brasil, são realmente transparentes? Para responder a questão foi utilizada a revisão da literatura, em que foram recuperados estudos sobre Transparência por meio de Portais no Google Acadêmico (n= 29). Os resultados mostraram que existem deficiências nos portais para que possam efetivamente promover a construção da transparência para o cidadão e que muito há a avançar em termos de transparência no Brasil, nas três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal.*

Palavras-chaves:

1. INTRODUÇÃO

O processo de construção de instituições democráticas no mundo contemporâneo coloca na agenda o debate sobre a temática transparência dos estados, sobretudo a criação de instrumentos de transparência das contas governamentais, facilitada por modernas tecnologias de informação e comunicação, os conhecidos governos eletrônicos, portais de transparência, e outros.

Assim, na Administração Pública, o acesso e a transparência das informações são, em alguns casos, indispensáveis para que a sociedade em geral possa participar da definição, condução e/ou supervisão das políticas públicas. Nesse contexto, a transparência é um pressuposto para a gestão democrática, dependendo fundamentalmente do grau e da forma como se dá o acesso dos agentes econômicos, da sociedade organizada e do próprio cidadão, à informação que sustenta os processos decisórios e também garanta o exercício dos direitos dos cidadãos. (SANTOS, 2005).

Entretanto, nem sempre os governos disponibilizam informações para os cidadãos, pois transparência perpassa questões, e dimensões múltiplas, por exemplo, culturais e éticas.

Loya (2004) chama atenção para o fato de uma informação confiável e oportuna ser fundamental para a credibilidade do Estado, para a transparência, além de contribuir para a eficiência dos mercados e das políticas públicas, num contexto de globalização econômica. Para atrair o investimento nacional e estrangeiro, governos e empresas devem evidenciar as suas demonstrações contábeis e orçamentárias, além de outras informações, para o público, objetivando gerar segurança jurídica, confiança e atrair capital, quando for o caso. O potencial de desenvolvimento econômico de um país está fortemente relacionado com as práticas de transparência.

No contexto acadêmico, estudos estão sendo realizados para investigar o fenômeno com múltiplas abordagens e recortes, por exemplo, transparência e governança (Edwards, 2002); transparência e gestão democrática (Santos, 2005); transparência internacional e organizações internacionais (Hood, 2006); transparência do orçamento de países e indicadores de transparência divulgados pelo *International Budget Partnership* (Oliveira, Silva e Moraes, 2008).

A pergunta motivadora da pesquisa é: **Os Portais de Transparência de instituições federais, estaduais e municipais são realmente transparentes?** A resposta a esta pergunta se dará a partir da revisão da literatura por meio de artigos científicos publicados no Google Acadêmico.

O presente estudo está organizado em três seções. A primeira, destinada à introdução, que descreve o tema e a questão do estudo. Na seção dois, levantou-se o referencial teórico. Na terceira foram apresentadas a conclusão e sugestões para futuras pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho foi constituído de modo a evidenciar o estado da arte de 29 artigos publicados, recuperados a partir de busca no Google Acadêmico com a palavra-chave: “Transparência + Portais”.

O primeiro, recuperado da busca, denominado “Governo Eletrônico, Transparência, Accountability e Participação: o que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram” foi cunhado por José Antonio Gomes de Pinho, Diego Moura Iglesias e Ana Carolina Pereira de Souza no Encontro da Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em Administração (EnANPAD 2005).

. O pico da produção sobre o tema se deu em 2012, seguido de 2013, conforme ilustra a Figura 1, possivelmente pelo advento da publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como lei de acesso à informação, cuja lei estabeleceu procedimentos para divulgação de informações, inclusive em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

