

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

**FATORES EXPLICATIVOS DA TRANSPARÊNCIA NAS ASSEMBLEIAS
LEGISLATIVAS ESTADUAIS**

Cristiane da Conceição Magalhães
Magister Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2024**

CRISTIANE DA CONCEIÇÃO MAGALHÃES

**FATORES EXPLICATIVOS DA TRANSPARÊNCIA NAS ASSEMBLEIAS
LEGISLATIVAS ESTADUAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Antonio C Brunozi Junior

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

M188f
2024

Magalhães, Cristiane da Conceição, 1982-
Fatores explicativos da transparência nas Assembleias
Legislativas estaduais / Cristiane da Conceição Magalhães. –
Viçosa, MG, 2024.

1 dissertação eletrônica (84 f.): il.

Orientador: Antônio Carlos Brunozi Júnior.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2024.

Referências bibliográficas: f. 76-84.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.738>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Transparência na administração pública - Brasil -
Estatísticas. 2. Câmaras legislativas - Brasil. I. Brunozi Júnior,
Antônio Carlos, 1986-. II. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 353.13274

CRISTIANE DA CONCEIÇÃO MAGALHÃES

**FATORES EXPLICATIVOS DA TRANSPARÊNCIA NAS ASSEMBLEIAS
LEGISLATIVAS ESTADUAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 21 de agosto de 2024.

Assentimento:

Cristiane da Conceição Magalhães
Autora

Antonio Carlos Brunozi Junior
Orientador

Essa dissertação foi assinada digitalmente pela autora em 07/11/2024 às 21:01:01 e pelo orientador em 07/11/2024 às 21:20:52. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **LLL2.5A9S.2P2R** e clique no botão 'Validar documento'.

Dedico este trabalho à minha mãe Eulina da Conceição Jorge (in memoriam) que, pelo seu exemplo em vida, foi e sempre será minha inspiração de força e resiliência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Deus que acredito, que alimenta a fé que me sustenta todos os dias e dá sentido a todas as minhas escolhas.

À minha família paraense que, mesmo distante, sempre será meu alicerce, meu porto seguro, o lugar onde sempre eu posso ancorar.

À minha família amazonense pelo apoio incondicional sempre que eu precisei durante essa jornada acadêmica.

Aos meus amigos, pela compreensão nos momentos ausentes e pelo apoio, com palavras e atitudes, durante esses dois anos.

À Universidade do estado do Amazonas, que oportunizou minha participação no programa de mestrado, ao disponibilizar cota de vagas para órgãos parceiros.

À Universidade Federal de Viçosa que, por meio do seu corpo docente de excelência, do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm), contribuiu com os conhecimentos que nos prepararam da melhor maneira para os desafios de se construir uma pesquisa acadêmica.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Aos meus colegas da 2ª Turma do Mestrado Interinstitucional UFV-UEA por todos os momentos que partilhamos. Tenho certeza de que, mesmo de forma virtual, termos uns aos outros fez toda diferença nessa caminhada. Obrigada pelos momentos descontraídos, mesmo quando as coisas estavam complicadas.

À Assembleia Legislativa do estado do Amazonas, na pessoa do Diretor-geral e meu chefe Prof.º Wander Araújo Motta, por compartilhar comigo o edital do programa e por, durante esses dois anos, oferecer as condições para que eu pudesse conciliar os estudos com as obrigações profissionais.

Aos professores doutores Josiel Lopes Valadares, Rodrigo Silva Diniz Leroy e Evandro Rodrigues de Farias, por todas as contribuições desde a fase embrionária deste projeto até a fase dos seminários de pesquisa. Professor Rodrigo, suas sugestões deram nova direção a esta pesquisa. Obrigada!

Ao meu orientador, Prof.º Dr. Antônio Carlos Brunozi Júnior pela orientação sempre presente e admiravelmente tempestiva. Obrigada por todo conhecimento compartilhado para que essa pesquisa se tornasse possível. Obrigada pelas palavras de incentivo nos feedbacks parciais deste trabalho. Elas contribuíram bastante com a minha motivação para

continuar. Trilhar esta jornada não foi fácil, mas ela se tornou significativamente mais leve sob sua orientação. Obrigada por tudo!

Agradeço, por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para que esta pesquisa fosse concretizada.

“O governo da democracia é o governo do poder público em público”.

(Norberto Bobbio)

RESUMO

MAGALHÃES, Cristiane da Conceição, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2024. **Fatores Explicativos da Transparência nas Assembleias Legislativas Estaduais**. Orientador: Antonio Carlos Brunozi Junior.

A vasta literatura sobre a transparência na gestão pública é proporcional à diversidade de perspectivas pelas quais pode ser analisada. A escolha da abordagem que será tomada para se estudar a transparência é medida inicial para o desenvolvimento da pesquisa. Diante desse pressuposto, neste estudo objetivou-se contribuir com a literatura sobre transparência da gestão pública, com a análise de fatores explicativos da transparência ativa nas assembleias legislativas dos estados brasileiros. Buscou-se com isso preencher uma lacuna de pesquisa existente para as instituições legislativas estaduais, valendo-se do arcabouço teórico e empírico, construído pela literatura nacional e internacional sobre o tema. Para tanto, houve a utilização de índices de transparência construídos e disponibilizados nas plataformas de bancos de dados das organizações Transparência Internacional e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), referentes aos anos de 2022 e 2023, como variáveis dependentes. Os fatores financeiro-orçamentário, de desenvolvimento e gestão, e político, e o número de seguidores nas redes sociais institucionais, foram as variáveis independentes. Houve a aplicação de técnicas estatísticas para a obtenção e interpretação dos resultados, que se deu por meio de análise descritiva, teste de correlações e regressão linear múltipla. Nos resultados, concluiu-se que os fatores políticos não foram indutores à transparência, enquanto os fatores financeiro-orçamentário, de desenvolvimento e gestão, e a quantidade de seguidores nas mídias sociais mostraram ter relação com uma maior divulgação de informações por parte das assembleias legislativas, considerando as variáveis que apresentaram significância estatística.

Palavras-chave: transparência; fatores explicativos; assembleias legislativas

ABSTRACT

MAGALHÃES, Cristiane da Conceição, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2024. **Explanatory Factors of Transparency in State Legislative Assemblies.** Adviser: Antonio Carlos Brunozi Junior.

The vast literature on transparency in public management is proportional to the diversity of perspectives from which it can be analyzed. The choice of the approach that will be taken to study transparency is an initial step for the development of the research. Given this premise, this research aimed to contribute to the literature on transparency in public management, with the analysis of the factors that explain active transparency in the legislative assemblies of the Brazilian states. The aim was to fill the research gap that exists for state legislative institutions, using the theoretical and empirical framework constructed by the national and international literature on the subject. The transparency indexes constructed and made available on the database platforms of the organizations Transparency International and the Association of Members of the Courts of Auditors of Brazil (Atricon), for the years 2022 and 2023, totaling four models, were the dependent variables, and the financial-budgetary, development and management factors, political factor, in addition to the number of followers on institutional social networks, were the independent variables. Statistical techniques were applied to achieve the results, which were done through descriptive analysis, correlation testing and multiple linear regression. The results showed that political factors were not inductive to transparency, while financial-budgetary, development and management factors, and the number of followers on institutional social media demonstrated that they increased the disclosure of information by legislative assemblies, considering the variables that presented statistical significance.

Keywords: transparency; explanatory factors; state legislative

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Identificação da população analisada	42
Quadro 2 – Variáveis e relações esperadas no estudo	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Transparência e Governança Pública das Assembleias Legislativas (2023)	50
Tabela 2 - Índice de Transparência Pública (2022 e 2023)	51
Tabela 3 - Índice de transparência médio por poder e órgãos autônomos – esferas estadual e distrital.....	52
Tabela 4 – Estatística descritiva do T_AGREG	53
Tabela 5 – Estatística descritiva das variáveis explicativas, agrupadas em fatores	54
Tabela 6 - Testes de validação de fatores	57
Tabela 7 - Descritivas da variável número de seguidores	58
Tabela 8 - Resultados das relações entre fatores, número de seguidores e transparência.....	59

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 Transparência: um caminho para a democracia.....	19
2.2 Transparência nos entes públicos (e nas Assembleias Legislativas).....	26
2.3 Fatores explicativos da transparência pública nas Assembleias Legislativas	30
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	42
3.1 Universo e Dados do Estudo.....	42
3.2 Operacionalização do Estudo.....	43
3.2.1 Variáveis Dependentes.....	43
3.2.2 Variáveis Independentes.....	46
3.2.3 Modelagem do Estudo.....	47
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	50
4.1 Análise Descritiva dos Dados.....	50
4.1.1 Índices de Transparência.....	50
4.1.2 Variáveis Independentes – Fatores Explicativos à Transparência.....	53
4.1.3 Relação entre Fatores Explicativos e Transparência.....	58
REFERÊNCIAS.....	76

1 INTRODUÇÃO

O conceito de transparência, com o sentido e os mecanismos atribuídos atualmente, foi uma construção decorrente dos Estados democráticos contemporâneos. A institucionalização da transparência em regras e procedimentos (Berliner, 2014), sobretudo a partir da segunda metade do século XX, foi parte importante no processo de legitimação das novas democracias. Nas palavras de Rivera (2008, p. 5), “nas últimas três décadas do século XX e início do século XXI, democracia e transparência, como uma catarata irreprimível, desenvolveram uma relação cada vez mais intensa, poderosa, mais harmoniosa, tornando-se uma equação característica da modernidade e da globalização, de forma que no início do século XXI quase não havia país democrático que não tivesse ou não discutisse a relevância de ter uma lei de transparência”.

No contexto de um governo democrático, a transparência aparece como um elemento crítico no constitucionalismo liberal, servindo para limitar o poder dos governos, ao mesmo tempo em que os fortalece, os legitima perante os governados (Rivera, 2008). Faz parte do *accountability* democrática, conceito amplo que envolve a prestação de contas, a publicidade das ações governamentais e os mecanismos institucionais de controle e de responsabilização dos governantes.

A transparência tem papel fundamental na relação entre cidadãos e agentes estatais para minimizar assimetrias informacionais, permitindo maior vigilância e controle sobre os atos dos governos (Filgueiras, 2011). Trata-se de um dos principais temas relacionados às ferramentas que compõem as complexas relações entre os atores democráticos, sociedades e governos (Klein et al., 2018). Nesse sentido, é condição basilar na relação entre Estado e sociedade, e somente se efetiva se for possibilitado aos cidadãos o acesso às informações da atuação governamental. Tanto que nas últimas reformas dos Estados modernos, a transparência exerceu um protagonismo para determinar um ideal democrático a ser alcançado, de modo que sua ausência oportunizaria atos de corrupção, fenômeno que abala a confiança, a legitimidade dos governos e a moral pública, condições estas que enfraquecem a democracia (Pereira, 2004).

Pari passu ao fortalecimento da transparência como condição essencial para o funcionamento da administração pública e, de maneira geral, como elemento fundamental nos governos democráticos, ocorreu o crescente interesse na literatura em estudar o tema e seus efeitos práticos nos governos nacionais e subnacionais. Os resultados empíricos, em geral, concluíram pela prevalência dos efeitos positivos da transparência e do acesso às informações governamentais por parte dos cidadãos, embora na prática esses efeitos nem sempre possam ser facilmente percebidos. Existem desafios a serem superados, pois ser transparente não é uma

condição natural das organizações, mas sim uma atitude que demanda tempo e custos em recursos humanos e materiais para sua implementação.

Além disso, é necessário que as práticas de transparência se reflitam tanto nas rotinas e procedimentos das organizações públicas, como na cultura organizacional que direcionam o comportamento dos atores em todos os níveis (Vergara, 2007; Menezes; Oliveira, 2019; Alves et al., 2020) e, principalmente, que as políticas de transparência sejam cumpridas (Pozen, 2020). Essas condições, em grande medida, estão relacionadas às decisões políticas internas e/ou com fatores externos (Zuccolotto; Teixeira, 2014), que podem mudar o rumo do que se espera e do seria ideal para um governo ser transparente.

Com a importância da transparência, tem-se visualizado na literatura a preocupação em entendê-la sob diversas abordagens, casos, formas, objetos, contextos, fatores explicativos e os diferentes procedimentos metodológicos para estudá-la. Nesse sentido, reflexões sobre as deficiências conceituais e sobre a abordagem correta da classificação e perspectivas da transparência consideradas nas pesquisas foram objeto de estudo de diversos autores (Zuccolotto et al, 2015; Michener, 2018; Gomes, 2018; Rodrigues, 2020; Pozen, 2020), preocupados em responder questionamentos sobre os efeitos da transparência, nem sempre demonstrados positivos. A discussão se trata de uma preocupação visando atribuir mais qualidade e viabilidade às análises, melhorar a compreensão do sentido, das potencialidades e contribuição da transparência para seus efeitos práticos e como elemento fundamental na constante evolução do processo democrático.

Em relação às formas de transparência, Zuccolotto et al. (2015), com base em uma revisão na literatura internacional e na proposição de uma classificação própria sobre as diversas perspectivas de análise do tema, propuseram uma ampliação de conhecimento sobre esse campo de investigação e, por conseguinte, uma maior precisão conceitual e classificatória aos estudos no campo de alcance dessa política.

Para os autores, de forma geral, os trabalhos acadêmicos que têm como objeto de estudo a transparência dos governos, acabam fazendo uma abordagem mais generalista, misturando diversos termos que acabam por comprometer a abrangência, a relevância e a confiabilidade da pesquisa. Em muitos casos, os estudos misturaram avaliações de transparência ativa com transparência passiva, de transparência nominal com efetiva, de visibilidade de informação com capacidade de inferência e, principalmente, misturaram perspectivas analíticas da transparência, avaliando ao mesmo tempo transparência contábil, orçamentária, institucional, de compras etc., sem fazer as ponderações necessárias sobre cada uma dessas áreas.

O conceito de transparência não é unívoco, pelo contrário, seu significado permanece fluido, em construção, de modo que o resultado apresentado em uma pesquisa pode depender da perspectiva estudada (Rodrigues, 2020). Como abordaram Zuccolotto et al. (2015), trabalhar com o tema transparência pública na atualidade, dada a proporção tomada pelo tema, importa considerar a necessidade de limitá-la por um conceito e classificá-la quanto aos tipos, direções, variedades, iniciativas, dimensões conceituais e direcionar às diversas perspectivas analíticas possíveis de serem analisadas.

O debate acadêmico sobre transparência pública e a preocupação em entendê-la tem sido recorrente objeto de estudo na literatura, empenhada em ordenar a pluralidade de termos e conceitos relacionados a esse tema. Muito disso foi possibilitado graças à disponibilização de informações públicas que sustentaram as análises das crescentes pesquisas sobre transparência, resultado da institucionalização das ferramentas da transparência ativa.

Esse termo classifica a transparência quanto sua iniciativa, que pode ser dada de forma ativa ou passiva. A transparência ativa, classificação que sustentou esta pesquisa, refere-se à divulgação de informações públicas por iniciativa das instituições para, além de transparecer suas ações, promover a eficiência da administração, incentivar e possibilitar a participação instruída dos cidadãos nas questões coletivas (Rodrigues, 2013). No Brasil, as diretrizes da transparência ativa foram impostas pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que em seu 8º artigo estabeleceu ser “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo e geral por eles produzidas ou custodiadas” (Brasil, 2011).

Para ilustrar a pluralidade dos temas abordados sobre a transparência pública, citam-se alguns exemplos da literatura nacional e internacional. Filgueiras (2011) abordou a necessária distinção entre transparência, *accountability* e política de publicidade. Avaliações e questionamentos sobre os efeitos das políticas de transparência foram objetos de estudo de Michener (2018) e Pozen (2020). Grimmelikhuijsen e Kasymova (2015) analisaram a transparência governamental em contextos democráticos diferentes. Por sua vez, Cucciniello et al. (2016), em uma revisão da literatura sobre os 25 anos de pesquisas sobre transparência governamental, fizeram importantes análises sistemáticas das formas, objetivos e resultados dessas políticas.

No contexto brasileiro, sobretudo com o advento das leis brasileiras sobre transparência e acesso à informação, os estudos voltados aos entes federativos buscaram avaliar a transparência ativa dos portais eletrônicos institucionais à luz desses normativos, com a

construção de índices que indicaram a evolução das instituições no cumprimento das legislações (Klein et al., 2018; Menezes; Oliveira, 2019; Possamai; Souza, 2020; Alves et al., 2020).

Somando-se à extensa agenda de pesquisa sobre transparência pública, sobretudo das últimas duas décadas, destacaram-se as investigações com objetivos voltados para a identificação de fatores que tiveram relação com a decisão dos gestores e políticos para a exposição ou retenção de informações.

Nessa temática, um número crescente de estudos, nacionais e internacionais, investigou os impulsionadores da transparência, buscando explicar as motivações que levaram alguns governos e instituições serem mais transparentes do que outros (Silva et al., 2022). Diversos desses estudos, especialmente com bases empíricas, buscaram demonstrar que alguns fatores, de origem interna e externa às instituições, podem explicar o nível de transparência governamental nas diversas esferas de governo (Zuccolotto; Teixeira, 2014; Araujo; Tejedo-Romero, 2016; Alcaide Muñoz et al., 2017; Schnell; Jo, 2019; Piña; Avellaneda, 2019; Silva et al., 2019; Silva; Bruni, 2019; Baldissera et al., 2020; Tavares; da Cruz, 2020; Benito; Guillamón; Ríos, 2021; Fenner et al., 2022; Stănuș, 2022; Michener; Nichter, 2022). No geral, esses fatores estiveram associados ao ambiente político-eleitoral, às condições socioeconômicas, às condições financeiro-orçamentária e aos fatores institucionais dentro de cada contexto analisado.

Para exemplificar, foram encontradas relações positivas entre a transparência governamental e fatores socioeconômicos como a renda *per capita*, nível de desenvolvimento educacional, quantidade populacional (Zuccolotto; Teixeira, 2014; Schnell; Jo, 2019; Baldissera et al., 2020; Benito; Guillamón; Ríos, 2021; Michener; Nichter, 2022). Também foram achadas relações positivas com fatores políticos-eleitorais, como gênero do governante, ideologia política, participação eleitoral e competição política. Os resultados demonstraram que governantes do sexo feminino tendem a divulgar mais informações (Araujo; Tejedo-Romero, 2018; Tavares; da Cruz, 2020; Benito; Guillamón; Ríos, 2021), embora se tenha achado indicação contrária em estudo no contexto brasileiro (Fenner et al., 2022). Em relação ao perfil ideológico, partidos de direita tiveram relação positiva nos resultados da pesquisa de Araújo et al. (2016) e de Benitto et al. (2021), mas apresentaram relação inversa em outros estudos (Citro et al., 2021).

A participação eleitoral e a competição política mostraram estar relacionados com uma maior divulgação de informações (Araujo; Tejedo-Romero, 2016; Baldissera et al., 2020; Michener; Nichter, 2022), embora se tenha encontrado relação inversa entre competição política e nível de transparência municipal (Benito; Guillamón; Ríos, 2021).

Para o delineamento desta pesquisa, o foco foi dado aos fatores explicativos da transparência ativa nas assembleias legislativas brasileiras, órgãos do poder Legislativo estadual, cuja composição se dá por membros eleitos pelo povo (deputados estaduais). A função legislativa é um dos pilares do poder político e estatal no contexto das democracias representativas e do Estado de Direito, pois exercem a função normativa, que disciplina as decisões fundamentais para a vida dos indivíduos que integram a sociedade, no sentido de concretizar a vontade constitucional. Além da função típica de legislar, possuem as competências de representação, de legitimação da ação governamental, de controle e fiscalização, de juízo político e de constituinte.

Como exemplos, destacam-se a atuação do legislativo estadual como fiscalizador e controlador do Executivo no cumprimento das leis, incluindo o controle político; a competência judicial de julgar o governador e os secretários de Estado nos crimes de responsabilidade e; atuação investigativa, averiguando a ocorrência de ilícitos, em fatos determinados, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito. Observa-se, na verdade, que a atuação do legislativo vem sendo continuamente ampliada, em face da necessidade de enfrentar a multiplicidade e a complexidade dos problemas impostos pelo progresso social (Chamun, 2021). Além disso, os órgãos parlamentares, como as assembleias legislativas, são imprescindíveis à vigência dos princípios democráticos (Silva, 2010), representando a materialização do conceito de Democracia.

Nessa qualidade, as assembleias legislativas precisam transparecer suas ações, dispendo de mecanismos e práticas de transparência que irão permitir o acompanhamento e o controle da sociedade nas ações do parlamento e da gestão administrativa, materializando parte do seu papel democrático (Raupp; Perfoli, 2017; Nobre; Araújo, 2019). Apesar disso, historicamente, as assembleias legislativas estaduais são caracterizadas por sua baixa capacidade de promover, com informações, análises de gastos e desempenho dos parlamentares, por exemplo (Caleffi; Raupp, 2017; Rocha et al., 2019). Espera-se que, com o avanço tecnológico, os canais para a promoção da transparência sejam ampliados e facilitados, pois como apontaram Caleffi e Raupp (2017), o legislativo deveria servir como exemplo – é dele que emanam a elaboração das leis e ele deveria ser o primeiro a demonstrar que as normas funcionam (e como elas funcionam).

No contexto do legislativo estadual, assim como levantado pelos estudos em governos locais e nacionais, as práticas e políticas de transparência e seus resultados não dependem apenas de iniciativas e diretrizes legais para serem bem-sucedidas (Zuccolotto; Teixeira, 2014), mas estão relacionados com fatores internos e externos que, se estudados, podem contribuir com a literatura sobre o tema e ajudar na melhoria contínua da atuação das assembleias. Os

esforços de toda a investigação empírica que vem sendo feita em diversos estudos buscaram fornecer respostas decisivas sobre as razões por trás das flutuações nos níveis de transparência.

Nesse sentido, visando contribuir com essa temática, esta pesquisa visou responder a seguinte questão de pesquisa: **Quais fatores explicam os índices de transparência nas assembleias legislativas dos estados brasileiros?** Almejando responder à questão de pesquisa, o estudo tem como objetivo geral analisar fatores que explicam a transparência ativa¹ nas assembleias legislativas dos estados brasileiros.

Para a justificativa desta pesquisa, inicialmente remontou-se à literatura. Os estudos acadêmicos sobre transparência nas assembleias legislativas têm se concentrado principalmente na avaliação do atendimento a itens específicos das leis brasileiras de transparência fiscal e de acesso à informação (Raupp; Pinho, 2014; Raupp et al., 2014; Silva et al., 2013; Raupp; Caleffi; 2017; Raupp; Perfoli, 2017; Nobre; Araújo, 2019; Raupp, 2020). Apesar da vasta literatura, sobretudo internacional, sobre fatores determinantes da transparência, há uma lacuna de estudos voltados à função legislativa de governo, destacadamente em nível estadual. Em nível nacional, os estudos também são focados na função executiva, notadamente na esfera local, com poucas investigações voltadas ao legislativo municipal, vide Silva et al. (2022).

Para ilustrar tais constatações, cita-se as pesquisas de Raupp e Pinho (2014), e Raupp e Caleffi (2017) que investigaram a transparência nas assembleias legislativas sob a ótica de requisitos legais de responsabilidade fiscal e de acesso à informação. Silva et al. (2013) avaliaram a transparência na prestação de contas da atuação das comissões legislativas. Raupp et al. (2014) analisaram a transparência em dimensões específicas da legislação fiscal e de acesso à informação, enquanto Nobre e Araújo (2019) e Raupp (2020) investigaram os níveis de transparência das assembleias legislativas das regiões Nordeste e Sul, respectivamente. Por sua vez, Raupp e Perfoli (2017) avaliaram a transparência nas assembleias legislativas brasileiras um pouco além dos indicadores legais, inserindo elementos da dimensão legislativa, por meio da disponibilização de indicadores da atividade parlamentar.

Em relação aos estudos que trataram sobre fatores explicativos da transparência, a maioria dos estudos, nacionais e internacionais, fez essa investigação no âmbito dos governos locais, predominantemente na função executiva, ficando as demais funções do governo com

¹A pesquisa alcançará apenas a classificação quanto à iniciativa referente à transparência ativa, com a coleta de informações sendo realizadas nos sítios eletrônicos oficiais das assembleias legislativas estaduais. Além disso, a transparência aqui considerada está baseada nos índices disponíveis sobre as assembleias legislativas. Neles os principais conteúdos estão relacionados a: atividade legislativa, informações, por exemplo, de ações, sessões e conduções dos parlamentares, atividade administrativa, dados sobre, para ilustrar, de estrutura, governança, organização, recursos financeiros e prestação de contas, e atividade participativa, comunicação, informações de atendimento ao cidadão e usabilidade da transparência.

uma lacuna de pesquisa. No contexto nacional, conforme levantado na pesquisa de Silva et al. (2022), dos estudos anteriores com foco nos legislativos municipais, nenhum teve como objetivo identificar fatores que explicassem os níveis de transparência das câmaras municipais, sendo a maioria voltado à análise de conformidade legal de divulgação de informações dos portais eletrônicos, exigência das leis brasileiras sobre a transparência pública. Para o ente estado, a ausência de estudos voltados ao legislativo tendo como objeto esse tema é ainda mais evidente, existindo, portanto, caminhos a serem pesquisados.

As contribuições deste estudo estão em discorrer que os fatores políticos são mais limitantes do que indutores à transparência nas assembleias legislativas. Nos resultados encontrados, mesmo com a competição política e com a participação de eleitores nas eleições, retratou-se o cenário político brasileiro: de polarização política, de presidencialismo de coalização e de interesses partidários e de bancadas, levando-se a que a transparência não seja uma política necessária e prioritária, mesmo com a existência de leis. Nem mesmo a experiência de o presidente da assembleia pareceu haver a preocupação com divulgar, mas sim com o gerenciamento de impressões, ocasionando a miopia política. Por outro lado, quando os recursos são elevados, existe alto desenvolvimento e há vigilância via mídia social nos estados, a tendência é de que as assembleias fortaleçam sua transparência.

Sobre a utilidade desta pesquisa, ressalta-se a relevância institucional dos órgãos do legislativo no contexto das democracias representativas. Dessa forma, mais do que contribuir com a literatura, este estudo poderá promover uma análise situacional da transparência nas assembleias, com a identificação de fatores que a afetam, configurando-se numa oportunidade, para governantes e sociedade, de contribuir de forma prática com a realidade dessas instituições em relação às políticas de transparência.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transparência: um caminho para a democracia

O conceito de transparência governamental com o sentido e o modo como é difundido atualmente surgiu a partir da segunda metade do século XX, tendo, entre outras motivações, relação com a disseminação das boas práticas de governança, que ditam regras sobre como as instituições devem ser administradas e controladas (Zorzal, 2015). Nesse caminho, o conceito se consolidou como um instrumento para se alcançar diversos objetivos na administração pública, que podem ser vistos a partir da perspectiva dos seus efeitos sobre os cidadãos, tais como na legitimidade, na participação cidadã, na confiança no governo e na satisfação; ou dos seus efeitos sobre o próprio governo, na responsabilização, na redução da corrupção, no desempenho, no processo de tomada de decisão e na gestão financeira (Cucciniello; Porumbescu; Grimmelikhuijsen, 2016).

A transparência ganhou grande destaque nas reformas mais recentes dos Estados. No Brasil mencionam-se as reformas ocorridas nos anos 80 e 90, que objetivaram promover a reconstrução do aparelho do Estado, redefinindo a sua relação com a sociedade por meio de iniciativas voltadas ao fortalecimento da democracia, à retomada do crescimento econômico e à redução das desigualdades regionais. O Estado assumiria uma “função gerencial”, transferindo para o setor privado as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado e, assim, a divulgação e comunicação se tornou essencial (Pereira, 2004).

Segundo Bairral et al. (2015), as reformas dos Estados foram apoiadas nas contribuições e orientações teóricas para o aumento do fluxo de informações para as partes interessadas. Logo, a questão da transparência passou a ter um lugar de destaque na relação governo e sociedade. A partir das reformas, os países pelo mundo passaram a promover a temática de transparência por meio do desenvolvimento e adoção de regulamentos internacionais, códigos de boas práticas de compromisso com dados abertos, e divulgação de dados econômicos aos mercados, por exemplo, assegurando a consecução dos objetivos estabelecidos e uma gestão adequada dos recursos. A grande maioria dos governos pelo mundo agregou o tema transparência às suas administrações como um exercício de boa governança, passando a sociedade a ser um ator fundamental no controle e vigilância dos governos (Hermosa et al., 2018).

Sob a perspectiva democrática, a relação entre transparência e democracia é defendida desde os tempos de Aristóteles em sua obra “*Política*”, que discorre sobre a necessidade de transparência das contas públicas como requisito para a manutenção de uma república (Medina, 2018). Segundo Medina (2018), são muitos os autores clássicos que relacionaram a disponibilização de informação pública aos cidadãos com a democracia. Cita-se, por exemplo,

Dahl, que em sua obra *Poliarquia* (1974), estabeleceu como um dos requisitos de sua abordagem da democracia procedimental o tratamento igualitário por parte do governo a todos os cidadãos em diferentes áreas, entre as quais estaria a diversidade de fontes de informação, relacionada com a transparência.

Uma sociedade democrática exige que o governo proporcione aos cidadãos condições para que exerçam seu direito de saber, de debater, de se expressar e de acessar as informações sobre a atividade governamental e suas motivações. A transparência e a abertura são pressupostos da gestão pública nas democracias contemporâneas, e devem ser vistas como condição essencial para garantir a confiança nos governos e a consolidação da democracia (Zorzal, 2015).

A aplicação da transparência pode assumir inúmeros papéis dentro das funções do Estado e sua relação com a sociedade. É uma ação pública que revela com clareza a realidade dos fatos, sendo um instrumento confiável de prestação de contas (Hermosa et al., 2018). A prestação de contas, aliás, é um dos principais objetivos dos governos transparentes. Nesse sentido, a transparência é um mecanismo para obter maior legitimidade, credibilidade e confiança nos governos, com base na necessidade de que a informação e o exercício do poder sejam transparentes (Hermosa et al., 2018; Zorzal, 2015). Conforme Hermosa et al. (2018), o alvo da transparência é permitir que os usuários da informação estabeleçam responsabilidade pelas políticas de gestão de recursos públicos, sendo definida como a liberação de informações relevantes para que se possa avaliar as instituições. Assim, as informações precisam ser confiáveis, acessíveis, completas, oportunas e de qualidade.

Para admitir a importância da transparência e sua legitimação como elemento basilar dos governos democráticos, organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e Banco Mundial, foram impulsionadores da aplicação de ferramentas de transparência pelos governos, produzindo, inclusive, modelos e códigos de boas práticas para sua implementação (De Renzio; Wehner, 2017).

Cada uma dessas organizações enfatizam a abordagem ao tema transparência conforme seu papel como representação internacional. O FMI, por exemplo, elaborou o código de boas práticas para transparência fiscal, o qual possui um tópico específico de acesso público à informação, tendo como diretriz principal que as organizações devem “divulgar informações em locais e formato que garantam que estejam amplamente disponíveis e acessíveis ao público” (FMI, 2019, p. 28).

A OCDE, dada sua finalidade institucional, enfatizou a transparência com uma abordagem voltada às questões econômicas e sociais, garantido aos países-membros o acesso às informações públicas. Em uma abordagem mais recente, com o estabelecimento do conceito de governos abertos, a OCDE emparelha a transparência como um dos princípios da cultura de governança, juntamente com a participação social, a *accountability* e integridade em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo. A implementação desses princípios em políticas públicas incrementa reformas nos países, que resultam no amadurecimento e fortalecimento das democracias (OCDE, 2020).

O Banco Mundial, por sua vez, adotou ao longo dos anos uma política progressiva de divulgação, estabelecendo um padrão que outras instituições financeiras deveriam se empenhar em alcançar ao examinarem as suas políticas de divulgação de informações e, com isso, de certa forma, assumiu um papel de liderança em transparência entre as instituições internacionais (Banco Mundial, 2010).

Em resumo, com a elaboração e disponibilização de documentos orientativos sobre transparência, os organismos internacionais contribuíram para a criação de padrões e procedimentos para divulgação de informações públicas, proporcionando melhoria na prestação de contas.

A discussão e socialização da transparência ampliou seu conhecimento, mas, ao mesmo tempo, criou-se uma generalização conceitual (Visentini et al., 2021) e uma ideia entre acadêmicos e defensores de que a transparência seja um máximo normativo ou um fim em si mesma, ao invés de ser vista em termos instrumentais, como um meio para outros fins (Pozen, 2020). Com base nessa ideia, criou-se uma vertente de afirmações, algumas vezes contraditórias, em estudos teóricos e empíricos sobre os efeitos da transparência, que podem ter comprometido a interpretação dos resultados e as conclusões, limitando o alcance e a relevância das pesquisas sobre esse tema.

É compreensível que as políticas de transparência, por serem relativamente novas e por vezes resistidas, apresentem disfunções de concepção e necessitem ser constantemente repensadas. É aceitável que nem todas as implicações das políticas de transparência sejam positivas, porém a atenção dada por alguns acadêmicos e especialistas aos impactos negativos ou nulos, com análises encontrando provas inconclusivas de sua causalidade, parece ser desproporcional (Michener, 2018).

Na visão de Michener (2018), resultados controversos podem ser fruto de outros fatores como a abordagem ou escolha metodológica, atenção excessiva ao impacto sobre um número limitado de áreas, como, por exemplo, responsabilização e participação. Ou como estudaram

Zuccolotto et al. (2015) e Rodrigues (2020), os resultados nem sempre positivos dos estudos com bases empíricas podem ter relação com a delimitação insuficiente dos conceitos, tipos, limites, direções, dentre outros termos, relacionados à transparência pública. Por outro lado, resultados negativos podem significar realmente deficiências na política de transparência, afinal, como afirma Michener (2018), não se pode esperar que qualquer política gere consequências se sofrem lapsos de implementação e cumprimento.

Complementando essa discussão, Pozen (2020) concluiu que não há incoerência no fato de as políticas de transparência produzirem efeitos positivos em determinados contextos e efeitos negativos ou mesmo opostos em outros (vide Grimmelikhuijsen; Kasymova, 2015), dado que a transparência não é um ideal normativo coerente.

Além disso, para uma compreensão maior da forma como as políticas de transparência funcionam, Stănuș (2020) sugeriu um aprofundamento nos contextos jurídicos, institucionais, históricos, políticos e culturais específicos em que essas políticas são elaboradas e implementadas, bem como que se faça uma análise de fatores contextuais que possam estar relacionados com os níveis de transparência.

Contribuindo com essa visão, Bairral (2013), com base na literatura internacional, de forma semelhante concluiu que a transparência pública pode ocorrer em decorrência de certos incentivos associados à divulgação de informação, tais como incentivos políticos, institucional, governamental, financeiro e/ou econômico e social, os quais comportam diversos fatores que podem determinar de forma positiva ou negativa a divulgação.

Sobre isso, Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016), em um estudo sobre os 25 anos de pesquisa sobre transparência, apontaram sobre a importância de se definir com clareza o que será analisado quando se propõe algo sobre esse tema, tendo-se a consciência de que nem sempre os resultados serão positivos, e que a transparência governamental pode ser bem-sucedida sob certas condições, mas não em outras. Na análise realizada pelos autores, destacaram-se seis formas de transparência governamental e nove objetivos distintos associados a uma maior transparência. Como formas, destacaram-se a transparência orçamentária, administrativa e política - focadas no objeto -, e a transparência na tomada de decisão, a transparência nas políticas e dos resultados das políticas – focadas nas atividades. Como resultados ou objetivos, os autores classificaram em duas categorias, considerando seus efeitos sob o ponto de vista dos cidadãos ou do governo: sob o ponto de vista dos cidadãos, apresentaram-se os efeitos sobre a legitimidade, a participação cidadã e a confiança no governo; do ponto de vista do governo, destacaram-se os efeitos sobre a responsabilização, redução da

corrupção, desempenho, processo de tomada de decisão, gestão financeira e colaboração entre os governos.

Em síntese, toda a discussão empírica sobre a transparência deve vir acompanhada de uma compreensão de que seus efeitos variam de acordo com a forma estudada e também com fatores contextuais internos e externos às instituições.

Embora as investigações empíricas tenham predominado nos estudos mais recentes, as análises teórico-conceituais são importantes, dadas as incertezas que persistem sobre o que é a transparência e o que ela pode fazer. Nesse sentido, Zuccolotto (2015) e Rodrigues (2020), com base em levantamentos na literatura internacional, propuseram uma reflexão sobre o conceito de transparência nas democracias contemporâneas, explicando que este conceito pode assumir uma tipologia com alguns subtipos nas organizações, que revela uma gama de diferentes níveis e formas de transparência não mutuamente excludentes e capazes de aferir maior precisão a real transparência nas instituições.

Rodrigues (2020) parte do pressuposto de que o conceito de transparência não vem sendo propriamente delimitado pela literatura que aborda a avaliação dessa política pública, pois trata o tema como uma obrigatoriedade de divulgação do máximo de informações governamentais possíveis, sem ponderações sobre a necessidade de opacidade para certos tipos de informações, como os dados sensíveis, àqueles restritos e/ou sigilosos, em que a divulgação antecipada poderia ocasionar inviabilidade em sua finalidade ou danos pessoais, institucionais e até para a segurança do Estado.

O estudo realizado por Rodrigues (2020) propôs uma tipologia com quatro subtipos de transparência capazes de captar nuances que um conceito generalista não seria capaz de demonstrar. Os subtipos de transparência propostos pela autora se referem à: (1) a transparência plena; (2) a transparência nominal; (3) a transparência condicionada, e (4) a transparência da atribuição e gestão do sigilo.

As bases para a proposição do estudo de Rodrigues (2020) foram os arcabouços conceituais dos estudos desenvolvidos por Michener e Bersch (2013), que desenvolveram um conceito para a transparência; o estudo de Goertz (2006), que promoveu um debate sobre a conceitualização dos fenômenos sociais; e o trabalho de Hood e Heald (2006), que estudaram as variedades e direções da transparência.,

No conceito desenvolvido Michener e Bersch (2013), a transparência é formada pelos elementos visibilidade, que é composta pelos indicadores completude e encontrabilidade, e a inferabilidade que, por sua vez, é composta por indicadores que assegurem a compreensão e uso da informação pelo público interessado, tais como verificabilidade (verificação da

veracidade por terceiro ator ou instituição), desagregação (dados com elevado nível de detalhamento) e simplificação (possibilidades de visualização de dados inteligíveis para um público maior).

Goertz (2006), em seu debate sobre a conceitualização de fenômenos sociais, estrutura a formação dos conceitos em três níveis: o primeiro é o nível básico, conceito central utilizado nas proposições teóricas; o segundo é formado por todas as dimensões constitutivas do primeiro nível; e o terceiro é dos indicadores, onde os casos são mensurados e classificados. Dentro dessa classificação, elementos dos conceitos podem ser substituíveis quando não se enquadrarem na condição de elementos necessários e nem suficientes para sua formação. Outra ferramenta utilizada pelo autor trata da adjetivação dos conceitos, que pode aumentar ou diminuir os casos alcançados por determinada ontologia conceitual, a exemplo da transparência.

Por sua vez, Hood e Heald (2006) discorreram sobre as direções e as variedades da transparência. Em relação às direções, os autores fazem uma combinação entre a transparência vertical, horizontal, interna e externa. A vertical poderá ser ascendente (cidadãos monitoram o governo), ou descendente (governo monitora os cidadãos); enquanto a horizontal poderá ser externa (observação do exterior da organização), ou interna (são observadas informações que ocorrem dentro da organização).

A variedades de transparência estão relacionadas com certas condições para a disponibilização de informações. São elas: (1) transparência evento *versus* transparência processual, (2) transparência em tempo real *versus* a transparência em retrospecto, e (3) transparência nominal *versus* transparência efetiva. A primeira está relacionada à extensão da transparência dada dentro de um ciclo de política pública, por exemplo, que pode ser dada em eventos específicos ou no processo como um todo.

A segunda diz respeito ao aspecto temporal da divulgação da informação, que pode ser em tempo real, com o constante monitoramento das ações, e em momento *ex-post*, com a informação sendo liberada apenas após determinado período, medida bastante comum na divulgação das informações governamentais produzidas diariamente, mas que são divulgadas em relatórios posteriores, ou para aquelas informações de caráter sigiloso.

Por fim, a transparência nominal é a simples divulgação de informações, enquanto a transparência efetiva é aquela parcela de informações que de fato é processada, digerida e útil.

A classificação proposta por Rodrigues (2020) levou em consideração a combinação e os efeitos de todos os elementos conceituais discutidos pelos três autores citados, resultando em modelo com diversas formas pelas quais a transparência pode ocorrer e ser identificada, considerando que ela pode acontecer em variados níveis e formas dentro de uma instituição.

O processo de adjetivação de Goertz (2006), aplicado aos elementos secundários do conceito de Michener e Bersch (2006), ou seja, a visibilidade e a inferabilidade das informações, resultaram nos quatro subtipos da tipologia proposta por Rodrigues (2020). Assim, a *transparência plena* se dá quando não há restrição em visibilidade e inferabilidade, ou seja, o acesso aos dados completos e de forma facilitada. Essa forma pode estar relacionada com todas as variedades de transparência apresentadas pelo estudo de Hood e Heald (2006), inclusive aquelas informações sensíveis que tiveram um período de acesso restrito.

A *transparência nominal* trabalha com restrições na inferabilidade, o que pode ocorrer simplesmente por má-fé dos gestores públicos ao fornecer as informações, ou por questões que revelam deficiências institucionais, tais como falta de recursos, sistemas mal estruturados para o tratamento e disponibilização das informações e falta de compreensão com relação à responsabilidade na produção e disponibilização de dados.