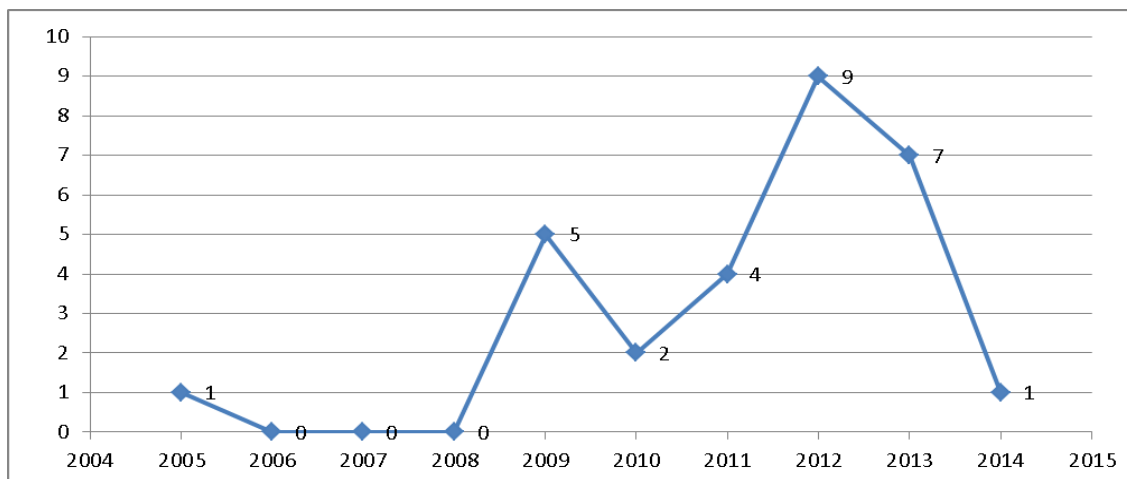


Figura 1 – Quantitativo de produção acadêmica sobre transparência em portais por ano

Os vinte e nove artigos foram escritos por trinta e sete autores, sendo 22 homens e 15 mulheres. Alguns autores publicaram mais de uma vez sobre o tema. Optou-se por concentrar a literatura recuperada em quatro agrupamentos: o primeiro abordando Portais do Governo Federal; o segundo acerca dos Portais Estaduais; o terceiro sobre os municipais, por fim, o quarto sobre outras abordagens e estudos que realizam análises de Portais Federais, Estaduais e Municipais ao mesmo tempo.

2.1 ESTUDO SOBRE PORTAIS DO GOVERNO FEDERAL

O primeiro agrupamento, formado por apenas um trabalho, trata a questão da transparência no Portal dos Tribunais Regionais Federais.

Rigui, Silva e Hoch(2012) A Lei nº 12.527 regulamentou o direito fundamental à informação, estabelecendo como regra a transparência pública. Por meio do método de abordagem dedutivo, partiu-se do direito ao acesso à informação e do dever de transparência ativa pelo Poder Público, com destaque para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação, especialmente a Internet, salientando-se as inovações legais. A pesquisa bibliográfica e documental é complementada pelo emprego do método de procedimento monográfico ou de estudo de casos, a partir do qual foram eleitos e observados, de maneira sistemática e não participativa, os portais dos Tribunais Regionais Federais, a fim de se verificar quais são os desafios à concretização da transparência ativa. Constatou-se que há deficiências no cumprimento da Lei nº 12.527/11 e que o desenvolvimento da cultura de acesso, pautada pela uniformização, usabilidade e interoperabilidade da informação são desafios que devem ser superados.

2.2 ESTUDOS SOBRE PORTAIS DE GOVERNOS ESTADUAIS

O segundo agrupamento, formado por seis trabalhos, aborda a questão da transparência nos portais estaduais.

Pinho, Iglesias e Souza (2005) avaliaram 6 (seis) portais de governos estaduais, visando perceber possíveis diferenças entre governos em estados com diferentes níveis de desenvolvimento e diferentes matizes ideológicos partindo o pressuposto que esses posicionamentos ideológicos também se corporificam nos portais. Os resultados da observação empírica mostram convergência com um quadro teórico mais geral, internacional inclusive, que ainda não detecta maiores avanços na comunicação digital entre governo e cidadãos e sociedade civil. O estudo tem um caráter exploratório e se insere numa pesquisa mais abrangente sobre portais governamentais e visa, assim, contribuir para o conhecimento nesta área ainda carente de investigação.

Salles (2012) analisou os Portais da Transparência dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, com a finalidade de verificar se estes poderiam ser considerados importantes instrumentos de controle social das finanças públicas e se atendem às normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei 12.527/2011, que regulamenta a informação. Foi detectada a necessidade de atitudes urgentes e

positivas por parte do Estado no sentido de modernizar a sua estrutura interna e acompanhar as demandas da sociedade.

Batista (2013) analisou e identificou os pontos de atendimento à Lei e avalia o funcionamento dos e-govs destas organizações. As empresas analisadas foram CASAN, responsável pelos serviços de água e esgoto do estado e CELESC, distribuidora de energia, e SC Gás, distribuidora de gás natural. Foi evidenciado desequilíbrio na divulgação das informações nas três empresas, o que se demonstrou atendimento superficial ao exigido pela legislação. O fato revelou uma gestão pouco transparente do órgão público e certa dificuldade e utilizar os recursos tecnológicos a favor da divulgação e acesso às informações para a sociedade catarinense.