Por sua vez, a *transparência condicionada* trabalha com dados restritos na visibilidade, mas não necessariamente na inferabilidade. É o que ocorre na transparência passiva, ou seja, quando há a necessidade de um processo de pedido da informação, ou ainda para pedido de informações pessoais e de processos judiciais, quando há a necessidade de se provar a necessidade de saber.

Já a *transparência na atribuição e gestão do sigilo* tem restrições tanto na visibilidade quanto na inferabilidade. Trata-se das informações sensíveis, sigilosas. Aqui os conceitos de transparência em retrospecto e de processos são aplicáveis para garantir a fidedignidade democrática dos segredos gerados pelo Estado.

Ampliando a classificação dada por Rodrigues (2020), Zuccolotto (2015) acrescentou que a transparência pode ainda ser estudada quanto à iniciativa, que poderá ser ativa ou passiva, e sob diversas perspectivas analíticas. A transparência ativa resulta de ação voluntária dos gestores públicos ou obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, enquanto a transparência passiva se refere à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que solicitarem acesso, dentro das condições legais impostas, a informações oficiais (Zuccolotto, 2015).

As perspectivas analíticas da transparência mencionadas pelo autor, quais sejam, a orçamentária, a contábil, a institucional ou organizacional, a social ou cívica, a de contratos e convênios e a midiática, têm o propósito de evitar confusões e transposição conceituais e erros nas análises das pesquisas, haja vista que cada perspectiva possui uma forma de mensuração e interpretação dos dados (Zuccolotto, 2015).

O objetivo em apresentar um detalhamento sobre as discussões levantadas por Rodrigues (2020) e Zuccolotto (2015) foi trazer a reflexão proposta pelos autores no sentido de

que há mais nuances envolvidas nas análises de transparência e de acesso à informação nas instituições do que a dicotomia transparência/opacidade pode comportar. Quando se trata de discutir a transparência nas democracias modernas, é importante ampliar as análises levando em consideração os diversos aspectos teóricos levantados pelos autores, assim como fatores contextuais, internos e externos às instituições, que podem estar relacionados ou não com a divulgação de informações e, conseqüentemente, nos resultados dos estudos.

Há, portanto, muito a ser considerado quando se estuda as políticas de transparência. Historicamente, a transparência governamental está associada a vários temas importantes para os regimes democráticos, mas os estudos demonstraram que essa relação entre eles é complexa e nem sempre é evidente. Isso, de acordo com Cucciniello (2016), levou alguns estudiosos (Etzioni, 2014; Fukuyama, 2015) a questionar a efetividade das políticas de transparência e, portanto, sua capacidade de melhorar a qualidade do governo.

É verdade que a literatura, sobretudo a empírica, nem sempre apresenta resultados positivos nos estudos sobre a transparência pois, conforme foi abordado neste tópico, existem diversos fatores que podem influenciar nesses resultados, que vão desde as limitações conceituais nas abordagens, a implementação ineficiente da política e a relação com alguns fatores determinantes. No entanto, entende-se que questionar os resultados e a importância da transparência nos governos democráticos não contribui para melhorar a aplicação prática desse conceito, inclusive como política pública. Parece fazer mais sentido concentrar esforços nas diversas nuances do tema para melhorar a forma de como é entendida e implementada.

2.2 Transparência nos entes públicos (e nas assembleias legislativas)

A transparência nos entes públicos caminhou junto ao desenvolvimento do tema nos regimes democráticos, com o crescimento das demandas sociais confiadas ao poder público e da necessidade de uma abertura e vigilância (Zuccolotto, 2015) cada vez maior das informações governamentais.

O crescimento da necessidade de transparência na gestão pública contemporânea pode ser abordado sob diversas motivações. Seja como uma inspiração no setor privado, como forma de reduzir assimetria informacional, seja para promover a *public accountability* (Bairral, 2013), ou como princípio de governança pública (Platt Neto et al., 2007), ou ainda como uma consequência das reformas e modernização dos Estados democráticos. A transparência pública passou a ter um lugar de destaque, pois as consequências de um governo opaco enfraquecem a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública (Matias, 2004).

A transparência nos entes públicos pode assumir várias funções, tais como, a de publicidade, de *accountability* (horizontal e vertical), que envolve a prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos, a do controle e de incentivo à participação social, por meio da disponibilidade ao público de acesso direto às informações sobre o uso de recursos (Lunkes, 2015; Bairral, 2013), etc.

Contudo, durante muito tempo a prática da transparência no setor público ficou ligada apenas à necessidade de cumprimento de obrigações legais, com informações específicas, geralmente relacionadas com a dimensão financeira, não atendendo outras demandas de interesse dos cidadãos. Nesse sentido, não é suficiente apenas a divulgação de informações, mas também a busca pelo envolvimento das partes interessadas, incorporando informações e necessidades dos cidadãos, reduzindo a distância entre a expectativa e o que é divulgado (Cucciniello, 2014).

No Brasil, a transparência das informações públicas ganhou força normativa na Constituição Federal de 1988, que impôs obrigatoriedade aos entes públicos em prestar contas do uso dos recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade (Platt Neto et al., 2007). Seguindo o precedente normativo constitucional e acompanhando a tendente relevância social da transparência no país (Bairral, 2013), foi promulgada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que definiu, dentre outras, normas rígidas sobre o endividamento dos entes federativos e o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas e resultados.

Seguindo esse caminho normativo, alguns anos mais tarde, foi promulgada a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública – LAI), regulamentando o direito de conhecer e acessar às informações da ação governamental pela sociedade, assim como dispor sobre o dever e a forma para divulgação de informações da aplicação dos recursos públicos e de outros temas de interesse da população. A LAI expandiu as diretrizes para a disponibilização de informações não fiscais, e introduziu as normas para a viabilizar a transparência ativa e passiva (Raupp, 2015).

A produção científica nacional sobre transparência na gestão pública ganhou maior destaque entre os pesquisadores, e aumentou consideravelmente a partir da publicação dessas leis, concentrando os estudos empíricos com ênfase nos entes municipais, geralmente voltados para a função executiva. Quanto às áreas abordadas, as pesquisas enfatizaram o estudo da transparência nas dimensões administrativa, orçamentária e de responsabilidade fiscal, enquanto a divulgação de informações associada aos aspectos políticos, de tomada de decisão, de incentivo à participação e satisfação da sociedade recebeu uma atenção mais tímida por parte da literatura (Visentini et al., 2021). A dimensão política é importante para captar o grau de

acessibilidade de informações sobre os representantes políticos, seus mandatos e a atividade parlamentar, e outras informações como absentismo nas sessões e salários (Cucciniello, 2014). Vale lembrar que uma avaliação apenas do cumprimento de um conjunto de regulamentos (Stanus, 2022), pode significar um fator limitante para a pesquisa.

Predominaram nos estudos nacionais métodos que medem os níveis de transparência das informações da gestão pública disponibilizadas nos portais eletrônicos oficiais. Essa ferramenta de investigação é parte das mudanças recentes nos procedimentos de divulgar informações públicas. O desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação (TICs) nas últimas décadas trouxe novas possibilidades de promover a transparência. Com o auxílio das TICs, como a Internet, a promoção da transparência pode ser potencializada, pois os meios eletrônicos permitem um alcance maior e mais fácil do acesso às informações da administração pública (Vaz et al., 2010)

Nessa direção, pesquisas que utilizaram os portais eletrônicos institucionais como fonte de coleta de dados são predominantes. Uma grande parte dos estudos concentrou suas análises na avaliação dos níveis de transparência ativa à luz das leis brasileiras que disciplinam o tema, a exemplo da LRF e LAI (Lunkes, 2015; Andrade; Raupp, 2017; Michener et al., 2018; Alves et al., 2020; Saraceno; Monteiro, 2021; Raupp, 2022). Municípios são os objetos mais recorrentes nas pesquisas, principalmente dentro da função executiva, havendo uma lacuna na literatura relacionadas a estudos voltados para as funções legislativa e judiciária.

Para exemplificar alguns temas estudados na esfera do legislativo municipal, cita-se a pesquisa de Raupp e Pinho (2012) que buscou investigar às condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de câmaras municipais de municípios de Santa Catarina, antes e após a Lei de Transparência. Com os resultados, os autores concluíram que com o advento da nova legislação se manteve a propensão média à capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas observada antes da vigência da lei.

Também Raupp e Pinho (2012) investigaram a capacidade dos portais eletrônicos de 93 câmaras municipais de Santa Catarina em viabilizar a construção de dimensões da *accountability*, tais como a prestação de contas, transparência e participação. Como conclusão, observaram a ausência dessa capacidade, longe das condições ideais exigidas pela então nova legislação sobre transparência.

Com o objetivo verificar e analisar os níveis de transparência apresentados pelos portais eletrônicos das câmaras de vereadores das capitais brasileiras, Campagnoni et al. (2016) analisaram 24 portais nacionais e concluíram que essas ferramentas cumpriram o mínimo exigido pela lei, contribuindo pouco para a promoção das dimensões da *accountability*.

Em outro estudo, Andrade e Raupp (2017) buscaram investigar a transparência do legislativo local à luz da lei de acesso à informação a partir de evidências empíricas dos 50 maiores municípios brasileiros. Com os resultados da pesquisa, os autores concluíram que a grande maioria dos portais analisados (86%) atendiam parcialmente a divulgação das informações públicas necessárias ao atendimento da transparência exigida pela lei.

Para as assembleias legislativas, órgãos que representam a função legislativa em nível estadual, a literatura sobre transparência, da mesma forma, não é expressiva, embora sejam encontrados estudos em contextos e em dimensões específicas do conceito.

Para ilustrar tais constatações, a pesquisa de Raupp e Pinho (2014) fez uma investigação sobre a prestação de contas das 26 assembleias legislativas estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal por meio das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos, após a lei de acesso à informação entrar em vigor. Os resultados do universo estudado, na visão dos autores, mostraram uma média capacidade dos portais (78%) em oferecer conformidade legal de prestação de contas, sobretudo quando se referia aos gastos das atividades parlamentares.

Com o objetivo de avaliar a transparência da atividade parlamentar, Raupp e Perfolli (2017) investigaram a disponibilização de informações da dimensão legislativa nos portais eletrônicos das 26 assembleias legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal. A pesquisa considerou elementos da dimensão legislativa, indo além da observação meramente dos requisitos das leis de transparência. Os autores concluíram que houve alta capacidade dos portais (85,20% do universo pesquisado) na promoção da transparência da atividade dos parlamentares. No entanto, apesar do resultado positivo na divulgação das informações, os autores fizeram alerta para a impossibilidade de se conhecer o aspecto qualitativo dos dados disponibilizados, sugerindo estudos com análise de conteúdo para clarear essa questão.

No mesmo período, Raupp e Caleffi (2017) estudaram a transparência nas assembleias legislativas sob a ótica de requisitos legais de responsabilidade fiscal e de acesso à informação. Observaram que, embora tenha havido uma melhora na divulgação de informações, a maioria dos portais apresentou de baixa à média capacidade de transparência fiscal e de acesso às informações.

Em contexto regionalizado, Nobre e Araújo (2019) investigaram os níveis de transparência, a partir de informações divulgadas nos sítios eletrônicos das assembleias legislativas da região Nordeste do Brasil. Os resultados mostraram que, mesmo tendo passado um tempo considerável desde o início da vigência da LAI, os níveis de transparência ainda eram baixos e havia uma preocupação muito maior em atender as formalidades da legislação em detrimento à qualidade e a compreensibilidade das informações disponibilizadas.

Na mesma linha, Raupp (2020), por meio da técnica de análise de conteúdo, analisou relatórios disponibilizados nos portais das assembleias legislativas da região Sul do Brasil, com intuito de verificar se constituíam ferramentas de efetiva transparência dos gastos incorridos com a atividade parlamentar. Divergindo do estudo na região Nordeste, por exemplo, foi constatada alta capacidade de transparência, com a disponibilização de dados em formato aberto, fato que contribuiu para atributos de qualidade das informações. Conquanto, foram identificadas oportunidades de melhoria como, por exemplo, a observação da tempestividade na divulgação das informações.

A próxima seção traz uma abordagem sobre os fatores que podem estar relacionados com a divulgação de informações governamentais, quando estudada em diferentes contextos e sob diversas abordagens. Com base na literatura teórica e empírica existente sobre esse tema, será desenvolvido um conjunto de hipóteses sobre os fatores explicativos da transparência identificados e entendidos como pertinentes na análise do tema no legislativo estadual brasileiro, universo deste estudo.

2.3 Fatores explicativos da transparência pública nas assembleias legislativas

Na literatura sobre administração pública há muito se enfatiza a transparência e a abertura como valores democráticos fundamentais (Hood; Heald, 2006; Piotrowski, 2008). O interesse e a necessidade de formulação e implementação de políticas de transparência têm aumentado significativamente nas últimas décadas e, paralelamente, ocorreu grande crescimento nas pesquisas, sobretudo nos últimos 25 anos, voltadas para a transparência na administração pública (Cucciniello et al., 2017). Essa literatura tem mostrado que em nível de governos nacionais, as políticas de transparência alcançam diferentes resultados nos contextos democráticos (Stanus, 2022). Essas variações ocorrem igualmente nos estudos realizados nos governos locais dentro um de país.

Essa condição pode ser explicada por um conjunto de fatores característicos presentes tanto nos diferentes regimes democráticos de países como em contextos nacionais. Esses fatores têm sido objeto de exame em diversos estudos, em grande parte voltados a identificar os determinantes da transparência de governos locais. Tal afirmação pode ser constatada em estudos recentes de diversos países, cujo foco foi dado à identificação de alguns fatores associados à transparência dos governos locais (Sol, 2013; Araujo; Tejedo-Romero, 2016; Alcaide Muñoz et al., 2017; Araujo; Tejedo-Romero, 2018; Piña; Avellaneda, 2019; Tavares; Da Cruz, 2020; Benito; Guillamón; Rios, 2021; Wagner, 2021; Michener; Nichter, 2022; Stănuș, 2022). Apesar da predominância em governos locais, foram encontrados estudos em

contextos nacionais dos países (Garcia-Tabuyo; Sáez-Martín; Caba-Pérez, 2016; Schnell; Jo, 2019; Citro; Cuadrado-Ballesteros; Bisogno, 2021), principalmente avaliando a transparência fiscal.

Os estudos nacionais seguiram essa tendência e focaram suas pesquisas nos entes municipais, especialmente nas prefeituras (Avelino et al., 2014; Bernardo et al., 2017; Silva et al., 2019; Silva; Bruni, 2019; Vieira et al., 2019; Baldissera et al., 2020; Silva et al., 2020; Fenner et al., 2020; Batista et al., 2022). Poucos direcionaram suas análises para os entes federais (Bairral et al., 2015) e estaduais (Zuccolotto; Teixeira, 2014; Sousa et al., 2015; Zuccolotto; Teixeira, 2017).

O número crescente de estudos voltados para analisar os fatores explicativos da transparência nos governos locais, predominantemente na função executiva, pode se basear na premissa de que a função executiva dos governos é a que se mostra mais presente na vida cotidiana dos cidadãos, pois é responsável pela execução dos serviços públicos. Com isso, mantém-se nessa função a maior parcela dos recursos públicos, cuja aplicação deve ser objeto das políticas de transparência (Franklin; Ferreira; Campos, 2023).

No panorama apresentado até aqui, existe uma necessidade de estudos na literatura voltados a analisar os fatores explicativos da transparência na função legislativa, destacadamente no ente estadual. Apesar dessa constatação, uma investigação tendo como o objeto de pesquisa a legislativo estadual, além de contribuir para suprir uma lacuna de pesquisa, poderá se valer do amplo caminho já percorrido nessa agenda pelos estudos nos governos locais.

Considerando as variáveis que compõem os índices de transparência, que podem diferir conforme a atividade típica de cada uma das funções de governo, os incentivos para divulgação de informações podem ser comuns em todas elas. Como exemplo, cita-se a pesquisa de Silva et al. (2022), que analisaram os fatores determinantes da transparência nos portais das Câmaras Municipais da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte. Na análise, foram utilizadas variáveis socioeconômicas e populacional, recorrentes nos estudos sobre a transparência das prefeituras, feitas as adaptações aos tipos e características de informações disponibilizadas pelo legislativo municipal.

Numa perspectiva ampla, na literatura teórica e empírica sobre os diferentes incentivos para a divulgação de informações governamentais, em contextos nacionais e subnacionais, consolidaram-se algumas características que podem estar associadas aos resultados encontrados. Para efeito deste estudo, essas características serão agrupadas em três categorias de fatores, quais sejam: financeiro-orçamentário, desenvolvimento e gestão e político. Além

dos fatores mencionados, as análises serão complementadas pela inclusão da variável referente ao número de seguidores nas redes sociais das assembleias legislativas.

Considerando o contexto do universo deste estudo, o fator financeiro-orçamentário será formado pelas variáveis emendas parlamentares impositivas, orçamento e execução orçamentária das assembleias legislativas, e arrecadação própria dos estados; o fator desenvolvimento e gestão será composto pelas variáveis referentes às medianas dos Índices Firjan de Desenvolvimento e de Gestão Fiscal dos estados, e PIB *per capita* dos estados. Por sua vez, o fator político incluirá as variáveis competição política, participação eleitoral, o número de deputados que compõem o Parlamento estadual, o tempo ocupado pelo presidente e a característica pessoal idade do presidente.

Elementos financeiros e orçamentários foram relacionados com a divulgação de informações em estudos anteriores, em nível nacional e local. Não obstante as variáveis analisadas na maioria das pesquisas serem características da função executiva, a literatura sobre fatores determinantes da transparência tem trabalhado alguns fatores dentro desses contextos que, de forma análoga, podem servir de fundo para as análises no legislativo estadual.

As investigações mostraram que governos locais com maior autonomia financeira indicam maior capacidade administrativa (mais recursos para infraestrutura e recursos humanos mais preparados) e melhor cumprimento das políticas de transparência (Tavares; Cruz, 2017; Stanus, 2020). Tavares e Cruz (2017) fizeram uma associação positiva entre orçamento com o aumento da capacidade do governo local para exercer escolhas para divulgação de informações e estímulo da responsabilização perante os cidadãos.

Na mesma linha, Bernardo et al. (2017) acharam relação positiva entre receita orçamentária e o índice de transparência municipal, associando este resultado a uma lógica de que quanto mais recursos para realizar suas atividades, mais informações serão disponibilizadas à população.

Conforme levantou Baldissera et al. (2020), as condições financeiro-orçamentárias estão relacionadas à necessidade dos governos em criar mecanismos com o objetivo de demonstrar o cumprimento do dever de transparência e responsabilidade sobre o uso dos recursos públicos. Essas condições dão credibilidade financeira e demonstram a capacidade do governo em atender seus compromissos de pagamento de dívidas. Assim, no estudo os autores observaram uma relação positiva entre a situação financeiro-orçamentária e à motivação para a divulgação de informações.

De modo contrário, Sousa et al. (2015) demonstraram relação negativa entre a receita orçamentária dos estados brasileiros e o índice de transparência utilizado. Esse fato seria

motivado pela hipótese de que, ao possuírem mais recursos, os estados amenizam sua preocupação com a divulgação por conseguirem atender melhor as demandas da população, o que reduziria a exigência informacional devido à satisfação com o governo. No mesmo sentido, os estudos de First et al. (2017) e Mota et al. (2017) encontraram relação negativa com as variáveis execução orçamentária e arrecadação.

A variável emendas parlamentares impositivas, ainda não foi contemplada pela literatura, muito provavelmente por ser um elemento incorporado recentemente por imposição legal ao fator financeiro-orçamentário das assembleias legislativas. Mas, corroborando com a maioria dos resultados relacionados a esse fator, espera-se que a destinação das emendas aos parlamentares tenha uma relação positiva com a transparência dessas instituições. A obrigação está na divulgação e na responsabilidade dos parlamentares para a utilização dos recursos, mesmo com situações de má-distribuição de recursos e “emendas pix e secretas” (Franklin; Ferreira; Campos, 2023).

Apesar da existência de resultados divergentes, para fins deste estudo, espera-se que uma melhor condição financeiro-orçamentária das assembleias legislativas contribua para uma maior transparência das suas ações e do uso dos recursos públicos. Tendo isso em vista, tem-se, assim, a Hipótese 1:

H₁: O fator financeiro-orçamentário tem relação positiva com o nível de transparência pública das assembleias legislativas.

Na literatura também tem sido investigado que elementos externos, como o grau de desenvolvimento socioeconômico da população analisada, podem estar relacionados com a decisão por mais ou menos divulgação. Da mesma forma, como parte de um rol de fatores internos, a forma como os governantes realizam a gestão fiscal do orçamento contribui com essa decisão.

Assim, para o desenho proposto a este estudo, as variáveis Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*), Índice Firjan de Desenvolvimento (IFD) e Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFDF) representarão o fator desenvolvimento e gestão.

Os indicadores de desenvolvimento socioeconômico e de gestão fiscal são recorrentes nas pesquisas sobre as motivações para a divulgação de informações, sobretudo no contexto brasileiro. Nesse sentido, Avelino et al. (2014), em estudo com municípios de Minas Gerais, identificaram que indicadores socioeconômicos, como o PIB *per capita*, influenciaram nos níveis de evidenciação nos portais eletrônicos. Da mesma forma, Vieira e Àvila (2019) fizeram tal constatação para indicadores socioeconômicos, fiscais e de gestão de municípios brasileiros.

Silva et al. (2020) concluíram que a variável PIB *per capita* foi significativa para explicar de forma positiva a divulgação de informações de gestão fiscal nos municípios brasileiros. Esse resultado também foi o encontrado por Batista et al. (2022), quando investigou as motivações que levaram os atores políticos a promoverem a transparência pública também nos municípios brasileiros.

Costa et al. (2018), igualmente, encontraram relação positiva entre o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, na sua componente educação (IFDM-Educação), e o níveis de transparência em municípios brasileiros de médio porte. Esse resultado foi partilhado pelos estudos de Zuccolotto e Teixeira (2014), que relacionaram os fatores fiscal e socioeconômico com a transparência nos estados brasileiros, e de Brocco et al. (2018) em relação ao IFDM de municípios do estado do Rio Grande do Sul.

A gestão fiscal (IFGF) de 4.472 municípios de todas as regiões geográficas brasileiras foi objeto de estudo de Silva et al. (2019), e demonstrou relação positiva e significativa com a variável dependente Índice Nacional de Transparência (INT), utilizada como *proxy*.

Contudo, Brocco et al. (2018) e Bernardo et al. (2017), quando investigaram os fatores explicativos da transparência em municípios de médio e grande porte dos estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, respectivamente, não encontraram significativa estatística entre as variáveis, indicando que o PIB *per capita*, naqueles contextos, não tiveram relação com os níveis de divulgação.

A conclusões semelhantes chegaram Silva et al. (2020), ao analisarem a relação do IFDM com a disponibilização de informações fiscais em municípios brasileiros, e Bernardo et al. (2017) em relação ao IFGF dos municípios de médio de grande porte de Minas Gerais.

Não obstante os diferentes resultados de pesquisas anteriores, que se pode atribuir às características contextuais do objeto de estudo e do modelo empregado nas análises, espera-se que o fator desenvolvimento socioeconômico e gestão tenha uma relação positiva com o nível de transparência das assembleias legislativas. Diante dessa perspectiva, tem-se, assim, a Hipótese 2:

H₂: O fator desenvolvimento e gestão tem relação positiva com o nível de transparência pública das assembleias legislativas.

As variáveis políticas também têm sido exploradas pela literatura que investiga as motivações para mais divulgação ou para a retenção de informações, demonstrando, sob diversos aspectos, que elas têm relação com as decisões sobre a transparência pública.

Para o modelo proposto neste estudo, a competição política, a participação eleitoral, a idade do presidente das assembleias, o tempo na função de presidente e a quantidade de parlamentares representarão o conjunto de variáveis do fator político.

Sobre essas variáveis, os estudos demonstraram que a competição política tem relação com a decisão para a divulgação de informações, em alguns casos de forma positiva, em outros, negativa.

Se a competição política é baixa, a expectativa dos políticos em permanecer no poder é maior e, com isso, tendem a ser menos transparentes. Ao passo que, se o nível de competição é mais elevado, gera um incentivo para mostrarem suas ações e gestão, aumentando assim a transparência (Araujo; Tejedo-Romero, 2016). Fortalecendo essa afirmação, tem-se a ideia de que a concorrência política reduzida é susceptível a frustrar a transparência pela falta de pressão política interna para iniciar uma mudança no *status quo*. Em ambientes políticos competitivos, o governante sente a necessidade de apoiar as políticas de transparência, com o propósito de aumentar a credibilidade, compreender e abordar as preocupações dos cidadãos e envolvê-los nas discussões dos problemas locais (Tavares; da Cruz, 2017).

Alcaide Muñoz et al. (2016), quando estudaram os motivos para divulgação, com base em pesquisas anteriores, demonstraram que uma maior competição política cria uma oposição mais interessada e ativa na função de cobrar de quem está no poder maior cumprimento das promessas eleitorais. Ao mesmo tempo, essa oposição representa uma alternativa aos cargos e um risco a quem ocupa o poder de perder sua posição nas eleições futuras, o que contribui para redução nos desvios de interesse de políticos e agentes políticos. Essas circunstâncias representam um incentivo a um governo mais transparente.

No contexto brasileiro, Baldissera et al. (2020, p. 347) concluíram que a “competição eleitoral exige do gestor público uma postura mais transparente diante dos seus adversários e da população para confirmar suas promessas pré-eleitorais”.

Zuccolotto e Teixeira (2014, 2017), por sua vez, não encontraram significância estatística na relação entre competição política e a divulgação de informações fiscais e orçamentárias nos estados brasileiros. Esse resultado foi atribuído pelos autores à lógica de funcionamento do sistema político brasileiro, com o chamado governo de coalizão, caracterizado por incentivos mútuos de concessão de benefícios.

Em sentido oposto aos resultados anteriores, existe uma parte da literatura que aponta para uma relação contrária entre essas duas variáveis. Por exemplo, uma maior competição política poderia gerar um receio do grupo que detém o poder no sentido de que divulgar mais informações poderia trazer o risco de enfraquecer sua posição e reduzir o seu controle sobre o

que é divulgado. Uma menor competição, ao contrário, aumentaria a confiança na posição de poder das partes dominantes, favorecendo a intenção de divulgação (Grimmelikhuijsen; Welch, 2012).

Contribuindo com essa corrente, Cicatiello et al. (2017), ao estudarem a relação das variáveis políticas no nível de transparência fiscal em 36 países democráticos, encontraram que a fragmentação dos partidos no órgão legislativo, que representa um indicativo de maior competição política, aumenta os custos de coordenação pois há uma maior pressão sobre os gastos públicos decorrente de reivindicações de interesses heterogêneos, de modo que os governos preferem não divulgar dados fiscais, ocasionando um efeito negativo na disponibilização dessas informações.

No contexto nacional, Melo et al. (2015) trouxeram nessa linha uma importante contribuição quando estudaram a relação entre a gestão fiscal de governos municipais e a competição política. Foi observado por eles que um maior o número efetivo de partidos, por exemplo, onerou o custo de transação do executivo municipal, no sentido de que onera os custos da governabilidade devido à existência de uma maior a quantidade de atores a negociar.

A maior competição política também pode levar os governos a divulgarem menos informações, sob a justificativa de que elas poderiam ser usadas por outros grupos para escrutinar suas ações (Wehner; de Renzio, 2013) e para benefícios administrativos e eleitorais (Michener; Nichter, 2022). Por outro lado, essa condição pode refletir em um governo mais conflituoso, sendo isto um incentivo para maior transparência, como uma forma de deixar menos tópicos para discussão da oposição política (Stănus, 2020).

A participação eleitoral também tem relação com os níveis de divulgação de informação. Estudos mostram que eleitores mais participativos são um indicador para a preocupação ou interesse dos cidadãos na política e nas atividades do governo e, conseqüentemente, para a procura por responsabilização e transparência (Sol, 2013; Araujo; Tejedo-Romero, 2016; Benito; Guillamón; Ríos, 2021). Pode-se, até certo ponto, dizer que se trata de uma relação mútua, pois quanto menor assimetria de informações, mais incentivos as pessoas têm para votar (Bastida; Benito, 2009)

No contexto brasileiro, conforme concluíram Fenner et al. (2022), maiores taxas de participação de eleitores nas eleições municipais resultaram no aumento no nível de transparência, uma vez que o interesse da população nos assuntos relacionados à gestão pública causa uma pressão nos governantes para maior divulgação das suas atividades.

Melo et al. (2015) avaliaram a relação entre a participação eleitoral e a variabilidade do equilíbrio fiscal da gestão municipal. Os autores sugeriram que uma maior abstenção eleitoral

pode significar menos constrangimento ao comportamento do gestor, circunstância essa que pode gerar menos responsabilidade sobre suas ações, inclusive sobre a obrigação de divulgá-las.

Por outro lado, baixos níveis de participação eleitoral poderão representar um incentivo à maior disponibilização de informações, com o intuito de aumentar o interesse dos cidadãos pelas atividades dos governos (Araujo; Tejedro-Romero, 2018).

A idade dos líderes políticos também pode ter relação com os níveis de transparência dos governos. Políticos mais velhos, com uma experiência pessoal e política maior, são mais propensos a responder positivamente às regras e pressões para o cumprimento (Stănuș, 2022). Nessa linha, resultado semelhante foi encontrado por Santos et al. (2021), ao estudarem os fatores explicativos da transparência nos municípios do estado de Minas Gerais. Para esses autores, os prefeitos com idade mais elevada possuem mais experiência e maior conscientização de que os preceitos legais devem ser seguidos.

O tempo no mandato também pode determinar o nível de transparência do governante. A permanência prolongada no poder do chefe do executivo local se mostrou ser elemento importante da decisão de divulgar. Mandatos consecutivos reduzem a pressão para a divulgação de informações e comprometem a transparência (Tavares; da Cruz, 2017; Stănuș, 2020). A rotatividade, pelo contrário, está associada ao aumento nos níveis de divulgação, principalmente com a adoção das leis de transparência, que funcionam, inclusive, como uma forma de garantir acesso às informações no futuro (Berliner, 2014).

No contexto nacional, ao avaliarem o nível de transparência em municípios brasileiros, quando os prefeitos estavam no segundo mandato, Michener e Nichter (2022) concluíram que essa circunstância os leva a um menor cumprimento das leis de transparência. Isto pode ser explicado pela falta de incentivo à reeleição, já que no Brasil o chefe do Executivo só poderá governar por dois mandatos consecutivos.

De forma geral, todo o campo explorado sobre as motivações para a divulgação de informações determinadas por variáveis políticas, embora tenha sido pouco investigado no contexto dos parlamentos estaduais brasileiros, revelou tendências e comportamentos do lado da oferta (políticos) e da procura (cidadãos) que podem, por analogia, explicar as variações nos níveis de transparência nessas instituições.

Tendo isso como premissa, e considerando-se que os fatores políticos podem se comportar de maneiras diversas na relação com os índices de transparência, pode-se propor a Hipótese 3:

H3: O fator político tem relação com o nível de transparência pública das assembleias legislativas.

Contribuindo com a visão contemporânea sobre as formas de comunicação entre a sociedade e governos, o cenário referente ao número de seguidores nas plataformas de mídias sociais das instituições públicas é uma variável que, cada vez mais, tem ocupado um papel significativo na comunicação entre políticos, instituições e cidadãos.

Com os avanços tecnológicos, a internet se tornou um dos principais canais de realização de tarefas cotidianas das pessoas, deslocando muitas ações de cidadania para o universo digital, inclusive nos ambientes das mídias sociais, o que torna a necessidade de estudá-las cada vez mais relevante. É um fato, por exemplo, que a vinculação do conteúdo das mídias sociais a conceitos da administração pública, tais como transparência, participação e colaboração tem aumentado, pois se transformaram em canais de engajamento para assuntos relacionados a esses temas (Wukich, 2020).

Nesse sentido, a administração pública vem incorporando novas formas de interação com população, em espaços tecnológicos que criam o ambiente propício ao envolvimento com os cidadãos. Esse uso inovador da tecnologia contribui para a democracia ao promover transparência, capacidade de resposta do governo e participação dos cidadãos. As mídias sociais conectam cidadãos que, engajados, podem participar ativamente dos assuntos públicos, construindo uma ponte de interação de mão dupla com o governo, inclusive em tempo real, permitindo que os indivíduos se sintam parte do processo de engajamento dos assuntos de interesse, enquanto no ambiente físico tradicional a participação era mais limitada (Verma et al., 2017).

Para Verma et al. (2017) o engajamento cívico é uma das principais finalidades do uso das mídias sociais, as quais são associadas às iniciativas de governo aberto para engajamento do cidadão em diversos países e governos, pois representam uma forma de comunicação de amplo e rápido alcance, estabelecendo um meio para se obter contribuições políticas dos cidadãos, ao mesmo tempo que pode reduzir o custo dessa comunicação e aumentar a confiança nas instituições, nos gestores e políticos.

Discussões importantes e que tinham um engajamento cívico em espaços públicos reais, no contexto atual mudaram para espaços digitais como as mídias sociais representando, de certo modo, uma reação para enfrentar o problema da diminuição da participação cidadã na política em muitas democracias, especialmente entre a população mais jovem. Assim, por meio dessa interação cívica, que se entende por engajamento cívico online, tem-se resgatado uma parte da participação nos assuntos de interesses comuns (Mulyono et al. 2022). Para esses autores, a

presença de novas ferramentas, como as mídias sociais, exigiu uma redefinição do envolvimento do cidadão nas questões públicas, especialmente para os jovens cidadãos, pois se trata de uma forma não convencional de participação, de expressar ideias, com a formação de uma nova consciência do potencial desses canais. Essa geração interpreta a participação política em um escopo social mais amplo, como fazer petições online, participar da atividade legislativa, criticar o governo por meio das mídias sociais, etc.

Com a “facilidade” oferecida pelas mídias sociais, visto que basta o usuário tenha em suas mãos um dispositivo conectado à internet para poder se envolver, dar opiniões ou apenas se informar sobre questões de interesse público em discussão, o envolvimento cívico pode levar a ações mais concretas (ativismo digital). Seu uso generalizado tornou as mídias sociais uma nova ferramenta na concretização da “democracia digital”, onde a informação difundida pode influenciar na criação de uma forte opinião pública, levando à ação coletiva, concretizando o chamado engajamento cívico online, como uma forma de participação cidadã nos países democráticos (Mulyono et al. 2022).

Dentro da lógica democrática contemporânea, essa ferramenta de comunicação pública pela internet faz parte do arranjo que integra a denominada “democracia digital” (Gomes, 2018; Silva et al., 2016). Conforme levantaram Viegas et al. (2022), a discussão da literatura sobre esse tema tem se concentrado em dois grandes eixos analíticos. Uma parte examina o crescente uso pela administração pública dessas ferramentas para disponibilizar serviços públicos e promover transparência no espaço virtual. Outra parte insere o debate em uma discussão mais ampla e analisa “as transformações trazidas pelos avanços tecnológicos no funcionamento do Estado e em suas relações com a sociedade, em particular o impacto das novas ferramentas de comunicação digital sobre a representação política e participação democrática” (Viegas et al., 2022, p. 3)

Nesse cenário, é perceptível que o advento das TICs transformou a maneira de como a sociedade moderna se comunica e compartilha informações. Nesse papel transformador abriram diversos caminhos para interação mútua entre governo e sociedade, que passou pela difusão do governo eletrônico e, mais recentemente, com a consolidação das redes ou mídias sociais. Nessa interação, as plataformas de mídias sociais, a exemplo do Facebook, Instagram, X (ex-Twitter) e Youtube, têm um peso dentro dos papéis de colaboração, participação, capacitação e temporalidade (Bertot et al., 2010).

De acordo com a definição de Bertot et al., (2010), a mídia social é colaborativa e participativa pela sua própria natureza, que é definida como interação social. Assim, permite a socialização, o compartilhamento de informações e o alcance de objetivos e interesses comuns.

A capacitação ocorre pela disponibilização de uma plataforma acessível por todos, bastando que se tenha acesso à internet. No aspecto temporal, as mídias sociais permitem aos usuários a publicação de informações praticamente em tempo real.

O desenvolvimento progressivo das TICs e a transformação digital, dentre as várias mudanças trazidas para a vida em sociedade, impactou nas estratégias de comunicação com o governo. A existência de um canal dinâmico com os cidadãos, como as mídias sociais, pode gerar uma fonte de dados externos que podem ser usados para melhorar o desempenho e a prestação de serviços públicos e para melhor apoiar o processo de tomada de decisões (Duan et al., 2023). Ao mesmo tempo, as plataformas de mídias sociais podem se apresentar como um elemento adicional na cultura de abertura dos governos e parte das iniciativas de transparência, tendo participação desde o processo eleitoral até o exercício dos mandatos e da gestão pública. Conforme pontuaram Duan et al. (2023), a possibilidade do envolvimento dos cidadãos nas ações governamentais é fundamental para sua satisfação e responsabilização do governo.

Nos estudos sobre as instituições legislativas, não diferente, essas transformações devem ser observadas. A interação entre atores políticos e a sociedade possibilita o engajamento sobre temas diversos e o interesse específico de influenciar nas decisões políticas (Bernardes, 2020). Atores políticos utilizam, por exemplo, as mídias com medidas estratégicas para os objetivos políticos que pretendem alcançar ao longo dos mandatos (Barros, 2021).

Quando se trata das plataformas de redes sociais institucionais, é preciso ter atenção se as estratégias de divulgação não estão viesadas por interesses e valores pessoais. Essa foi uma reflexão trazida por Viegas et al. (2022), ao investigarem como se dava a comunicação que os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos brasileiros promoviam em suas redes sociais. Na visão dos autores, embora a comunicação institucional promovida pelas suas mídias sociais possa ser uma das possibilidades de transparência e *accountability* democrática, como parte do processo da “democracia digital”, isso nem sempre é o que ocorre na prática. Pelo contrário, pode ocorrer a disseminação de informações seletivas ou para autopromoção.

Outro ponto a ser mencionado é que, apesar dos avanços recentes, o uso das redes sociais no contexto político e na gestão pública não é isento de limitações e desafios. Destacam-se os desafios éticos sobre a governança da plataforma das mídias sociais, notadamente em relação à integridade das informações fornecidas, dado o aumento de notícias falsas e a propagação de desinformação. Além disso, tem-se levantado preocupações em torno da privacidade e da dignidade no uso desses meios de comunicação, pois as próprias empresas criadoras das mídias sociais possuem meios de criar perfis de identidade dos usuários que podem possibilitar o uso de informações pessoais para outras finalidades (McCarthy et al., 2023).

Feitas essas considerações, é inegável que a comunicação promovida pelas mídias sociais, no caso específico das assembleias legislativas, segue a mesma tendência das demais instituições públicas. Em um estudo em assembleias legislativas da região Sudeste, Bernardes (2020) analisou como essas instituições legislativas utilizavam seus perfis institucionais na plataforma do Facebook no processo de engajamento público. A autora observou que, em certa medida, as instituições lançaram mão de estratégias para intensificar o fluxo de engajamento na direção da participação e intervenção na atividade legislativa, mas a resposta dos cidadãos a essa prática de comunicação se mostrou aquém das expectativas.

É possível que ocorra um comportamento semelhante sobre a relação das mídias sociais nos índices de transparência analisados neste estudo. Para sanar essa dúvida, é preciso testar a significância dessa relação. Com esse propósito, e usando como variável o número de seguidores nas plataformas das mídias Facebook, Instagram, X e Youtube das assembleias legislativas, propõe-se a Hipótese 4:

H4: O número de seguidores nas redes sociais institucionais tem relação positiva com o nível de transparência pública das assembleias legislativas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Universo e Dados do Estudo

O universo da pesquisa englobou o conjunto formado pelas 26 Assembleias Legislativas estaduais e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, totalizando 27 instituições legislativas das unidades federativas brasileiras (Quadro 1). Para efeito desta pesquisa, as 27 instituições, quando tratadas em conjunto, foram denominadas e referenciadas apenas como assembleias legislativas ou legislativo estadual.

Quadro 1 – Identificação da população analisada

Estado	Instituição*
Acre	Assembleia Legislativa do estado do Acre
Alagoas	Assembleia Legislativa de Alagoas
Amapá	Assembleia Legislativa do estado do Amapá
Amazonas	Assembleia Legislativa do estado do Amazonas
Bahia	Assembleia Legislativa da Bahia
Distrito Federal	Câmara Legislativa do Distrito Federal
Espírito Santo	Assembleia Legislativa do Espírito Santo
Goiás	Assembleia Legislativa de Goiás
Maranhão	Assembleia Legislativa do estado do Maranhão
Mato Grosso	Assembleia Legislativa do estado do Mato Grosso
Mato Grosso do Sul	Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul
Minas Gerais	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Pará	Assembleia Legislativa do estado do Pará
Paraíba	Assembleia Legislativa da Paraíba
Paraná	Assembleia Legislativa do estado do Paraná
Pernambuco	Assembleia Legislativa do estado do Pernambuco
Piauí	Assembleia Legislativa do estado do Piauí
Rio de Janeiro	Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro
Rio Grande do Norte	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte
Rio Grande do Sul	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
Rondônia	Assembleia Legislativa do estado de Rondônia
Roraima	Assembleia Legislativa de Roraima
Santa Catarina	Assembleia Legislativa de Santa Catarina
São Paulo	Assembleia Legislativa do estado de São Paulo
Sergipe	Assembleia Legislativa de Sergipe
Tocantins	Assembleia Legislativa do Tocantins
TOTAL: 26 Assembleias Legislativas e 01 Câmara Legislativa	

Fonte: Elaborado pela autora. *nomenclaturas extraídas dos sites institucionais.