Perfoll, Raupp (2013), analisaram os portais eletrônicos de Assembleias Legislativas dos estados brasileiros. Além dos 26 estados brasileiros considerou-se também a Câmara legislativa do Distrito Federal. Dos 27 portais analisados, 23 apresentaram capacidade alta em possibilitar a construção de transparência, correspondendo a 85,20% do universo pesquisado. Esses dados demonstraram que a construção da transparência por meio dos portais é possível. A afirmação de que os portais eletrônicos de Assembleia Legislativas dos Estados Brasileiros são, atualmente, instrumentos com baixa capacidade de promover a construção de transparência não foi confirmado.

Silva e Carreiro (2014) analisaram a qualidade das informações disposta em portais de transparência. Buscou-se a partir de uma metodologia específica, aferir se as informações dispostas são claras o suficiente para serem consideradas, de fato, transparentes. Para a delimitação do estudo, foram escolhidos os portais de transparência do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Bahia e Goiás porque estes apresentam os maiores PIBs de cada região do país. Concluíram-se dentre os outros aspectos analisados, que o grau de transparência dos portais é, em geral, satisfatório sendo RS E SP os estados com mais informações completas e inteligíveis, o que mostra que o fator PIB influencia oferta de informação pública na internet.

Raupp(2011) investigou a transparência dos gastos incorridos em Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros por meio de portais eletrônicos. A investigação foi utilizada pelo método descritivo. Foram analisados 27 portais, dos quais 21 apresentaram capacidade baixa em possibilitar a construção de transparência. Esses dados demonstraram a quase inexistência de utilização dos portais para promover a transparência dos gastos incorridos pelos deputados.

2.3 ESTUDOS SOBRE PORTAIS DE GOVERNOS MUNICIPAIS

O terceiro agrupamento, formado por doze trabalhos, aborda a questão da transparência nos portais municipais.

Cruz, Silva e Santos (2009) analisaram o nível de transparência fiscal eletrônica nos sites dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. O pressuposto inicial era que quanto maiores fossem os valores dos indicadores sociais e econômicos, maiores seriam os níveis de transparência fiscal eletrônica.

Silva, Santos e Cruz (2010) analisaram o conteúdo dos portais de 23 municípios selecionados, com a finalidade de mensurar o nível de transparência fiscal eletrônica. Os procedimentos estatísticos utilizados para analisar a relação entre as variáveis foram testes paramétricos de correlação e análise de regressão. As evidências empíricas apontam baixos níveis de transparência fiscal eletrônica, considerados incompatíveis com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e, ainda, apresentaram relação positivas e significativas entre nível de transparência fiscal eletrônica.

Em análise de portais de transparência de municípios Silva, Macedo, Ferreira e Cruz (2010) analisaram os sites 96 municípios incluídos entre os cem mais populosos do Brasil. O nível de transparência da gestão pública foi verificado a partir de um modelo de investigação denominado índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Os 96 municípios da amostra foram agrupados em dois clusters, com base no desempenho obtido nas categorias de informações que compõem o ITGPM. O primeiro Grupo congrega os municípios com o melhor desempenho médio no índice de transparência e também os indicadores socioeconômicos. O segundo grupo contém os municípios com menores desempenhos médios nas variáveis utilizadas na formação dos clusters e nas variáveis quantitativas utilizadas neste estudo. Foi considerado que no geral existe alguma associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra do estudo.

Staroscky, Nunes, Lunkes e Lyrio (2013) avaliaram o nível de transparência dos portais dos municípios que fazem parte da Secretária de Desenvolvimento Regional – SDR – de Chapecó, no Estado de Santa Catarina/Brasil. Os resultados evidenciaram, em âmbito geral, baixo nível de transparência nos portais dos municípios analisados. Com o modelo analisado identificaram os critérios nos quais os portais municipais se mostraram com baixo nível de transparência, possibilitando a geração de oportunidade para seu aperfeiçoamento.

Raupp e Pinho (2012) analisaram 93 portais de câmara municipais de Santa Catarina em uma pesquisa descritiva, realizada por meio de um estudo de levantamento, com abordagem predominantemente qualitativa. Concluíram pela evidência empírica coletada, que o conjunto dos portais eletrônicos de Câmaras municipais localizadas em municípios catarinenses mostra ausência de capacidade de viabilizar a construção das dimensões da *accountability* analisadas. Os portais responderam a um requerimento, um impulso da modernidade expresso por um imperativo tecnológico dominante, porém não contribuem para o desenvolvimento da transparência, da prestação de contas e da participação.

Simões, Queiroz e Éber (2011), analisaram as dez maiores cidades do Nordeste em atendimento à legislação e ao princípio da transparência. Foi concluído com o estudo que a maior parte dos municípios do Nordeste selecionados na pesquisa está publicando seus dados contábeis e administrativos nos portais da transparência como determina a legislação. Dos dez municípios 07 estão acima da média da região. As 03 cidades que possuem os melhores portais de transparência foram Recife, João Pessoa e Aracajú.