Como dados de pesquisa foram utilizadas informações obtidas por meio do acesso via internet aos sites institucionais, portais da transparência e nas mídias sociais de instituições estaduais, tais como: assembleias legislativas, tribunais de contas, secretarias de estado da fazenda, governos estaduais, conforme a natureza das variáveis a serem coletadas. Além disso, foram coletados dados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no portal Transparência Internacional – Brasil, no Tesouro Nacional, no Radar da Transparência da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, na Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) e no Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados foram coletados no mês de fevereiro de 2024 e se referem a períodos diversos, dependendo da variável e disponibilidade das informações. A maioria dos dados, no entanto, são referentes ao ano de 2023, com exceção aos índices de desenvolvimento e gestão fiscal da FIRJAN, algumas variáveis políticas e ao Produto Interno Bruto. Os períodos de cada variável estão indicados no Quadro 2.

3.2 Operacionalização do Estudo

3.2.1 Variáveis Dependentes

Como variáveis dependentes foram considerados dois índices que mediram os níveis de transparência do Legislativo estadual brasileiro. O primeiro foi o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP)², resultado do estudo realizado pela Transparência Internacional – Brasil e que teve sua última versão divulgada em 2023.

A Transparência Internacional – Brasil “é um capítulo da Transparência Internacional, movimento global com a visão de um mundo em que governos, empresas e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção” (Transparência Internacional, 2023, s.p.). Com mais de duas décadas de existência, essa organização possui uma reconhecida capacidade de pesquisa com ferramentas e soluções com foco em coibir a corrupção. Em países como Portugal e Espanha, estudos acadêmicos foram realizados com base nos indicadores e nos índices de transparência criados por essa organização. Exemplificando, pesquisas foram realizadas para medir a transparência de diversos níveis governamentais com a construção de índices (Cruz et al., 2015; Cruz et al., 2012) e para buscar fatores determinantes da transparência (Guillamón; Bastida; Benito, 2013; Albalade Del Sol, 2013; Vicente; Benito; Bastida, 2013; Araújo; Tejedo-Romero, 2016; Tavares; Cruz, 2017).

² Mais informações em: <https://transparenciainternacional.org.br/itgp/>. Acesso em: 12 ago 2023.

Metodologicamente, na construção do ITGP, foram avaliadas várias categorias de informações, disponibilizadas por exigência legal ou não, e ações do legislativo estadual, buscando-se elaborar uma ferramenta regular de avaliação da transparência dos poderes subnacionais brasileiros (Transparência Internacional - Brasil, 2023). Na sua componente voltada para avaliar a transparência no legislativo estadual, tem como objetivos:

1. Avaliar a existência de políticas, legislações, ações governamentais e práticas de transparência, dados abertos, participação, transformação digital, integridade e combate à corrupção, no Poder Legislativo dos estados e Distrito Federal;
2. Incentivar melhorias, colaborar para o avanço dessas políticas públicas e reconhecer as melhores práticas e iniciativas entre os órgãos avaliados;
3. Fomentar a competição positiva e a cooperação entre os órgãos, com a criação de espaços de diálogos e aprendizado mútuo para implementar mudanças (Transparência Internacional, 2023).

Ainda conforme a nota metodológica para a obtenção do ITGP, no universo pesquisado de 27 casas legislativas, a coleta dos dados foi realizada nos sites oficiais das assembleias legislativas, tais como: site oficial institucional, portais da transparência, portais de dados abertos, licitações e contratos (quando havia), e redes sociais, como Youtube, Facebook, Instagram, X. Foram avaliadas variáveis que foram agrupadas, de acordo com suas características, nas dimensões: legal, existência de plataformas, ações de governança, transparência das atividades legislativas, transparência das atividades administrativas, canais de comunicação, ferramentas de participação e engajamento e transformação digital. Uma vez coletadas, as informações foram submetidas aos responsáveis dos órgãos avaliados para conhecimento, esclarecimentos e correções, e, somente após esse procedimento, os dados foram consolidados e divulgados na forma de índice. Às variáveis foram atribuídos pesos diferentes de acordo com a sua dimensão, totalizando 100 pontos no resultado final (Transparência Internacional - Brasil, 2023).

A segunda variável dependente foi o Índice de Transparência Pública dos portais públicos brasileiros³ (neste estudo denominado ITP), na sua componente voltada ao legislativo estadual, elaborado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU) e do estado do Mato Grosso (TCE - MT), no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP). De acordo com as informações disponibilizadas no portal Radar da Transparência, o levantamento compreendeu a análise da transparência ativa dos portais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e das Defensorias Públicas das três esferas de

³Mais informações em: <https://atrimon.org.br/transparenciapublica/#>. Acesso em: 30 nov 2023.

governo. Para esta pesquisa, foram considerados os dois últimos índices produzidos e divulgados, referentes aos anos de 2022 e 2023. Assim, serão realizadas duas análises para essa variável.

De acordo com a nota metodológica sobre o ITP, o levantamento nas assembleias legislativas considerou aspectos próprios, em função da atividade fim desempenhada por essas instituições. Na versão de 2022, o índice resultou da verificação quanto ao cumprimento da transparência ativa e de informações exigidas pela legislação de transparência pública brasileira, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação, além de resoluções e diretrizes dos órgãos de controle. Com essa ferramenta de avaliação se buscou facilitar e ampliar o acesso às informações públicas pelas partes interessadas (cidadãos, imprensa, academia, órgãos de controle), fomentando a transparência e o aprimoramento dos portais (Atricon, 2023).

A metodologia aplicada pela Atricon e parceiros para obtenção do ITP envolveu duas etapas. A primeira, a avaliação preliminar, consistiu no preenchimento de uma Matriz de Critérios de Avaliação e comprovação dos dados informados pelas próprias unidades avaliadas. A segunda deu-se com a validação dos dados por técnicos do Tribunal de Contas. Exemplificando, a Matriz de Critérios de Avaliação para o legislativo estadual do índice de 2023, que foi ampliada em relação à 2022, foi formada por 81 critérios, sendo 70 comuns a todos poderes e órgãos e 11 específicos dos órgãos da função legislativa, divididos em essenciais (peso 2), obrigatórios (peso 1,5) e recomendados (peso 1). As variáveis foram agrupadas, conforme suas características comuns, nas dimensões: informações prioritárias, receita, despesa, convênios e transferências, recursos humanos, diárias, licitações, contratos, obras, planejamento e prestação de contas, SIC, acessibilidade, ouvidoria, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e governo digital e atividades finalísticas.

A pontuação de ITP varia de 0 a 100 %, de modo que quanto maior o valor do ITP, mais transparência é atribuída às assembleias legislativas.

Por fim, buscando-se trazer maior robustez aos resultados, menciona-se que foi criada, por meio de análise fatorial, a quarta variável dependente deste estudo, o fator que reuniu os três índices em seus três períodos disponíveis: ITGP – 2023, e ITP – 2022 e 2023. Para tanto, houve a aplicação da análise fatorial confirmatória. Denominou-se a nova variável de fator de Transparência legislativa agregado (T_AGREG).

3.2.2 Variáveis Independentes

As variáveis independentes foram representadas por três fatores⁴ - fator financeiro-orçamentário, fator desenvolvimento e gestão e fator político - obtidos por meio da técnica estatística de análise fatorial confirmatória -, mais a variável individual referente ao número de seguidores nas mídias sociais das 27 casas legislativas estudadas. Os fatores representam um conjunto de variáveis de mesma natureza que foram agrupadas segundo suas características, comprovando-se a relação entre elas por meio de teste estatístico.

O Fator financeiro-orçamentário (F_FIN_ORC) foi composto por variáveis com características que se entende estarem relacionadas com os níveis de transparência das assembleias legislativas. A variável Arrecadação estadual (ARREC_EST) representou o valor anual da arrecadação própria em tributos estaduais (sem o repasse federal do Fundo de Participação dos Estados). A variável Orçamento das assembleias (ORC_ALE) foi representada pelo valor que é repassado pelo governo estadual como forma de receita das assembleias legislativas. Por sua vez, a variável Execução orçamentária (EXEC_ORC) evidenciou a responsabilidade da gestão das assembleias no uso dos recursos que recebe, notadamente se não há o comprometimento do orçamento com gastos superiores ao que se arrecada. A variável Emendas parlamentares (EMEND_PARL) se referiu ao somatório das emendas individuais e de bancada destinadas aos projetos indicados pelos parlamentares de cada assembleia.

O Fator desenvolvimento e gestão (F_DES_GEST) foi composto por variáveis que permitiram analisar se o nível de desenvolvimento econômico e social, bem como a responsabilidade fiscal dos estados, valores obtidos a partir dos índices municipais, possuíam relação significativa com os níveis de transparência das assembleias.

A variável PIB *per capita* mede o padrão de riqueza dos estados, indicador avaliado pela razão entre as riquezas dos estados e sua população.

⁴As variáveis independentes deste estudo foram coletadas individualmente. Porém, considerando as demandas dos modelos e a própria natureza das variáveis, e visando eliminar problemas de multicolinearidade nos modelos de regressão, optou-se pelo uso da Análise Fatorial Confirmatória (AFC) para demonstrar que variáveis orçamentárias, financeiras, de gestão, de desenvolvimento e políticas poderiam ser sumarizadas para representar novas variáveis latentes, os fatores, que sintetizassem as principais informações dessas variáveis principais. Para verificar o grau de explicação das informações, a partir do fator encontrado na AFC, realizou-se os testes de *Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)* e de esfericidade de Bartlett. O KMO varia entre 0 e 1. De acordo com Pollant (2007), os valores entre 0,6 e 0,7 são razoáveis, entre 0,7 e 0,8 médios, entre 0,8 e 0,9 bons e muito bons quando maiores de 0,90. Hair et al. (2005) sugerem como limite mínimo 0,5. Valores menores do que 0,5 são considerados inaceitáveis (Hair et al., 2005). O teste de esfericidade de Bartlett avalia a significância geral das correlações, ou seja, confirma a hipótese de que existe associação entre as variáveis e que elas podem conjuntamente representar um ou mais construtos (Matos; Rodrigues, 2019). O teste deve apresentar níveis de significância $p < 0,5$, indicando que o conjunto de variáveis originais é fatorável (Hongyu, 2018).

A variável Índice Firjan de Desenvolvimento (IFD), por sua vez, determina o nível de desenvolvimento dos estados, a partir dos dados obtidos dos seus municípios, tendo como parâmetros indicadores de emprego e renda, educação e saúde. O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) demonstra como os estados, em análise feita a partir dos dados municipais, estão atuando em relação à gestão fiscal, que leva em consideração os indicadores de autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Menciona-se que o IFD e o IFGF, para os estados, foram obtidos pelo cálculo da mediana desses índices para os municípios integrantes de cada estado. A opção do cálculo pela mediana se deu com base na distribuição dos dados nesses índices, que não apresentaram normalidade entre os valores.

Integraram o Fator político (F_POL) variáveis recorrentes na literatura sobre fatores determinantes da transparência (Franklin; Ferreira; Campos, 2023), que tratam das características políticas que podem ter relação com a divulgação de informações por parte das assembleias. A variável Competição política (COMP_POL) representou a fragmentação eleitoral do sistema partidário, considerando a quantidade de partidos que contam efetivamente para a competição nas eleições. Esse índice foi obtido a partir do conceito criado por Laakso e Taagepera (1979), o qual se mostrou consistente nas pesquisas que avaliam a competição política nas eleições, em qualquer que seja o ente avaliado. A variável Participação eleitoral (PART_ELEIT) demonstrou o envolvimento da população no processo eleitoral. Foi representada pelo percentual dos votos válidos nas últimas eleições estaduais.

Completando o Fator político, foram consideradas as variáveis Número de deputados (NUM_DEP), que indicou a quantidade de parlamentares que compõem cada assembleia, a idade do presidente da assembleia (ID_PRALE) no período avaliado e, por fim, a variável tempo na presidência da assembleia (TEMP_PRALE), referente ao tempo do parlamentar na função de presidente das assembleias legislativas.

A variável Número de seguidores nas redes sociais (N_SEGUI) representou um indicador para avaliar se as plataformas de mídias sociais institucionais têm relação com os níveis de transparência das assembleias legislativas. Os dados e as plataformas incluídas na análise foram: a quantidade de usuários inscritos nos canais institucionais do Youtube e a quantidade de seguidores das redes sociais Facebook, Instagram e X, somados.

3.2.3 Modelagem do Estudo

Conhecidas as variáveis independentes, que foram agrupadas pela análise fatorial (com exceção ao número de seguidores), houve, em um segundo momento, a aplicação da técnica de regressão linear múltipla, com o uso do método baseado no modelo linear generalizado, ou

Generalized Linear Model (GLM) de Newton-Raphson/Marquardt steps. As variáveis coletadas foram codificadas, tabuladas e analisadas com auxílio do *software* Eviews 14. Houve a aplicação de testes descritivos e de correlação, além de validadores para a análise fatorial e a regressão.

Os testes de regressão foram utilizados para testar quatro variáveis dependentes, sendo: ITGP, ITP2022, ITP2023 e T_AGREG, a partir dos modelos seguintes:

$$ITGP_i = \beta_{0i} + \beta_1 F_{Fin_Orc_i} + \beta_2 F_{Des_Gest_i} + \beta_3 F_{Pol_i} + \beta_4 N_{SEGUI_i} + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$ITP_{2022_i} = \beta_{0i} + \beta_1 F_{Fin_Orc_i} + \beta_2 F_{Des_Gest_i} + \beta_3 F_{Pol_i} + \beta_4 N_{SEGUI_i} + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$ITP_{2023_i} = \beta_{0i} + \beta_1 F_{Fin_Orc_i} + \beta_2 F_{Des_Gest_i} + \beta_3 F_{Pol_i} + \beta_4 N_{SEGUI_i} + \varepsilon_i \quad (3)$$

$$T_{AGREG_i} = \beta_{0i} + \beta_1 F_{Fin_Orc_i} + \beta_2 F_{Des_Gest_i} + \beta_3 F_{Pol_i} + \beta_4 N_{SEGUI_i} + \varepsilon_i \quad (4)$$

Em que:

i = são as assembleias

β_0 = constante da regressão

$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ = coeficientes da regressão

ε_i = é o erro aleatório para a i – ésima observação

Os fatores e demais variáveis já foram descritas anteriormente.

Com os modelos apresentados, tem-se no Quadro 2 um resumo das variáveis e as relações esperadas.

Quadro 2 – Variáveis e relações esperadas no estudo

Variável Dependente					
Variável	Sigla	Mensuração	Ano	Fator	Relação Esperada
Índice de Transparência e Governança Pública	ITGP	Checklist das ações do Legislativo estadual, considerando às legislações de transparência e boas práticas dessa política.	2023	Não se aplica	Não se aplica
Índice de Transparência Pública dos portais públicos (Atricon) – Legislativo estadual	ITP2022, ITP2023	Preenchimento de formulários com <i>checklist</i> em forma de uma matriz de critérios de avaliação, divididos entre essenciais, obrigatórios de recomendados.	2023 e 2022	Não se aplica	Não se aplica
ITGP, ITP2022, ITP2023		Já descrito	2023 e 2023	T_AGREG	Não se aplica
Variáveis Independentes					
Variável	Sigla	Mensuração	Ano	Fator	Relação Esperada
Arrecadação dos estados	ARREC_EST	Valor anual da arrecadação própria em tributos estaduais (não inclui o fundo de participação dos estados)	2023		
Orçamento das Assembleias Legislativas	ORC_ALE	Previsão de repasse informado na LOA dos estados	2023	F_FIN_ORC	H ₁ (+)
Execução orçamentária das Assembleias Legislativas	EXEC_ORC	Relação entre a receita corrente realizada e a despesa corrente realizada	2023		
Emendas Parlamentares Individuais	EMEND_PARL	Valor destinado às emendas parlamentares ao orçamento estadual, indicadas pelos deputados estaduais	2023		
Índice Firjan de Desenvolvimento	IFD	O cálculo do IFD dos estados foi obtido por meio da mediana dos IFD dos municípios	2016		
Índice Firjan de Gestão Fiscal	IFGF	O cálculo do IFGF dos estados foi obtido por meio da mediana dos IFGF dos municípios	2016	F_DES_GEST	H ₂ (+)
PIB <i>per capita</i>	PIB	Soma dos rendimentos por domicílios e empresas dividido pelo número de seus moradores (empresas)	2021		
Competição política	COMP_POL	Calculado a partir da Número Efetivo de Partidos (NEP) das Assembleias Legislativas (Laakso;Taagepera, 1979)	2023		
Participação eleitoral	PART_ELEIT		2022		
Número de deputados	NUM_DEP		2023	F_POL	H ₃ (+)
Tempo na presidência da Assembleia	TEMP_PRALE	Indica o tempo total, em anos seguidos, na função de presidente, até o período analisado	2023		
Idade do presidente da Assembleia	ID_PRALE	Valor numérico da idade do presidente no período analisado	2023		
Número de seguidores	N_SEGUI	Indicador que totaliza o número de seguidores nas redes sociais institucionais, nas plataformas do Facebook, Instagram, X e Youtube	2023/2024	Não se aplica	H ₄ (+)

Fonte: Elaborado pela autora.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análise Descritiva dos Dados

4.1.1 Índices de Transparência

Inicialmente, foi realizada uma explanação das variáveis dependentes do estudo, com a apresentação dos resultados dos índices de transparência calculados e disponibilizados em formato de relatórios nos portais institucionais da organização Transparência Internacional - Brasil e do Radar da Transparência da Atricon. Os resultados do ITGP estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Índice de Transparência e Governança Pública das Assembleias Legislativas (2023)

Estado/Distrito	ITGP (pontos)
Acre	14,4
Alagoas	33,3
Amapá	18,0
Amazonas	27,0
Bahia	46,0
Ceará	60,8
Espírito Santo	71,0
Goiás	59,3
Maranhão	43,5
Mato Grosso	58,2
Mato Grosso do Sul	36,0
Minas Gerais	69,8
Pará	41,4
Paraíba	35,9
Paraná	47,5
Pernambuco	45,2
Piauí	19,0
Rio de Janeiro	24,4
Rio Grande do Norte	38,2
Rio Grande do Sul	49,1
Rondônia	44,9
Roraima	41,3
Santa Catarina	44,4
São Paulo	46,8
Sergipe	32,0
Tocantins	26,0
Distrito Federal	75,0

Fonte: Transparência Internacional.

O ITGP evidenciou a percepção de que os órgãos do legislativo estaduais possuem baixos índices de transparência ativa nos seus portais, com a média de 42,5, em um total de 100 pontos. Em uma análise comparativa com os índices obtidos para os órgãos do executivo dos mesmos entes, notou-se uma considerável desvantagem do legislativo. O executivo apresentou média de 64,2 em 100 pontos. Os melhores índices das assembleias estiveram no Distrito Federal e no Espírito Santo, mas, mesmo assim, ainda ficaram aquém da pontuação máxima.

Na Tabela 2 são demonstrados os valores de ITP, para os dois períodos disponibilizados. Para esse índice, optou-se pela utilização do estudo nos dois anos, visando considerar um número maior de observações, pois, fora observado durante a coleta dos dados que nos dois períodos havia ausência de algumas assembleias no *ranking* elaborado.

Tabela 2 - Índice de Transparência Pública (2022 e 2023)

Estado/Distrito	ITP – 2022 (%)	ITP – 2023 (%)
Acre	15,14	61,57
Alagoas	-	-
Amapá	43,03	19,61
Amazonas	65,34	56,59
Bahia	44,22	63,73
Ceará	59,36	88,72
Espírito Santo	80,88	92,01
Goiás	-	97,36
Maranhão	73,71	-
Mato Grosso	77,29	95,25
Mato Grosso do Sul	45,02	77,58
Minas Gerais	50,6	50,19
Pará	68,92	-
Paraíba	49,4	-
Paraná	-	59,1
Pernambuco	71,31	48,96
Piauí	47,81	62,78
Rio de Janeiro	35,06	24,07
Rio Grande do Norte	-	53,55
Rio Grande do Sul	89,88	51,95
Rondônia	83,27	93,78
Roraima	-	-
Santa Catarina	64,54	63,31
São Paulo	72,91	-
Sergipe	57,77	44,01
Tocantins	43,43	21,43
Distrito Federal	81,67	89,12

Fonte: Atricon.

Chama-se atenção para as diferenças mais acentuadas dos percentuais de transparência em alguns estados, como por exemplo Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Pernambuco. Esse comportamento, conforme descrito no relatório do estudo (Relatório do Levantamento dos Portais do PNTP), deve-se às modificações em elementos metodológicos nos dois anos.

Conforme informado no relatório divulgado em 2023, os critérios analisados em 2022 foram principalmente baseados nas Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação. Para o índice de 2023 foi feito o redimensionamento na quantidade de critérios, com a inclusão de novos temas, entre eles: botão Radar na página principal, Nova Lei de Licitações, Lei Geral de Proteção de Dados, Lei do Governo Digital, terceirizados e estagiários, concursos públicos, ordem cronológica de pagamentos e emendas parlamentares. Portanto, as assembleias legislativas que atenderam aos novos critérios aumentaram seu percentual, enquanto as que não atenderam reduziram.