Matos (2012) avaliou os 30 municípios mais populosos da Região Nordeste que estão cumprindo as exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 131/2009 em relação à transparência e às informações disponibilizadas em seus portais de transparência. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica para a construção da ficha de avaliação a ser utilizada nos portais das prefeituras. Essa ficha avalia quatro aspectos: planejamento e prestação de contas, receitas e despesas e outros LRF e acessibilidade e facilidade de navegação. Observou-se que dos 30 maiores municípios da região nordeste não estavam cumprindo as exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 131/2009 em relação à transparência e as informações disponibilizadas em seus portais.

Pinho, Raupp (2012), analisaram os pequenos municípios catarinenses, foram selecionados os portais eletrônicos de câmaras cujos municípios possuem população abaixo de 10.000 habitantes. Em relação de prestação de contas, percebe-se que o conjunto de portais eletrônicos tende a uma nula capacidade e que os legislativos locais, objeto de estudo, não estão dispensando importância a essa dimensão da *accountability*. A dimensão transparência mostrou-se mais ativa que a dimensão prestação de contas na conjunta de portais eletrônicos. Os portais apresentam, na sua maioria, média capacidade para promover a transparência dos atos públicos. Os canais de participação existentes constituem-se basicamente de formulários eletrônicos. Esta dimensão apresentou-se bastante frágil nos portais analisados. A tecnologia existe, mas não é utilizada com objetivo de interação entre o cidadão e o ente governamental.

Em segmento de análise das câmaras municipais, Pinho e Raupp (2012) realizaram um estudo sobre a comparação a percepção de presidentes de câmaras municipais sobre o uso dos portais eletrônicos para prestação de contas, transparência e participação com os dados obtidos a partir de observação direta nos portais destas câmaras. Fez-se uma pesquisa descritiva, e utilizou-se questionário com perguntas abertas e fechadas em encaminhadas aos presidentes das câmaras de Santa Catarina. No comparativo entre a percepção dos Presidentes de câmaras municipais e dos dados obtidos a partir da observação nos portais algumas contradições foram percebidas. O otimismo das respostas em relação ao uso dos portais eletrônicos não possui correspondência naquilo que foi observado, ou seja, apesar de entenderem esses presidentes, que a construção das dimensões da *accountability* é importante, a construção efetiva de condições de *accountability* não acontece na maioria dos portais eletrônicos por meio da prestação de contas, transparência e participação. Há uma defasagem entre os resultados auferidos pelo Modelo de Análise e a percepção dos presidentes das Câmaras, que vêem uma situação muito mais positiva do que efetivamente ela é. Não houve correspondência entre o que eles afirmam e o que a realidade dos portais mostrou.

Liberato e Rothberg (2013), verificaram se atualmente a ampliação do campo de atuação dos profissionais de Relações Públicas, influenciada por fatores como o uso crescente das tecnologias de informação e comunicação para a difusão de informações sobre gestão pública e o potencial estabelecimento de diálogo entre o poder público e os cidadãos. Foram descritos os resultados de pesquisa empírica que identificou a potencial contribuição dos portais eletrônicos das principais cidades do Estado de São Paulo, na Região Sudeste do Brasil, à afirmação da cidadania, considerada em sua dimensão de exercício do direito à informação sobre políticas públicas, em particular aquelas de impacto sobre a educação. Os dados encontrados nos portais analisados correspondem à média de 11% do total que, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, foi considerado como informação necessária para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública, em relação às categorias de avaliação propostas. Oportunidades de aperfeiçoamento dos portais foram detectadas, para as quais foram sugeridos estratégias de gestão da comunicação. A pesquisa descritiva, por meio de um estudo de levantamento, com abordagem quanti-qualitativa. No comparativo entre a percepção dos Presidentes de câmaras municipais e os dados obtidos a partir da observação nos portais algumas contradições foram percebidas. Em relação ao uso dos portais eletrônicos não possui correspondência naquilo que foi observado, ou seja, apesar de entenderem esses presidentes, que a construção das dimensões da *accountability* é importante, a construção efetiva de condições de *accountability* não acontece na maioria dos portais eletrônicos por meio da prestação de contas, transparência e

participação. Há uma defasagem entre os resultados auferidos pelo Modelo de Análise e a percepção dos presidentes das Câmaras, que veem uma situação muito mais positiva do que efetivamente ela é. Não há correspondência entre o que eles afirmam e o que a realidade dos portais mostrou.