Em que pese as diferentes metodologias aplicadas, bem como as dimensões e critérios de avaliação para os índices usados como variáveis dependentes, percebeu-se, da mesma forma que no ITGP, o baixo desempenho do legislativo na divulgação de informações no ITP. No ITP as médias foram de 60,02 para 2022, e 62,6 para 2023. Para demonstrar esse comportamento, tem-se na Tabela 3 os resultados médios de ITP2022 e ITP2023, comprovando a inferioridade do legislativo em comparação aos outros poderes e órgãos.

Tabela 3 - Índice de transparência médio por poder e órgãos autônomos – esferas estadual e distrital

Ano-base	Executivo	Legislativo	Judiciário
2022	83,51%	60,03%	81,67%
2023	77,76%	62,60%	79,19%

Ano-base	Ministério público	Tribunal de Contas	Defensoria Pública
2022	82,06%	89,71%	65,50%
2023	86,36%	91,54%	70,13%

Fonte: Adaptada de Atricon.

Quanto à quarta variável dependente (T_AGREG), obtida pela análise fatorial dos índices anteriores, apresenta-se na Tabela 4 o resumo descritivo e a indicação da correlação entre os índices de transparência para formação desse fator.

Tabela 4 – Estatística descritiva do T_AGREG

Painel A - Descritiva Fator Transparência Legislativa Agregado			
Estatísticas	ITP2022	ITP2023	ITGP
Média	60,03545	62,60333	42,53333
Mediana	61,95000	61,57000	43,50000
Máximo	89,88000	97,36000	75,00000
Mínimo	15,14000	19,61000	14,40000
Desvio Padrão	18,61274	24,16741	16,02690
Número de Observações	22	21	27

Painel B - Correlação Fator Transparência Legislativa Agregado			
Correlação	ITP2022	ITP2023	ITGP
ITP2022	1		
ITP2023	0,512097	1	
ITGP	0,66109	0,619786	1

Fonte: Dados da pesquisa.

As estatísticas descritivas dos dados para a obtenção do T_AGREG confirmaram as afirmações anteriores sobre a baixa transparência do legislativo estadual. O índice ITP do legislativo estadual, nos dois períodos analisados, atendeu pouco mais da metade dos critérios avaliados (60,03% em 2022 e 62,60% em 2023), enquanto o ITGP não atingiu nem mesmo a metade da pontuação (42,53 pontos). O desvio padrão dos índices demonstrou que existe dispersão considerável dos dados. Em termos práticos, isso significa que os níveis de transparência entre as assembleias têm consideráveis variações entre elas, em relação ao valor médio. Isso ficou evidente quando se observou, por exemplo, que a transparência da Assembleia Legislativa de Goiás atingiu o valor máximo de 97,36% no ITP2023, ao passo que no mesmo índice a Assembleia Legislativa do Amapá alcançou apenas 19,61%.

As correlações entre os índices para obtenção de T_AGREG foram todas superiores a 0,50, indicando-se uma relação moderada entre essas variáveis e que os índices são próximos entre si para a correspondência de transparência agregada. Isso valida a utilização do fator e a robustez dos testes para quatro variáveis dependentes.

4.1.2 Variáveis Independentes – Fatores Explicativos à Transparência

Foram escolhidas e adaptadas, com base no referencial teórico, treze variáveis explicativas para a transparência ativa nos portais do legislativo estadual, das quais, como já mencionado anteriormente, doze foram agrupadas em três fatores, conforme suas características. As estatísticas descritivas dos fatores e da variável referente ao número de seguidores, tais como média, mediana, máximo, mínimo e desvio padrão estão descritas nas Tabelas 5 e 7. Além disso, são demonstradas as correlações entre as variáveis que integram cada fator, que explicaram sua aplicação.

Tabela 5 – Estatística descritiva das variáveis explicativas, agrupadas em fatores

Painel A - Descritiva Fator Financeiro e Orçamentário					
Estatísticas	Arrecadação Estadual	Execução Orçamentária	Orçamento Assembleia	Emendas	
Média (Val. Abs./Log)	32.000.000.000,00/10,5	0,963867	649.000.000,00/8,81	240.000.000,00/8,38	
Mediana (Val. Abs./Log)	19.200.000.000,00/10,28	0,983549	533.000.000,00/8,72	127.000.000,00/8,10	
Máximo (Val. Abs./Log)	240.000.000.000,00/11,38	1,206420	1.490.000.000,00/9,17	1.200.000.000,00/9,07	
Mínimo (Val. Abs./Log)	2.080.000.000,00/9,31	0,620090	218.000.000,00/8,33	37.495.610,00/7,57	
Desvio Padrão (Val. Abs./Log)	47.400.000.000,00/10,67	0,094259	372.000.000,00/8,57	292.000.000,00/8,46	
Número de Observações	26	25	27	26	
Painel B - Correlação Fator Financeiro e Orçamentário					
Correlação	Arrecadação Estadual	Execução Orçamentária	Orçamento Assembleia	Emendas	
Arrecadação Estadual	1				
Execução Orçamentária	-0,052968	1			
Orçamento Assembleia	0,797734	-0,191172	1		
Emendas	0,672999	-0,297189	0,676377	1	
Painel A - Descritiva Fator Desenvolvimento e Gestão					
Estatísticas	Índice Firjan de Desenvolvimento	Índice Firjan de Gestão Fiscal	PIB per capita		
Média (Val. Abs./Log)	0,636198	0,581282	36682,92/4,56		
Mediana (Val. Abs./Log)	0,637694	0,580231	30803,56/4,48		
Máximo (Val. Abs./Log)	0,779945	0,870786	92732,27/4,96		
Mínimo (Val. Abs./Log)	0,480816	0,34973	17471,85/4,24		
Desvio Padrão (Val. Abs./Log)	0,083801	0,155474	18133,33/4, 25		
Número de Observações	27	26	27		
Painel B - Correlação Fator Desenvolvimento e Gestão					
Correlação	IFD	IFGF	PIB		
IFD	1				
IFGF	0,714438	1			
PIB	0,746448	0,839495	1		
Painel A - Descritiva Fator Político					
Estatísticas	Competição Política	Idade do Presidente da Assembleia	Número de Deputados	Participação Eleitoral	Tempo Presidente Assembleia
Média	8,011121	54,666670	39,222220	79,788800	2,538462
Mediana	8,018182	56,000000	30,000000	79,880000	1,000000
Máximo	12,275360	73,000000	94,000000	83,300000	9,000000
Mínimo	2,904382	37,000000	24,000000	75,360000	1,000000
Desvio Padrão	2,147212	10,303100	19,057270	2,205305	2,353394
Número de Observações	27	27	27	25	26
Painel B - Correlação Fator Político					
Correlação	COMP_POL	ID_PRALE	NUM_DEP	PART_ELEIT	TEMP_PRALE
COMP_POL	1				
ID_PRALE	-0,132125	1			
NUM_DEP	0,418769	-0,015321	1		
PART_ELEIT	-0,472419	0,208187	-0,195664	1	
TEMP_PRALE	-0,473398	0,382163	-0,183325	0,316539	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebeu-se nas descritivas do fator financeiro-orçamentário as grandes diferenças na capacidade de arrecadação, uma realidade dos estados brasileiros. O desvio padrão com valor acima do valor médio de arrecadação dos estados confirmou esse comportamento. Isso é visível quando se compara a maior arrecadação, que foi do estado de São Paulo (240 bilhões/ano), com a menor arrecadação, que ocorreu no estado do Acre (2,08 bilhões/ano). Esse fato está diretamente relacionado com os valores dos orçamentos das assembleias e os valores de

emendas parlamentares, dado que essas variáveis são percentuais da receita determinados nas leis de orçamento dos estados. Portanto, essas variáveis também possuem grandes discrepâncias entre o legislativo estadual, que pode ser observado pela diferença entre os valores máximo e mínimo, bem como pelos valores do desvio padrão.

A única variável do fator que demonstrou pouca variação foi a execução orçamentária, com todas as assembleias tendendo ao mesmo valor. Isso porque a tendência é que todas utilizem o valor total que recebem, seja na forma de repasses (maior parcela) ou de receita própria. Isso não necessariamente significa eficiência dos gastos. Gastar todo o recurso que recebem dentro do exercício financeiro se tornou quase que uma regra, notadamente a partir da Emenda Constitucional nº 109/2021, que acrescentou o §2º ao artigo 168 da Constituição Federal, determinando que “o saldo financeiro decorrente de recursos entregues na forma do caput desse artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte” (Brasil, 2024).

Em relação aos indicadores IFD e IFGF, notou-se pelo valor médio que os estados no geral possuem um baixo desempenho nesses quesitos, não havendo grandes variações entre os dados. Em que pese a diferença considerável entre os valores máximo e mínimo (0,77 e 0,48 para IFD e 0,87 e 0,34 para IFGF), o desvio padrão dessas variáveis demonstrou que as variações entre esses indicadores na maior parte dos estados são bem discretas, não próximos de 1 que seria o valor ideal.

O PIB *per capita*, como esperado, destoa do IFD e IFGF, apresentando grandes variações entre os estados. Com valor médio de cerca de 36,6 mil, o desvio padrão de 18,1 mil indicou consideráveis variações em relação à média dos estados, principalmente daqueles que estão no topo. Isso também pode ser constatado pelo valor da mediana que está abaixo da média (30,8 mil). A média foi elevada pelo PIB *per capita* extremo do Distrito Federal (92,7 mil).

Por sua vez, destacam-se algumas características descritivas do fator político. Os valores de média, mediana e desvio padrão indicaram que, apesar de existirem 29 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, a competição política não tem grandes variações entre os estados. Isso pode ser entendido quando se observa que existe uma tendência de que apenas um grupo de partidos, geralmente os maiores ou coligações, ocupem a maioria das vagas do legislativo. O mesmo ocorreu com a participação eleitoral, que seguiu uma tendência próxima do valor médio (79,78% dos votos válidos). Certamente esse comportamento se deve ao fato do voto no Brasil ser de caráter obrigatório.

O número de deputados é uma variável que, conforme constatado no desvio padrão de 19,05, possui significativa dispersão de valores entre as assembleias. Esse fato é explicado pela

quantidade de deputados no parlamento estadual ser dada em função da população dos estados. Portanto, essa variabilidade é compatível com grandes diferenças populacionais dos estados brasileiros.

Consideráveis diferenças também foram observadas com relação à idade dos presidentes das assembleias estaduais. No entanto, apesar de a idade mínima exigida no Brasil como requisito para se candidatar à vaga de deputado estadual ser 21 anos, encontrou-se que, pelo menos quando se trata da escolha para função de presidente do parlamento estadual, optou-se pelos políticos mais velhos (vide média de 54,66 anos). As idades são bastante variadas no intervalo entre 37 anos (mínimo) e 73 anos (máximo).

A variável política tempo na função de presidente das assembleias não apresentou muitas variações, dado que a maioria dos regimentos internos das assembleias legislativas estipula que cada parlamentar deve permanecer no máximo dois mandatos de dois anos nessa função. O valor de nove anos (máximo), que ocorreu na Assembleia Legislativa do estado do Paraná, destoa dessa regra, pois o regime interno não estabelece taxativamente um limite na quantidade de mandatos sucessivos para o presidente.

Após essas menções descritivas, algumas explicações sobre a validação dos fatores são importantes. Como esperado, as correlações obtidas entre as variáveis que compõem os fatores foram altas – com exceção do fator político, que apresentou correlações moderadas. Outrossim, percebeu-se que as correlações entre os fatores gerados, como variáveis independentes, não foram indicativas de multicolinearidade, com valores inferiores a 0,50. Os escores do *VIF* foram inferiores a 10. A correlação com a variável número de seguidores também não foi uma restrição de multicolinearidade (resultados não tabulados).

Além disso, para os fatores formados, os valores do *KMO* estavam situados entre 0,683 e 0,735 (para os fatores financeiro e orçamentário, e desenvolvimento e gestão), bem como houve rejeição à hipótese nula do teste de esfericidade de Bartlett (para os três fatores), com significância estatística ($p < 0,05$). O fator político apresentou valor menor de *KMO*, de 0,64, ainda assim dentro do limite razoável sugerido por Pallant (2007). A regra do *eigenvalue* (critério de Kaiser) sugeriu que devem ser extraídos apenas fatores com *eigenvalue* acima de 1, o que foi atendido pelos fatores, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 - Testes de validação de fatores

Fatores	Testes de Validação			
	Eigenvalues (variância acumulada)	KM O	Teste de Bartlett Prob.	Alpha de Cronbach
Fator Financeiro e Orçamentário	2,497 (62,431%)*	0,68 3	0,0000	0,725
Fator Desenvolvimento e Gestão	2,535 (84,495%)*	0,73 5	0,0000	0,750
Fator Político	2,180 (43,603%)*	0,64 4	0,0494	0,600
Fator Transparência Agregado	2,197 (73,248%)*	0,69 3	0,0009	0,806

*Percentual de variância explicada das variáveis pela extração com o método dos componentes principais.

Adicionalmente, houve a aplicação do teste de Alpha de Cronbach, sendo todos escores superiores a 0,72 (para o político, o valor foi de 0,60) – demonstrando-se consistência nos fatores formados, conforme as variáveis escolhidas.

Na Tabela 7 apresentam-se alguns dados descritivos que caracterizam a variável N_SEGUI das 27 assembleias legislativas. Observou-se que, mesmo as três assembleias com mais seguidores (São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro), não somaram uma quantidade grande de usuários nas quatro plataformas, o que parece ser um contrassenso quando se sabe que o Brasil é um dos países que mais consomem redes sociais em todo o mundo. Esse dado demonstrou que o interesse da população em usar essas ferramentas para acompanhar e participar da atividade do legislativo ainda não é tão expressivo no país.

Os valores de média (117.047), mediana (88.200) e desvio padrão (85.721) confirmaram sobre a baixa adesão de usuários às redes sociais institucionais das assembleias legislativas. Fatores externos, como a ausência de acesso à internet, já não justificam esse comportamento, pois, conforme os dados das pesquisas oficiais recentes do governo federal, mais de 90% dos domicílios brasileiros têm acesso à internet (PNAD Continua, 2022), sendo as mídias sociais as plataformas mais acessadas e onde se passa mais tempo.

Em relação às diferenças na quantidade de seguidores entre as assembleias, os dados mostraram que esse número, com algumas exceções, seguiu a lógica da proporção populacional dos estados.

Tabela 7 - Descritivas da variável número de seguidores

Assembleias Legislativas	N_SEGUI*
São Paulo	319.300
Santa Catarina	263.200
Rio de Janeiro	239.530
Minas Gerais	236.000
Ceará	234.300
Maranhão	214.700
Rio Grande do Sul	165.300
Paraná	147.900
Distrito Federal	146.988
Piauí	146.900
Roraima	144.119
Rio Grande do Norte	99.200
Mato Grosso	96.997
Goiás	88.200
Espírito Santo	76.600
Pará	72.489
Amazonas	69.560
Bahia	67.923
Pernambuco	63.820
Paraíba	58.400
Sergipe	49.143
Rondônia	44.044
Mato Grosso do Sul	31.380
Alagoas	31.255
Tocantins	27.038
Amapá	17.273
Acre	8.706
Estatísticas	N_SEGUI
Média	117.047
Mediana	88.200
Desvio Padrão	85.721

*número total de seguidores nas mídias sociais Youtube, Facebook, Instagram e X

4.1.3 Relação entre Fatores Explicativos e Transparência

Na Tabela 8 estão apresentados os resultados obtidos com a aplicação da técnica de regressão linear múltipla aos modelos associados às hipóteses da pesquisa, cuja análise buscou identificar a significância e a direção da relação entre os índices de transparência e as variáveis explicativas.

Tabela 8 - Resultados das relações entre fatores, número de seguidores e transparência

Painel A				
Variáveis	ITGP		T_AGREG	
	Coefficientes	Z-Estatístico	Coefficientes	Z-Estatístico
F_FIN_ORC	4,669621	1,310268	0,858357	2,238159**
F_DES_GEST	4,603416	1,756471*	0,172266	1,043342
F_POL	-9,768534	-3,077471***	-0,854642	-2,837122***
N_SEGUI	11,85188	0,980616	1,60101	1,606462*
Constante	-13,33679	-0,218492	-7,849983	-1,558385
LR Estatístico	17,04633		15,59066	
Prob. LR Estatístico	0,001893		0,003621	
Número de Observações	24		23	
Painel B				
Variáveis	ITP2023		ITP2022	
	Coefficientes	Z-Estatístico	Coefficientes	Z-Estatístico
F_FIN_ORC	30,22905	3,271492***	4,844462	0,921422
F_DES_GEST	3,911863	0,893789	7,412045	1,998167**
F_POL	-15,63076	-2,659720***	-3,534056	-0,614123
N_SEGUI	30,77225	1,217574	-3,10707	-0,177304
Constante	-84,77007	-0,668318	82,20217	0,928106
LR Estatístico	15,93014		5,068294	
Prob. LR Estatístico	0,003114		0,028036	
Número de Observações	23		24	
*** Significância ao nível de 0,01 ** Significância ao nível de 0,05 *Significância ao nível de 0,10				

Fonte: Dados da pesquisa.

O fator F_FIN_ORC se mostrou significativa ao nível de 1% para explicar o nível de transparência dado por ITP2023, e de 5% para o T_AGREG. Além disso, os valores dos coeficientes das equações desses índices (modelos 3 e 4) demonstraram que a relação explicativa entre essas variáveis é positiva, ou seja, quanto maiores forem os valores das variáveis que compõem o fator financeiro-orçamentário, maiores serão os níveis de transparência de ITP2023 e T_AGREG.

A ausência de significância estatística de F_FIN_ORC em relação à ITP2022 que, em tese, é semelhante à ITP 2023, diferindo apenas quanto ao período dos dados analisados, pode ser atribuída às alterações em elementos metodológicos desses índices nos dois períodos. Em que pese os procedimentos para a coleta e análises dos dados tenham sido os mesmos para ambos, o ITP2023, conforme já mencionado anteriormente, teve um acréscimo de outros temas na sua matriz de critérios de avaliação em relação ao índice anterior, que teve foco maior em aspectos das leis de responsabilidade fiscal e da transparência. Nessa mudança, foram agregadas variáveis financeiras e orçamentárias ao modelo, associadas aos temas sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, terceirizados, ordem cronológica de pagamentos e

emendas parlamentares, que podem ter aumentado o grau de explicação do fator no índice, tornando a relação estatisticamente significativa.

Esse fator não apresentou significância estatística para explicar alterações em ITGP, pois pode ter sido afetado pela relação das demais variáveis independentes do modelo, ou mesmo de outras motivações não contempladas neste estudo.

Para este estudo, ressalta-se que, não obstante a análise dos resultados esteja voltada para a relação entre os constructos latentes (fatores) das variáveis medidas diretamente e a transparência das assembleias legislativas (com exceção da variável número de seguidores), conhecer algumas características das variáveis originais é relevante para o entendimento do comportamento dos fatores nos resultados, conforme será visto adiante.

As variáveis que compõem o fator financeiro-orçamentário (arrecadação do estado, orçamento das assembleias, execução orçamentária e emendas parlamentares), comprovadamente correlacionadas entre si, quando agregadas comprovaram quantitativamente representar o fator F_FIN_ORC, contribuindo para determinar a transparência da população analisada.

A arrecadação dos estados é dividida por determinação legal entre os órgãos das funções executiva, legislativa, judiciária e órgãos autônomos estaduais, em percentuais previstos constitucionalmente. Sendo assim, quanto mais os estados arrecadam maior é o valor repassado às instituições do poder legislativo, por exemplo. Esse repasse é a principal ou única fonte de receita do legislativo, e é o parâmetro para a elaboração do orçamento anual das assembleias legislativas. A execução desse orçamento, dentro do limite que determina que os gastos (despesas) não devem ser superiores aos recursos recebidos (receitas), demonstrando-se a responsabilidade dos gestores com os recursos e gestão fiscal.

A variável emendas parlamentares, que é dada em função da receita corrente líquida prevista na lei orçamentária anual, da mesma forma, é influenciada pela arrecadação estadual, pois quanto mais recursos disponíveis maiores as possibilidades e os percentuais destinados às emendas ao orçamento das assembleias legislativas, para a destinação e execução de projetos indicados pelos parlamentares.

Conforme demonstrado pelos resultados da análise de regressão dos modelos 3 e 4 essas variáveis, representadas pelo fator F_FIN_ORC, contribuíram positivamente para os níveis de transparência das assembleias legislativas, não se rejeitando a hipótese 1. Em outras palavras, o constructo criado a partir dos indicadores de arrecadação dos estados, do orçamento e da execução orçamentária das assembleias, e do valor destinados às emendas parlamentares, teve um efeito positivo nos índices de transparência representados por ITP2023 e T_AGREG.