Pinho e Raupp (2011) investigaram as condições de prestações de contas nos portais eletrônicos de Câmaras Municipais antes e após a Lei da Transparência. Foram analisados 10 portais de Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina, onde os municípios possuem mais de 100.000 habitantes. Além disso, há a obrigatoriedade de publicação de informações relativas aos gastos incorridos a partir da Lei da Transparência. A pesquisa nos portais antes e após a Lei da Transparência demonstrou realidades pouco diferentes. A análise “após” parece reforçar a propensão à baixa capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas, identificada “antes”, sem grandes avanços.

Lyrio e Starosky (2013) analisaram os níveis de transparência dos portais municipais Joinville e do estado de Santa Catarina. Em síntese, a avaliação global de cada município indicou que 50% dos municípios não divulgam o que é exigido pela legislação brasileira. O destaque positivo se dá no município de Joinville, que apresentou o maior nível de transparência por outro lado, apresenta-se como destaque negativo o município de Balneário Barra do Sul, com a menor pontuação na avaliação. Evidenciaram-se contrastes existentes no nível de transparência de portais municipais em diferentes regiões do Estado, além de demonstrar o potencial do mesmo na avaliação de portais da transparência e sua capacidade de sugestão de ações para melhoria do nível de transparência destes.

2.4 ESTUDOS SOBRE PORTAIS EM DIVERSAS ABORDAGENS

No quarto agrupamento composto de dez trabalhos, aborda a transparência na questão de compras, da eficácia da lei.

Moretti, (2012) analisou os portais da Transparência se seriam completas e acessíveis de modo a permitirem o efetivo exercício do controle social no Brasil. Uma das finalidades da transparência seria disponibilizar dados para que o cidadão exerça o controle social. Após a análise constatou-se que as informações dos Portais da Transparência não garantem o cumprimento do princípio da transparência nas contas públicas, pois não englobaram o total das receitas e despesas. Além do cumprimento da legislação acerca do tema transparência, outros desafios precisam ser enfrentados para facilitar o exercício do controle social, como a criação de uma legislação complementar visando preencher as lacunas das normas e facilitar a sua interpretação e a mudança de cultura do servidor

público no sentido de fortalecer a sua função de facilitador e propulsor da participação e das práticas da transparência e da *accountability*.

Nascimento (2011) buscou com base nos preceitos da Teoria Ator- Rede e utilizando métodos de avaliação de Interfaces Humano- Computador, mapear os nós e as associações da rede que se configura no entorno de algumas iniciativas de transparência orçamentária pública, a saber, os portais de transparência pública do Governo Federal, do Governo do Estado do Rio de Janeiro e da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Foi constatado que a usabilidade desses portais se situa muito aquém da imagem veiculada por todos, conforme se comprova através dos experimentos realizados.

Fonseca e Coutinho (2009) analisaram as possibilidades do uso de portais de governo na Internet para disponibilizar serviços públicos on-line e fornecer transparência nas informações sobre a prestação de contas dos órgãos públicos. A análise empírica avaliou e classificou os serviços públicos on-line do portal, de acordo com a classificação de serviços públicos *on-line* elaborada por Costa (2004) e avaliou a transparência das contas públicas em cumprimento às leis federais de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal, adaptando de Prado (2004) um roteiro de avaliação de transparência em *websites* governamentais. Os resultados obtidos da catalogação dos serviços e da transparência do portal foram relacionados às possibilidades de promoção da cidadania elencados por Vaz (2003). Verificaram que a oferta de serviços públicos on-line no caso estudado é significativa e atende às possibilidades de promoção da cidadania, pois abrange quase a totalidade das agências de governo pesquisadas. Entretanto, a classificação dos serviços tem um nível baixo, predominando no portal a categoria um bom serviço de informação. A transparência das contas públicas atende em parte à legislação vigente, mas não é destacada no portal e apresenta-se de forma puramente técnica, dificultando a possibilidade de um maior controle social por parte de cidadãos comuns.

Berlini (2013) avaliou os critérios de usabilidade, gestão dos conhecimentos, governo eletrônico empregados no desenvolvimento dos portais dos Tribunais de Contas. O objetivo é avaliar os portais dos Tribunais de Contas a fim de garantir uma melhor acessibilidade e indiretamente fortalecer o mecanismo da transparência pública e do controle social.

Martins e Sardá (2013) analisaram as funcionalidades e limitações dos portais da transparência da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, com a finalidade de promover aprimoramentos. Foram detectadas sete limitações dos portais de transparência. Foi-se sugeridas proposta de aprimoramento.

Ribeiro (2009) analisou a construção da transparência em nível da América Latina, sob a percepção da Administração Pública, ele é sustentado pela própria legislação vigente e a disseminação

das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública seja nas relações intragovernos, governos e fornecedores ou entre governo e cidadãos. O objetivo do artigo é apresentar as possibilidades dos portais da transparência promover o controle social da gestão pública e a participação cidadão. Dos portais escolhidos, cinco são mantidos por entes subnacionais e um de um governo federal. Os cinco Portais subnacionais são oriundos da pesquisa Electronic Local Governance – Latin American Perspectives realizada pela Rede Internacional Logolink/Instituto Pólis, da qual a autora participa. O site do Governo Federal brasileiro foi escolhido por apresentar um modelo que inspirou diversos portais da transparência tanto estaduais quanto municipais como o Rio Transparente e o Portal da Transparência do município de São Carlos. As experiências apresentadas não são necessariamente as melhores práticas e nem se reduzem a apenas esses os Portais de Transparência na América Latina. No Brasil, por exemplo, diversos Estados possuem portais como Pernambuco, Mato Grosso, entre outros.

A transparência das informações governamentais e a inclusão digital assumem um caráter relevante não somente pelas reformas produzidas pela tecnologia da informação na administração pública, mas também pela redemocratização e crescente necessidade dos governos de encontrar formas eficientes de se comunicar com os cidadãos e outros governos.

Em tempo Ribeiro (2009) ainda verificou três Portais de compras estaduais: São Paulo, Paraná e Bahia. Foram estudados casos e as possibilidades de aumento da transparência das compras no modelo de Portal de compras eletrônicas adotados por esses estados. Os três estados apresentaram funcionalidades parecidas e que propiciam a transparência das compras governamentais. Todos disponibilizaram os editais e o andamento das licitações no Portal do estado. Os três estados também se encontraram de uma maneira satisfatória atualizando os dados disponíveis no sítio. Apesar de todos os portais estaduais citarem a existência do portal de compras eletrônicas para a promoção da transparência, nenhum deles possui uma área específica para os cidadãos.

Raupp e Godoy (2012) estudaram a transparência online de ONGs mundiais. Especificamente investigaram a capacidade dos portais eletrônicos das maiores organizações mundiais enquanto promotores de construção de transparência.

Rodrigues e Dufloth (2009) desenvolveram estudos e reflexões sobre a usabilidade dos portais de governo como contribuição para favorecer a transparência das ações de governo e o exercício do controle pelos cidadãos. Através da análise de usabilidade de portais de governo constatou-se iniciativas para facilitar a disseminação de informações e serviços em meio eletrônico. Verificou-se que o controle social através da tecnologia de informação e comunicação requer um esforço conjunto e

continuo do governo e da sociedade que possibilite a efetiva implantação de procedimentos e ações nesse sentido.

Silveira (2012) realizou a relação da comunicação pública e a transparência pública na Internet, utilizando portais de universidades federais brasileiras como exemplo sobre a disponibilização de informações e prestação de contas à sociedade nos termos da legislação vigente sobre a transparência pública. Analisou como a comunicação pública, com suas ferramentas e estratégias, podem auxiliar neste processo atuando como facilitadora e decodificadora das informações que deveria ser disponibilizadas. Percebeu-se que, apesar do cuidado com o cumprimento à legislação na publicação e oferta de relatórios e documentos que dão conta dos gastos e investimentos do órgão público, ainda são pouco comuns iniciativas que utilizam ferramentas de comunicação social – como notícias, artigos, multimídia etc. – para facilitar o acesso, o interesse, a distribuição e, acima de tudo, a compreensão e o entendimento efetivos por parte da sociedade das informações que são disponibilizadas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta motivadora da presente pesquisa é: Os Portais de Transparência de instituições federais, estaduais e municipais são realmente transparentes?

Por meio da revisão da literatura, com base em artigos científicos publicados no Google Acadêmico foram recuperados 29 artigos. Os estudos mostraram, em relação à questão da pesquisa que no âmbito federal, o único estudo concluiu que há desafios para o cumprimento da Lei nº 12.527/11 (Rigui, Silva e Hoch, 2012); No contexto estadual, a maioria dos estudos revelam que os órgãos estaduais investigados possuem baixa capacidade de promover a Transparência, é o caso, por exemplo, de Raupp (2011), de Batista (2013), de Perfolli e Raupp (2013). Contudo, Silva e Carreiro (2014) mostraram que o grau de transparência nos Portais dos Estados analisados é satisfatório. Nos Portais dos Municípios também foram evidenciados baixos níveis de transparência por meio dos estudos de Silva, Santos e Cruz (2010) e Raupp e Pinho (2012)

De todo o exposto, a revisão da literatura mostra que existem deficiências nos portais para que possam efetivamente promover a construção da transparência para o cidadão e que muito há a avançar em termos de transparência no Brasil, nas três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal.

O estudo apresenta a limitação de se ter efetuado a busca por “Transparência + Portais” apenas no Google Acadêmico. Assim, podem não ter sido recuperados estudos publicados em anais e periódicos não indexados no repertório digital.