Assim, parece ter lógica a conclusão de que as condições financeiras e orçamentárias têm relação com a decisão e nas condições dadas aos órgãos legislativos estaduais para divulgarem mais informações. Isso pode ser explicado sob a ótica de que a saúde financeira e orçamentária das instituições possibilita uma melhor capacidade administrativa para investir na adoção de novas técnicas gerenciais, em recursos humanos e tecnológicos para viabilizar as práticas de transparência. Essa condição também gera nos políticos e gestores um incentivo à divulgação, com intuito também de fazer uma associação positiva desses indicadores com suas gestões e mandatos.

Além disso, as informações contidas no fator financeiro-orçamentárias representam uma parcela significativa dos dados que são disponibilizadas na transparência ativa, somando as que são divulgadas por obrigação legal àquelas disponibilizadas espontaneamente pelos gestores públicos. Pela sua importância na administração pública, as informações financeiras e orçamentárias são de grande interesse tanto da população, que deseja saber onde e como os recursos estão sendo gastos, como de outros atores, como os órgãos de controle, que fiscalizam o cumprimento da legislação de transparência e a aplicação desses recursos. Isso acaba gerando nos gestores a necessidade, obrigatória ou não, de divulgar cada vez mais as informações desse fator.

Estatisticamente, o fator financeiro-orçamentário, ao representar a dimensão comum que explica as variáveis originais, dimensão essa captada pelo padrão de variabilidade dos dados compartilhado entre elas, apresentou características de comportamento conforme essas variáveis. Empiricamente, isso significa dizer que o padrão comportamental do fator financeiro-orçamentário em relação à transparência nas assembleias legislativas, explicado pela ótica das correlações entre as variáveis e como tiveram relação com a divulgação de informações nesses órgãos, seguiu o mesmo caminho, ou seja, teve relação positiva com os índices de transparência.

Esses resultados se alinham aos achados de Tavares e Cruz (2020), que estudaram determinantes da transparência em governos locais portugueses, e concluíram que a autonomia financeira desses governos os capacitou a oferecer níveis mais elevados de transparência e levou a uma maior preocupação com a responsabilização perante os cidadãos. Na mesma linha, Stănuș (2020), ao investigar os fatores determinantes da transparência nos governos locais da Romênia, encontrou relação positiva entre autonomia financeira, capacidade administrativa (mais recursos próprios leva a recursos humanos com melhor formação) e maior cumprimento das políticas de transparência.

No contexto brasileiro, Bernardo et al. (2017) e Paiva e Zuccolotto (2014), encontraram relação positiva entre receita orçamentária e a transparência municipal, sob as premissas de que

com mais recursos, mais ações serão realizadas, gerando mais informações a serem divulgadas, além de possibilitar a melhoria das ferramentas de divulgação, como os sistemas eletrônicos.

Esses resultados foram compartilhados por Baldissera et al. (2020) e Visentini et al. (2021), em relação às variáveis financeiro-orçamentárias, ao concluírem que os gastos com investimentos foram determinantes para explicar a transparência de municípios brasileiros. Isso porque esse tipo de projeto, por serem mais perceptíveis pela população, são priorizados pelos governos municipais. Dado o maior interesse da população em projetos de investimentos, por entender que terão um impacto mais imediato na sua realidade, e os altos valores envolvidos nesse tipo de projeto, os gestores se sentem pressionados a divulgar mais informações sobre esses gastos.

O fator F_DES_GEST apresentou significância estatística ao nível de 10% para explicar a variável dependente ITGP e de 5% em relação ao ITP2022. Os coeficientes dos modelos 1 e 2 (referentes aos índices ITGP e ITP2022) indicaram que a relação explicativa entre as variáveis dependente e independente é positiva. Isto significa que quanto melhores forem os indicadores de F_DES_GEST maiores serão níveis de ITGP e ITP2022, não se rejeitando a hipótese 2 deste estudo.

Esse comportamento está diretamente relacionado com as variáveis que compõem esse fator, ou seja, com o PIB *per capita* dos estados e Distrito Federal, e com os índices de desenvolvimento e de gestão fiscal (IFD e IFGF). O fator F_DES_GEST foi o que apresentou maior poder explicativo sobre as variáveis originais, conforme demonstrado na matriz de correlações (Tabela 5), bem como nos testes estatísticos para validação dos fatores (Tabela 6). Porém, não apresentou significância estatística para explicar as variações de ITP2023 e T_AGREG.

A apresentação de características e resultados na literatura das variáveis originais do fator e sua relação com a transparência foi considerada relevante neste estudo para ajudar na compreensão dos resultados relacionados ao fator F_DES_GEST.

O PIB *per capita* é uma variável que indica o nível de atividade econômica dos estados, de modo que bons resultados desse indicador têm relação, por exemplo, na capacidade de arrecadação dos estados e, portanto, no valor do repasse ao legislativo. Espera-se com isso que, além da já mencionada melhora na capacidade administrativa, os órgãos legislativos sejam incentivados a dar conhecimento público do uso do volume maior de recursos que recebe.

Na literatura corroboraram com essa premissa pesquisas que demonstraram que os fatores socioeconômicos, a exemplo do PIB *per capita*, destacaram-se como determinantes da transparência. Em estudo sobre modificadores do nível de *disclosure* em municípios mineiros,

Avelino et al. (2014) concluíram sobre a existência de forte relação explicativa entre indicadores socioeconômicos, incluindo o PIB, e o nível de *disclosure* voluntário nos portais eletrônicos dos municípios de Minas Gerais. Essa relação também foi encontrada nas pesquisas de Vieira e Àvila (2019), Silva et al. (2020) e Batista et al. (2022), todos considerando os municípios brasileiros como objetos de análise.

O IFD sumariza as condições de emprego e renda, saúde e educação da população dos municípios. Assim, quanto melhor for o resultado desse indicador, melhor será a situação econômica e social da população, o que pode significar cidadãos mais exigentes em relação à transparência pública. Nesse sentido foram os achados das pesquisas de Costa et al. (2018) e Brocco et al. (2018), considerando, respectivamente, municípios brasileiros com população entre 100.000 e 500.000 habitantes e municípios do estado do Rio Grande do Sul.

Contribuindo com esses resultados, Sousa et al. (2015) encontraram que os níveis de Transparência Ativa do Governo (TGA) dos estados brasileiros, analisados sob a ótica do Índice de Transparência (IT) da organização Contas Abertas, tiveram relação com o nível educacional e renda da população. No mesmo sentido, Visentini et al. (2021) e Araújo et al. (2020) encontraram relação positiva entre o IFDM e a transparência, em relação ao índice de transparência criado pelo Ministério Público Federal (MPF), aplicado aos municípios do estado do Rio Grande do Sul, e ao índice mensurado pela Escala Brasil Transparente (EBT) para municípios brasileiros melhores ranqueados, respectivamente.

Portanto, apesar de não ocorrer “sempre”, maior desenvolvimento pode ser um indício de maior participação, levando a mais transparência.

Na gestão fiscal demonstra-se a responsabilidade do gestor público com as finanças públicas e o equilíbrio das contas. A transparência da gestão fiscal é uma das premissas da lei brasileira de responsabilidade fiscal, de modo que se espera bons resultados na gestão fiscal por ser parte de uma obrigação legal e, conseqüentemente, isso gere um efeito positivo nos índices de transparência. Essa expectativa foi confirmada pelas pesquisas de Silva et al. (2019), em relação a uma amostra de 4.472 municípios brasileiros, e de Bernardo et al. (2017), para os municípios de médio porte do estado de Minas Gerais. Ambos os estudos demonstraram que o IFGF explicou os níveis de transparência nas amostras analisadas. Logo, os bons resultados são divulgados como forma de prestação de contas, mas também de gerenciamento de impressões, buscando-se alcançar resultados políticos no presente e no futuro para o gestor.

Seguindo o comportamento demonstrado pelas variáveis originais, os resultados do constructo F_DES_GEST em relação a ITGP e ITP2022 demonstraram poder explicativo desse fator sobre os índices de transparência representada por esses dois modelos.

Essa relação pode ser explicada sob diferentes perspectivas. Sabe-se que cidadãos com melhores níveis educacionais tendem a ser mais exigentes com o poder público em relação aos seus direitos, incluindo o direito de acesso às informações governamentais. Uma população mais instruída tem maior interesse e melhores condições, em termos de conhecimento, para acompanhar, por exemplo, os temas que são votados, se o legislativo está cumprindo sua função fiscalizadora ou ainda como está sendo usado o orçamento destinado.

Outras condições socioeconômicas associadas ao desenvolvimento, tais como PIB *per capita*, emprego, renda e condições de saúde da população também geram uma expectativa por cidadãos mais interessados na atuação dos políticos que elegeram, bem como nas atividades de gestão das instituições. Tais condições são favoráveis à transparência, tanto do ponto de vista dos cidadãos que, uma vez tendo-as, cobrará pela sua manutenção, como pela ótica dos governos que, apresentando bom desempenho nessas áreas, buscará publicizar suas ações como forma permanente de legitimar sua boa gestão (Paiva; Zuccolotto, 2014).

Acrescenta-se que o PIB *per capita*, emprego e renda são condições diretamente relacionadas à autonomia financeira dos estados em termos de arrecadação de impostos. Isso repercute na decisão de quem paga esses impostos, que deseja saber onde o dinheiro arrecadado está sendo gasto. Mesmo que essa “curiosidade” seja maior em relação ao governo dos estados ou prefeituras, por serem os entes que efetivamente prestam os serviços públicos, o legislativo não fica imune a essa fiscalização por parte dos cidadãos, afinal muitas políticas públicas nascem das leis aprovadas pelos parlamentares. Além disso, com os recursos de emendas parlamentares, atualmente o legislativo acaba participando diretamente da execução do orçamento, ao destinar recursos a projetos que beneficiem de forma direta a população. Isso coloca o legislativo sob o olhar mais atento dos cidadãos, principalmente aqueles com melhores indicadores de desenvolvimento, contribuindo para a decisão de maior transparência.

As leis orçamentárias estaduais, por exemplo, em que pese serem de iniciativa do executivo, são de aprovação obrigatória e exclusiva das assembleias legislativas. Trata-se de um tema de grande interesse da população, que poderá aumentar ainda mais para os estados como melhores indicadores de desenvolvimento que, como já dito, tendem a possuir cidadãos mais empenhados em acompanhar se os recursos serão aplicados em prol de mais desenvolvimento ou em projetos que tragam benefícios palpáveis à população.

O poder explicativo do fator F_DES_GEST nos índices de transparência, quando se trata exclusivamente da gestão fiscal, pode ser de fato presumido, quando se tem no ordenamento jurídico brasileiro uma lei exclusiva para esse tema, que leva os políticos e gestores públicos obrigatoriamente a divulgar as informações associadas ao assunto,

relacionando-se com os índices, como aconteceu com ITGP e ITP2022. Parece ser coerente o raciocínio de que gestores e políticos que conseguem manter os relatórios fiscais dentro dos parâmetros legais estão mais encorajados a divulgar as informações para promover *accountability* da sua gestão. E, conseqüentemente, isso afeta positivamente nos índices de transparência.

A falta de significância estatística para ITP2023 e T_AGREG pode ser atribuída, como já mencionado, às diferenças metodológicas entre os índices, que alteram a significância das variáveis associadas aos modelos.

O terceiro fator submetido à regressão, o fator F_POL, apresentou relação de significância ao nível de 1% para explicar os índices dados por ITGP, ITP2023 e T_AGREG, demonstrando-se uma forte relação do fator político na transparência das assembleias legislativas. O F_POL apenas não apresentou significância estatística para explicar ITP2022, possivelmente limitado por uma relação mais forte com outras variáveis não contempladas no modelo.

No entanto, os coeficientes dos três modelos indicaram que a relação explicativa entre o fator político e a transparência das assembleias é negativa, ou seja, acréscimos nos indicadores que compõem o fator F_POL refletem numa redução nos índices de divulgação. Os resultados confirmam a hipótese 3 deste estudo, ainda que não contribuindo para mais divulgação, consistindo, de acordo os achados, num fator inibidor da transparência no legislativo estadual. Esse resultado pode ser melhor entendido quando é discutido pela perspectiva das variáveis que compõem o fator F_POL.

Percebeu-se que pela matriz de correlações (Tabela 5) que as variáveis que compõem o fator político não seguem apenas um caminho. A variável COMP_POL demonstrou relação positiva somente com a variável NUM_DEP, e vice-versa. Possivelmente essas variáveis determinaram o sentido contrário do fator político na relação com as variações dos índices de transparência. Essas diferenças no comportamento das variáveis políticas em relação à transparência são observadas nos resultados de grande parte da literatura sobre o tema, conforme será colocado nas discussões sobre os resultados a seguir.

As variáveis políticas apresentam alto grau de complexidade, porque são bastante sensíveis a elementos contextuais, do sistema político e até das características pessoais dos políticos, exigindo uma interpretação mais aprofundada das suas correlações com os indicadores de transparência. De maneira geral, são variáveis que não se comportaram da mesma maneira nos diferentes contextos investigados.

Seguindo esse pressuposto, o resultado obtido para F_POL contrariou estudos em contextos nacionais e internacionais em relação à variável competição política, que demonstraram que mais competição política gera mais transparência (Araujo; Tejedro-Romero, 2016; Tavares; da Cruz, 2017; Alcaide Muñoz et al., 2016; Baldissera et al., 2020). No entanto, os resultados se alinharam com argumentos apresentados pela literatura em sentido contrário e que reforçaram os resultados desta pesquisa para o fator político.

Alguns trabalhos em governos locais demonstraram que a competição política pode afetar negativamente a divulgação de informações, pelos seguintes motivos: receio do gestor de que uma maior transparência possa enfraquecer sua posição de poder e reduzir o controle sobre o que é divulgado (Grimmelikhuisen; Welch, 2012); o aumento da pressão sobre os gastos públicos por interesses heterogêneos, ocasionados por uma maior fragmentação do legislativo, onerando os custos da governabilidade com gastos para aumento de base de apoio, por exemplo (Melo et al., 2015); e resistência à divulgação de informações por receio dos grupos no poder de que as informações disponibilizadas possam ser usadas por grupos de oposição para o escrutínio e críticas às suas ações e para benefícios administrativos e eleitorais (Wehner; de Renzio, 2013; Cicatiello et al., 2017; Michener; Nichter, 2022).

Noutro ponto, especialmente no caso das instituições legislativas brasileiras, o resultado negativo pode ser atribuído à lógica de como funciona o sistema político do país atualmente, com o denominado governo de coalizão, onde a governabilidade muitas vezes está condicionada à troca de favores políticos, desvirtuando-se do que se espera de uma competição política (Zuccolotto; Teixeira, 2014; Zuccolotto; Teixeira, 2017). Conforme as análises desses autores, essas coalizões, em geral, não seguem uma identidade ideológica partidária, tampouco existe coerência política nas coligações. Portanto, isso leva à presunção de que essas “junções” entre políticos e partidos, na maioria das vezes, não vislumbram a união de ideias e esforços em prol de uma melhor e mais ampla atuação do legislativo, mas sim uma união de forças políticas para fins eleitoreiros e para manutenção de grupos no poder. Assim, a transparência acaba sendo negligenciada devido à falta de iniciativa e cobrança dos próprios atores políticos.

Além disso, a realidade política brasileira mais recente, pautada na polarização política, gerou nos atores políticos certa resistência à divulgação de informações por receio de estarem dando “munição” para seus opositores. Em que pese esse seja um fenômeno que tenha iniciado mais forte nas relações políticas em nível nacional, percebeu-se nos últimos processos eleitorais uma extensão desse comportamento aos entes subnacionais e suas instituições.

Quando se trata da participação eleitoral, o resultado apresentado em relação à F_POL parece ser contraintuitivo, pois se espera que eleitores mais participativos sejam mais engajados

na busca de informações e fiscalização da atividade política e da gestão pública, levando a melhores índices de transparência, conforme demonstrado em parte dos estudos (Sol, 2013; Araujo; Tejedo-Romero, 2016; Benito; Guillamón; Ríos, 2021; Fenner et al., 2022; Leite; Lira, 2023). Esse comportamento deve ser considerado na análise deste estudo, pois, observando as correlações entre as variáveis de F_POL, tem-se que a participação eleitoral se relacionou positivamente com metade das demais variáveis, demonstrando um alinhamento maior com os estudos mencionados, apesar de não seguir apenas um caminho. Assim, o “peso” negativo que causou impacto inverso no fator pode ser sido dado pelas outras variáveis. É intuitivo pensar que o maior envolvimento da população no processo eletivo demonstra o interesse dos cidadãos em questões políticas, possibilitando uma cobrança mais efetiva sobre a responsividade dos políticos e gestores públicos em relação às atividades da gestão pública, pressionando-os a divulgar mais informações, aumentando, assim, a transparência. O próprio processo eleitoral funciona como um mecanismo de controle pela sociedade, pois oportuniza a permanência aos governantes com bom desempenho nos mandatos, de modo que a abstenção eleitoral ou baixa participação pode “diminuir o constrangimento provocado pelo processo eleitoral, produzindo, dessa forma, governos menos comprometidos com a gestão, portanto, menos responsivos” (Melo et al., 2015 p.13).

Por outro lado, o comportamento negativo evidenciado por F_POL também encontra amparo na literatura quando se fala especificamente da competição eleitoral. Nesse sentido, de acordo com os achados de Araujo e Tejedo-Romero (2018), uma baixa participação eleitoral seria um incentivo a uma maior divulgação de informações como medida para aumentar o interesse dos cidadãos no processo eletivo. Corroborando nesse sentido, é importante mencionar o significado prático do indicador de participação eleitoral usado neste estudo. Entende-se que a participação eleitoral no Brasil está, em grande parte, relacionada apenas ao exercício do voto, que se dá muito em decorrência da sua obrigatoriedade, não refletindo, necessariamente, o interesse em participar efetivamente na gestão pública, não contribuindo, dessa forma, com o aumento da transparência (Fenner et al., 2019; Vesentini et al., 2021). A participação efetiva dos cidadãos nas atividades do legislativo por meio dos instrumentos de diálogos disponibilizados, a exemplo de audiências e consultas públicas, sessões plenárias, reuniões técnicas, etc., criaria uma sensação de cobrança maior por informações e, conseqüentemente, uma “pressão” maior pela divulgação.

Uma outra possibilidade para a relação controversa entre as variáveis foi apresentada pela perspectiva de Birskyte (2018) que, ao testar variáveis políticas e socioeconômicas em municípios da Lituânia, encontrou que a participação eleitoral afetou negativamente a

transparência orçamentária. O autor atribuiu esse resultado à lógica de que uma maior participação eleitoral por si só não garante que serão eleitos representantes preocupados com as políticas de interesse público, nem com mecanismos para aumentar a transparência de suas ações.

Por sua vez, a idade do presidente (ID_PRALE) pode afetar a divulgação de informações, considerando que os políticos mais velhos têm certa resistência às inovações tecnológicas e de gestão que são necessárias para viabilizar as políticas de transparência. Com isso, limitam-se a divulgar o que é exigido pela legislação, sem se preocupar com ações proativas e boas práticas dessa política. Esse comportamento é uma realidade brasileira, pois o sistema político vigente contribui para a manutenção de grupos políticos, formados por candidatos mais velhos e com forte influência regional e local, que exercem inúmeros mandatos seguidos, que estão mais interessados em agir em prol da manutenção dos laços políticos do que, por exemplo, na implementação de medidas de transparência.

Esse comportamento, no entanto, foi diverso ao resultado do estudo de Stănuș (2022), que verificou que políticos mais velhos e experientes foram mais propensos a responder positivamente às pressões quanto ao dever de divulgar. Santos et al. (2021) concluíram que políticos mais experientes são mais conscientes de que as normas legais de transparência devem ser seguidas, embora estes autores não tenham expandido a análise para a disponibilização de informações de dimensões que, mesmo não sendo impostas pela legislação, são importantes e de interesse da sociedade, as quais, entende-se serem as mais resistidas quanto à divulgação.

Reforçando os resultados apresentados por F_POL nesta pesquisa, existem na literatura estudos com resultados que indicaram que o tempo em determinada função política causa um efeito negativo nos níveis de transparência. Em governos locais portugueses foi verificado que mandatos sucessivos reduziram a pressão pela divulgação (Tavares; Cruz, 2017). No contexto brasileiro, prefeitos no segundo mandato apresentaram menor cumprimento às políticas de transparência, que pode ser explicado pela falta de incentivo à reeleição, já que no Brasil não se admite que o chefe do Executivo governe por mais de dois mandatos sucessivos (Michener; Nichter, 2022). Essa lógica pode ser aplicada para o caso dos presidentes das assembleias legislativas, variável TEMP_PRALE, uma vez que, em regra, os regimentos internos só permitem uma reeleição.

A variável NUM_DEP, assim como a competição política, apresentou correlações negativas com as demais variáveis (Tabela 5), fortalecendo a hipótese de que ambas tiveram um peso significativo no comportamento do fator F_POL em relação à transparência. Essas duas variáveis apresentaram correlação positiva apenas entre elas, evidenciando a existência de

uma relação direta e no mesmo sentido, ou seja, que um número maior de parlamentares promove uma maior competição.