Desse modo, futuros estudos possam levantar o tema em portais de eventos científicos, repertórios digitais de monografias, dissertações e teses, além de se efetuar busca acerca da inserção do tema em cenário internacional.

4. REFERÊNCIAS

BATISTA, Nadine Victor. **Gestão da Transparência: Uma análise dos portais de transparência de empresas públicas em Santa Catarina.** Banco do Conhecimento Consada. Disponível: http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/952/1/C6_TP_GEST%C3%83O%20DA%20TRANSPAR%C3%84NCIA.pdf.

BERLINI, Rodrigo Fernandes. **Portais Corporativos dos Tribunais de Contas: Ferramenta para a Promoção da Transparência Pública e Controle Social.** Universidade FUMEC Projetos e Dissertações em Sistema de Informação e Gestão do Conhecimento v. 2, n. 2 (2013). Disponível: <http://www.fumec.br/revistas/index.php/sigc/article/view/1917>.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: nov.2014.

COUTINHO, Fábio José Vidal; FONSECA, Décio. **Portais de Governo Eletrônico: Serviços e Transparência para a promoção da Cidadania.** Repositório Institucional da UFPE. Disponível: <http://repositorio.ufpe.br/xmlui/handle/123456789/1217>.

CRUZ, Cláudia F.; SILVA Lino Martins; SANTOS Ruthberg. **Transparência da Gestão Fiscal: Um estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro.** Contabilidade, Gestão e Governança > Capa > v. 12, n. 3 (2009) > Disponível: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewArticle/86>.

CRUZ, Cláudia F.; FERREIRA Aracéli Cristina de Sousa; SILVA Lino Martins da ; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. **Transparência da Gestão Pública Municipal: Um estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos maiores Municípios Brasileiros.** Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08>.

ÉBER, Karla Maorgana Bruno Campos; QUEIROZ, Esley Lemsde; SIMÕES, Karina. **Transparência Pública sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Pesquisa quanto à Publicidade dos Relatórios Contábeis em Portais Eletrônicos de Prefeitura Municipais dos Dez Municípios mais Populosos do Nordeste do Brasil.** Universidade Federal de Pernambuco VII Seminário UFPE de Ciências Contábeis, 24 e 25 de Outubro de 2013, CCSA/UFPE. Disponível: http://www.contabeis.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/viiseminarioanais_vol_1_23102013.pdf#page=199.

EDWARDS, Meredith. **Public Sector Governance: Future issues for Australia.** Journal of Public Administration, v. 61, n. 2, 2002.

HOCH, Patricia Adriani; RIGUI, Lucas Martins; SILVA, Rosane Leal da. **Desafios à Concretização da Transparência Ativa na Internet, À Luz da Lei de Acesso a Informação Pública: Análise dos Portais dos Tribunais Regionais Federais.** Revistas Direitos Emergentes na Sociedade Global *Capa* > v. 1, n. 2 (2012). Disponível: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/REDESG/article/view/7303#.VH181NLF9u4>.

HOOD, Christopher. Transparency in Historical Perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The key to better governance?** New York: The British Academy, 2006.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. Open Budget Index. 2012. Disponível em: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Acesso jan. 2013.

LOYA, Miguel Ángel Valverde. **Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas: Elementos Conceptuales y el Caso de México.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

MATOS, Nyalle Barboza. **Avaliação de Portais de Transparência dos 30 municípios mais populosos da região nordeste.**

MORETTI, Rosane. **O Exercício do Controle Social no Brasil: Análise dos Portais da Transparência.** UFRGS Repositorio Digital. Disponível: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71497>.

NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **A Transparência dos Portais Brasileiros de Transparência Pública: Um estudo de Três Casos.** Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação de Pesquisa e Engenharia UFRJ. Disponível: <http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/files/transparencia/F321FA56d01.pdf>.

OLIVEIRA, Robson Ramos; SILVA, Aline Moura Costa da; MORAES, Melissa Christina Corrêa de. **Transparência do orçamento governamental dos países: um estudo acerca da associação entre IAO, IDH, PIB e IPSAS.** Pensar Contábil, v. 10, n. 42, 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; IGLESAS Diego Moura; SOUZA Ana Carolina Pereira de. **Governo Eletrônico, Transparência, Accountability e Participação: O que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram.** Banco do Conhecimento Disponível: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2005/htm/enanpad2005-apsa-1691-resumo.html>.

RAUPP, Fabiano Maury. **Transparência dos Gastos Incorridos em assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros: Uma Investigação nos Portais Eletrônicos.** Disponível: <http://www.otoc.pt/news/PENCUSTOS/pdf/001.pdf>.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **A Voz de Presidente de Câmaras Municipais sobre Prestação de Contas, Transparência e Participação em Portais Eletrônicos.** Contecsi – International Conference on Information Systems And Technology Management *Capa* > v. 9 (2012). Disponível: <http://www.tecsi.fea.usp.br/envio/9contecsi/index.php/envio/article/view/30>.

RAUPP, Fabiano Maury; GODOY, João Gabriel Vasconcellos. **Transparência das Maiores Organizações não Governamentais Mundiais por meio de Portais Eletrônicos.** XVI SEMEAD Seminários em Administração outubro de 2013 outubro de 2013. ISSN 2177-3866.

Disponível: <http://semead6.tempsite.ws/16semead/resultado/trabalhosPDF/238.pdf>.

RAUPP, Fabiano Maury; PERFOLL, Ana Paula. **Construindo a Transparência em Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros: Uma Investigação nos Portais Eletrônicos.** Revista de Administração e Contabilidade Volume 5, número 2 Feira de Santana, maio/agosto 2013, p. 04 – 20 ISSN: 2177-8426. Disponível: <http://www.reacfat.com.br/Index.php/reac/article/viewFile/101/93>.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **Prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos de câmaras municipais.** Cadernos da Escola do Legislativo: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 14, n. 22, p. 47-73, jul./dez. 2012. Disponível: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/5300>.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **Portais Eletrônicos ou Promotores de Construção da Prestação de Contas Transparência e Participação?** Pensar Contábil, Vol. 14, No 53 (2012). Disponível: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/1241>.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **Prestação de Contas por meio de Portais Eletrônicos de Câmaras Municipais: Um Estudo de Caso em Santa Catarina Antes e após a Lei da Transparência.** Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências da UERJ, Vol. 16, No 3 (2011) Disponível: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-8/index.php/UERJ/article/viewArticle/1281>.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Como os Estados Brasileiros Promovem a Transparência nos Portais de Compras Eletrônicas?** Banco do Conhecimento CONSADA (2009). Disponível: http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/228/3/C2_TP_COMO%20OS%20ESTADOS%20BRASILEIROS%20PROMOVEM.pdf.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Usando a Internet para a Promoção da Transparência: Os portais na América Latina** XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009. Disponível: <http://siare.clad.org/fulltext/0063119.pdf>.

RODRIGUES, Maria Isabel Araujo, DUFLOTH, Simone Cristina. **Contribuição dos Portais de Governo para Transparência e Controle Social.** Disponível: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pensar_bh_24.pdf#page=43.

ROTHERBERG, Danilo; LIBERATO, Fabíola de Paula. **Comunicação Pública, Transparência e Políticas Públicas: Avaliação de Informações em Portais Brasileiros de Governo.** Revista Internacional Relaciones Públicas vol3, nº 6 (jul-dic) (2013). Disponível: <http://revistarelacionespublicas.uma.es/index.php/revrpp/article/view/232>.

SALLE, Tainah Simões. **Acesso à informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº12.527/2011.** Página inicial > Vol. 1, No 48

(2012)Disponível:<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewArticle/1304>.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental.** X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SARDÁ, Lais Karine Martins. **Portais da Transparência da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016: Funcionalidades, Limitações e Potencialidades.** Universidade Federal de Santa Catarina Repositório de Conteúdo Digital.
Disponível:<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103687>.

SILVA, Maria Paula Almada e; CARREIRO, Rodrigo. **A Qualidade da Informação Pública: Uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiro.** Comunicologia - Revista de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília, Vol. 6, No 2 (2013).
Disponível:<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/viewArticle/5276>.

SILVEIRA, Aline Reinhardt da. **A Comunicação Pública a Serviço da Transparência Pública na Internet: Estudo em Portais de Universidade Federais.** Disponível:
<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/70034/000876054.pdf?sequence=1>.

STAROSCKY, Enéias Alexandre; NUNES, Gissele Souza de Franceschi; LYRIO, Mauricio Vasconcellos Leão; LUNKES, Rogério João. **A Transparência dos Portais Municipais sob a Perspectiva da Legislação Brasileira: O caso de Prefeituras em Santa Catarina.** REUNACapa > v. 19, n. 1 (2014).
Disponível:<http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/566>.

STAROSCKY, Enéias Alexandre; LYRIO, Mauricio Vasconcellos Leão; LUNKES, Rogério João. **Análise de Transparência dos Portais Eletrônicos das Prefeituras Atendidas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional de Joinville (SC) com base em um modelo Multicritério de Apoio à Decisão.** Congresso UFSC de Controladoria e Finanças & Iniciação Científica em Contabilidade .
Disponível: http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/920/20140422184612.pdf.