Portanto, o número de deputados nas assembleias legislativas pode afetar negativamente a divulgação de informações por motivações semelhantes às observadas na competição política. Uma quantidade maior de parlamentares ocupando o parlamento gera uma maior competição entre os partidos, criando certo receio para a divulgação ampla de informações pela gestão.

Além disso, como já visto, a quantidade maior de atores políticos enseja a existência de múltiplos interesses para serem administrados, fato que onera os custos da governabilidade, contribuindo para o relaxamento às medidas de transparência em prol do atendimento de demandas individuais ou de grupos políticos. Contribuindo com essa perspectiva, tem-se o comportamento observado no sistema político brasileiro, em que mesmo havendo uma quantidade diversa de representantes e partidos no poder, isso não gera uma diversidade de ideias e ações de cobranças, em termos práticos. Pelo contrário, observa-se a formação de grupos políticos de vários partidos, cujo objetivo maior é gerenciar seus interesses políticos e manutenção no poder. Um exemplo disso é observado nas articulações para composição da Mesa Diretora, principal órgão diretivo dos assuntos legislativos e administrativos dos órgãos legislativos, tema no qual é depositado muito esforço por parte dos deputados, com a formação de alianças e realização de acordos visando a ocupação dos cargos que compõem essa estrutura, que acontece em eleições bianuais. Entende-se que, com uma quantidade maior de deputados, esse tema passe a ter um peso maior dentro do arranjo institucional, influenciando para a não priorização de ações como medidas para aumentar a transparência, até por não existir uma cobrança maior dos atores que deveriam dar o exemplo.

Os resultados muitas vezes contraditórios das variáveis políticas foram refletidos no comportamento apresentado pelo fator F_POL, possivelmente, para modelo construído nesta pesquisa, com forte relação com as variáveis COMP_POL e NUM_DEP para explicar a relação negativa com os índices de transparência. A complexidade das variáveis políticas em relação às medidas de transparência, aliás, é frequentemente evidenciada na literatura, uma vez que os resultados são muito sensíveis a fatores de origem interna e externos.

Somando-se às análises dos fatores e sua relação para explicar a transparência nas assembleias legislativas, analisou-se a variável referente ao número de seguidores nas redes sociais, a qual apresentou relação positiva e com significância estatística ao nível de 10% com o índice T_AGREG, não se rejeitando a hipótese 4 deste estudo.

A importância que as mídias sociais têm assumido, do processo eletivo à atuação dos políticos eleitos, tem sido objeto de estudos empíricos que visaram evidenciar e mensurar em

que medida e como esse fenômeno recente tem sido usado pelas instituições e gestores públicos para transparecer sua atuação (Bernardes, 2020; Viegas, 2022).

Apesar de não terem sido identificados estudos associando essa variável como um fator explicativo de transparência, ressalta-se sobre esse fato a importância de se testar novas variáveis com o intuito de avançar no campo da pesquisa, não se limitando ao que já foi testado pela literatura (Silva et al., 2020).

A relação significativa encontrada com T_AGREG pode ser explicada sob a perspectiva de que um número maior de seguidores significa que mais cidadãos estão tendo acesso às informações disponibilizadas nas plataformas de mídias sociais das assembleias e, conseqüentemente, essas instituições estarão sob uma vigilância maior dos usuários, sendo um incentivo para mais transparência.

Além disso, é importante lembrar que as mídias sociais hoje funcionam como canais, embora não legitimados em termos legais, para promover a transparência das ações institucionais, de modo que mais seguidores aumentam o compromisso pela divulgação. As mídias sociais exercem função de controle e até de coerção, pois projetos do legislativo podem ser cancelados a depender de sua magnitude ou importância, por meio da mobilização conjunta de usuários – e claramente isso ocorre em função da transparência.

É fato que a comunicação bilateral, praticamente em tempo real, proporcionada pelas mídias sociais institucionais, despertou nos usuários um desejo maior em participar da vida pública, num espaço mais acessível, ao mesmo tempo em que possibilitou aos políticos e gestores públicos um “*feedback*” mais direto da população sobre suas ações, incentivando-os a disponibilizar mais informações.

A associação dessa variável com os índices de transparência, no entanto, carece de estudos mais aprofundados, pois as mídias sociais possivelmente podem ser usadas para partilhar informações seletivas para promoção pessoal e para gestão de impressões. No legislativo, esse comportamento é observado, principalmente por parte dos políticos, preocupados em manter uma boa imagem perante seus eleitores, com a divulgação de conteúdo que realce apenas aspectos positivos do seu mandato. Dessa forma, os seguidores estariam recebendo informações que não ajudariam na sua decisão participar das discussões dos reais problemas da população, e nem na execução do seu papel fiscalizador.

Além disso, a variável N_SEGUI apresentou significância estatística para explicar apenas um dos quatro modelos de transparência deste estudo. Talvez esse resultado possa ser atribuído à baixa adesão dos usuários das mídias sociais às plataformas institucionais das assembleias legislativas, demonstrando um baixo aproveitamento desses canais para participar

das ações do legislativo e de fiscalizar sua gestão, deixando, assim, de contribuir para uma maior transparência que seria exigida dos políticos e gestores caso houvesse maior adesão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, buscou-se contribuir com a literatura sobre transparência pública, na sua aplicação no aspecto mais funcionalista, com a análise da transparência ativa nas instituições legislativas estaduais e de alguns fatores com poder explicativo nas variações dos índices de transparência usados. Lembra-se que, embora os estudos sobre os fatores determinantes da transparência tenham sido recorrentes nas pesquisas mais recentes, as análises estiveram voltadas para o contexto de países e, principalmente, de governos locais, predominantemente na função executiva. Muitos desses, ainda, voltados para analisar a relação explicativa dos fatores em áreas específicas dos governos, como a transparência fiscal.

Buscando preencher a lacuna de pesquisa em relação à análise de fatores explicativos da transparência nas instituições legislativas estaduais, valendo-se do *background*, teórico e empírico, construído pela literatura nacional e internacional, este estudo teve como objetivo geral analisar fatores que explicam a transparência ativa nas assembleias legislativas dos estados brasileiros.

Sobre os fatores explicativos, a relação do fator financeiro-orçamentário (F_FIN_ORC) se mostrou positiva com a transparência. Algumas possibilidades para a explicação desta relação são: melhor capacidade administrativa para investimentos em técnicas gerenciais, em recursos humanos e tecnológicos para viabilizar as práticas de transparência; é um indicador importante usado para associações, geralmente positivas, de gestões e mandatos; as informações financeiras e orçamentárias são as de maior interesse pela população e, por isso, forçam os políticos e gestores a uma maior divulgação, e a pressão aumenta conforme o volume dos recursos associados a essas variáveis.

O fator desenvolvimento e gestão (F_DES_GEST) apresentou significância para explicar os índices de transparência de ITGP e ITP2022. Essa relação também foi positiva, ou seja, melhores indicadores de desenvolvimento e gestão tiveram relação com o aumento da transparência em dois dos modelos apresentados.

Sobre estes achados, primeiramente, entende-se que uma população com melhores níveis educacionais tende a ser mais exigente com o poder público em relação aos seus direitos, inclusive o direito de acesso às informações governamentais. O interesse aumenta à medida que se tem mais conhecimento para acompanhar e participar, por exemplo, dos temas que são votados, ou se o legislativo está cumprindo sua função fiscalizadora ou ainda como está sendo usado o orçamento destinado às assembleias legislativas. Noutra perspectiva, as condições socioeconômicas associadas ao desenvolvimento, tais como PIB *per capita*, emprego, renda e condições de saúde da população também podem gerar uma demanda maior por transparência.

Pelo lado da procura, os cidadãos, uma vez tendo bons indicadores nessas áreas, cobrarão pela sua manutenção e melhoria; pelo lado da oferta, os governos que apresentarem bons desempenhos nessas áreas buscarão publicizá-las para legitimar sua gestão.

Em relação à gestão fiscal, seu poder explicativo sobre os índices de transparência pode ser em grande parte atribuído à existência de uma lei específica para esse tema no ordenamento jurídico brasileiro, que leva os políticos e gestores públicos obrigatoriamente a divulgar as informações associadas ao assunto. Assim, os gestores e políticos que conseguem manter os relatórios fiscais dentro dos parâmetros legais estão mais encorajados a divulgar as informações para promover *accountability* da sua gestão.

O fator político (F_POL) apresentou significância estatística com três dos quatro índices utilizados neste estudo - ITGP, ITP2023 e T_AGREG. Esse resultado demonstrou uma forte relação desse fator com os índices de transparência. Contudo, essa relação se deu em sentido negativo, ou seja, o fator político, com base nos achados neste estudo, não contribuiu para aumentar a divulgação de informações, mas sim para reduzi-la.

A complexidade das variáveis associadas ao fator político foi evidenciada pela literatura, onde os resultados dos estudos que analisaram fatores políticos como determinantes da transparência não chegaram a respostas no mesmo sentido, a depender das características do objeto e das escolhas metodológicas das pesquisas. Embora esse raciocínio seja válido para todas as variáveis desse fator, a competição política e número de deputados parecem ter determinado o sentido negativo do fator político para explicar a transparência nas assembleias legislativas.

Algumas motivações para tal comportamento foram apresentadas neste estudo. Uma maior competição política e o número maior de deputados cria certa resistência nos gestores e políticos para transparecer sua atuação com receio de que as informações disponibilizadas possam ser usadas pelos opositores para questionamentos sobre a gestão vigente, na maioria das vezes, com finalidades políticas. Além disso, o aumento dessas variáveis pode onerar os custos da governabilidade, pela necessidade do atendimento de múltiplos interesses de grupos políticos; outras demandas são priorizadas, e a transparência acaba sendo negligenciada.

Noutro ponto, entende-se que uma esperada relação positiva dessas variáveis com a transparência esbarra na lógica de funcionamento do sistema político brasileiro com o denominado governo de coalizão, com a união de grupos políticos que não seguem uma identidade ideológica, nem tampouco uma coerência política nas coligações, sendo muitas vezes “amarradas” pela troca de favores políticos. Assim, não contribuem para a transparência, pois não há cobrança por parte dos atores que seriam os primeiros a dar exemplo.

A variável referente ao número de seguidores (N_SEGUI) apresentou significância estatística com o modelo de T_AGREG, demonstrando que, embora as redes sociais institucionais não sejam canais legítimos de cobrança, essa variável tem um peso positivo na decisão pela divulgação de informações. Isso significa que para o índice T_AGREG o número de seguidores nas plataformas do Youtube, Facebook, Instagram e X das assembleias legislativas, teve uma relação positiva com a transparência observada nos portais. Apesar disso, a falta de significância com os demais índices evidencia uma baixa adesão da população às mídias sociais institucionais como canais de participação e de cobrança por mais transparência.

De forma geral, concluiu-se que os fatores financeiro-orçamentário, de desenvolvimento e gestão, os fatores políticos e a quantidade de seguidores nas mídias sociais possuem poder explicativo sobre os níveis de transparência das assembleias legislativas dos estados brasileiros. A relação se mostrou mais forte, porém negativa, com o fator político, que apresentou relação explicativa com menos transparência em três dos quatro índices analisados. Por outro lado, os fatores financeiro-orçamentário, de desenvolvimento e gestão, e a quantidade de seguidores nas mídias sociais mostraram que têm relação com uma maior divulgação de informações por parte das assembleias legislativas.

A não significância dos fatores financeiro-orçamentário, desenvolvimento e gestão, político e o número de seguidores em relação a determinado índice pode ser pensado sob a ótica de que outras variáveis não avaliadas possam ter um poder explicativo maior. Ademais, deve-se ter em mente que os índices têm procedimentos metodológicos diferentes, avaliando dimensões de informações disponibilizadas que não atribuem muito peso a certas variáveis.

Ressalta-se da importância da pesquisa para a literatura nacional sobre fatores explicativos da transparência, notadamente nas assembleias legislativas estaduais, órgãos essenciais dentro do arranjo institucional dentro das democracias contemporâneas. A abordagem do tema agregará conhecimento empírico que poderá ser usado para além das pesquisas acadêmicas, podendo auxiliar gestores na implementação das medidas de transparência.

Como limitações da pesquisa, cita-se a impossibilidade de comparação das variáveis usadas com outros estudos, uma vez que não foram encontrados na literatura estudos sobre os fatores explicativos da transparência voltados especificamente para as assembleias legislativas. Lembra-se que determinadas variáveis são de pertinência apenas do legislativo, como as emendas parlamentares e o número de deputados. Tal limitação pode, inclusive, ter influência nos resultados, pois é possível que uma variável seja determinante para explicar a transparência no contexto do executivo, mas não tenha poder explicativo no legislativo e vice-versa.

Para sugestões de pesquisas futuras, sugere-se investigações qualitativas aprofundadas, principalmente do fator político, buscando motivações adicionais para sua relação negativa com a transparência das assembleias legislativas. Outrossim, entende-se que o fator político possui uma alta relevância nas decisões das instituições legislativas, de modo que a realização de mais estudos, com a inclusão de outras variáveis políticas, somaria com contribuições importantes para entender o que motiva a divulgação de informações, obrigatórias por lei ou não.

REFERÊNCIAS

ALCAIDE MUÑOZ, Laura; RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel Pedro; LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio Manuel. Transparency in governments: a meta-analytic review of incentives for digital versus hard-copy public financial disclosures. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 5, p. 550-573, 2017.

ALE-AC. **Assembleia Legislativa do Acre. Portal da Transparência**. Disponível em: <http://app.al.ac.leg.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-AM. **Assembleia Legislativa do estado do Amazonas. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.aleam.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-AL. **Assembleia Legislativa de Alagoas. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/transparencia>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-AP. **Assembleia Legislativa do estado do Amapá. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.al.ap.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-CE. **Assembleia Legislativa do Ceará. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://transparencia.al.ce.gov.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-ES. **Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.al.es.gov.br/Transparencia>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-GO. **Assembleia Legislativa de Goiás. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://transparencia.al.go.leg.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-MA. **Assembleia Legislativa do estado Maranhão. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://sistemas.al.ma.leg.br/transparencia/index.html;jsessionid= nrCJzoK1yMq6e2wYq15saozQqCZgifUxCsORor8.00-srv-intranet?dswid=-8520>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-MT. **Assembleia Legislativa de Mato Grosso. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-MS. **Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.al.ms.gov.br/Transparencia>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-MG. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/transparencia/inicial/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-PA. **Assembleia Legislativa do estado do Pará. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://alepa.pa.gov.br/Transparencia/Index>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-PB. **Assembleia Legislativa da Paraíba. Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/transparencia>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-PR. **Assembleia Legislativa do estado do Paraná. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://transparencia.assembleia.pr.leg.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-PE. **Assembleia Legislativa do estado de Pernambuco. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.alepe.pe.gov.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-PI. **Assembleia Legislativa do estado do Piauí. Portal da Transparência.** Disponível em: https://transparencia.al.pi.leg.br/control_publicados/. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-RJ. **Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-RN. **Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.al.rn.leg.br/transparencia/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-RS. **Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://ww2.al.rs.gov.br/transparenciaalrs/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-RO. **Assembleia Legislativa do estado de Rondônia. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.al.ro.leg.br/> . Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-RR. **Assembleia Legislativa de Roraima. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.al.rr.leg.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-SC. **Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.alesc.sc.gov.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-SP. **Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-SE. **Assembleia Legislativa do estado de Sergipe. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://al.se.leg.br/portal-da-transparencia/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALE-TO. **Assembleia Legislativa do Tocantins. Portal da Transparência.** Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/transparencia>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALVES, Josias Fernandes et al. *Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação.* **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, n. 3, p. 564-581, 2021.

ANDRADE, Rodrigo Gondin de; RAUPP, Fabiano Maury. *Transparência do Legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros.* **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 85-130, 2017.

ARAUJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de; TEJEDO-ROMERO, Francisca. *Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings.* **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, p. 327-347, 2016.

ARAUJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; TEJEDO-ROMERO, Francisca. *Does gender equality affect municipal transparency: The case of Spain.* **Public Performance & Management Review**, v. 41, n. 1, p. 69-99, 2018.

AVELINO, Bruna Camargos et al. *Características explicativas do nível de disclosure voluntário de municípios do estado de Minas Gerais.* **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, v. 13, n. 2, p. 571-608, 2014.

AVELINO, Daniel Pitangueira; POMPEU, João Cláudio; DA FONSECA, Igor Ferraz. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas**. Texto para Discussão, 2021.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.

BALDISSERA, Juliano Francisco et al. Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 340-359, 2020.

BALDISSERA, Juliano Francisco; DALL'ASTA, Denis. Panorama Teórico e Empírico dos Determinantes da Transparência Pública. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 88-111, 2021.

BARROS, Antonio Teixeira et al. Presença parlamentar nas mídias sociais: a estruturação dos mandatos digitais na Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, v. 58, n. 232, p. 57-86, 2021.

BATISTA, Mariana; ROCHA, Virgínia; NASCIMENTO, Pedro. Atar as mãos do sucessor ou seguir o vizinho? Difusão do acesso à informação nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 393-412, 2022.

BENITO, Bernardino; BASTIDA, Francisco. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. **Public Administration Review**, v. 69, n. 3, p. 403-417, 2009.

BENITO, Bernardino; GUILLAMÓN, María-Dolores; RÍOS, Ana-María. Transparency and efficient management in local governments. **Cities**, v. 115, p. 103234, 2021.

BERLINER, Daniel. The political origins of transparency. **The journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479-491, 2014.

BERNARDO, Joyce Santana; DE OLIVEIRA REIS, Anderson; SEDIYAM, Gislaine Aparecida Santana. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mai. 2024.

BROCCO, Camila et al. Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil**, v. 10, n. 1, p. 139-159, 2018.

CALEFFI, C. F.; RAUPP, F. M. Avaliação da transparência fiscal e do acesso à informação nos portais das assembleias legislativas brasileiras. **Meta: Avaliação**, v. 9, n. 26, p. 360-386, 2017.

CAMPAGNONI, Mariana et al. Transparência no poder legislativo municipal: uma análise dos portais eletrônicos das câmaras de vereadores das capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, p. 21-42, 2016.

CLDF. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/portal-transparencia>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CHAMUN, Julio Cesar Bassini. **A caracterização da democracia representativa pela agenda da Assembleia Legislativa**. 2021. Tese de Doutorado. brasil.

CONFAZ. Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

CUCCINIELLO, Maria; NASI, Greta. Transparency for trust in government: How effective is formal transparency? **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 13, p. 911-921, 2014.

CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 years of transparency research: Evidence and future directions. **Public Administration Review**, v. 77, n. 1, p. 32-44, 2017.

DA SILVA, Maurício Corrêa et al. Fatores explicativos da gestão fiscal em municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 42, p. 26-37, 2020.

DE ARAÚJO, Juliana Maria et al. Fatores determinantes do nível de transparência governamental. **Revista Científica Hermes**, v. 27, p. 228-251, 2020.

DE AVELINO, Daniel Pitangueira; POMPEU, João Cláudio; DA FONSECA, Igor Ferraz. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas**. Texto para Discussão, 2021.

DE BARROS, Antonio Teixeira et al. Presença parlamentar nas mídias sociais: a estruturação dos mandatos digitais na Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, v. 58, n. 232, p. 57-86, 2021.

DE PAIVA RIBEIRO, Clarice Pereira; ZUCCOLOTTO, Robson. A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 33, n. 1, p. 37-52, 2014.

DUAN, Huijue Kelly et al. Enhancing the government accounting information systems using social media information: An application of text mining and machine learning. **International Journal of Accounting Information Systems**, v. 48, p. 100600, 2023.

ETZIONI, Amitai. Is transparency the best disinfectant? **Available at SSRN 2731880**, 2016.

FENNER, Vanessa Unfried et al. Fatores associados à transparência pública municipal: um estudo regional no rio grande do sul. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 9, p. 683-707, 2019.

FENNER, V. U.; VISENTINI, M. S.; SMOLSKI, F. M. S. Transparência pública municipal: análise das variáveis políticas e socioeconômicas determinantes. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 19, n. 52, p. 79-94, 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, n. 1, p. 65-94, 2011.

FIIRST, Clóvis et al. A influência de variáveis socioeconômicas e contábeis no índice de transparência eletrônica dos maiores municípios brasileiros, após a lei de acesso à informação. In: **Anais do 10o Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Contabilidade**. 2017.

FRANKLIN, L. A. S.; FERREIRA, M. A. M.; CAMPOS, A. P. T. Responsividade e comunicação parlamentar: uma investigação sobre os deputados federais brasileiros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 42, n. 1, p. 1-36, 2023.

FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly?. **J. Democracy**, v. 26, p. 11, 2015.

FURTADO MOTA, Benito; ALVES DINIZ, Josedilton; DA COSTA SANTOS, Leandro. A Estrutura Orçamentária como Determinante do Nível de Transparência Fiscal. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 20, n. 2, 2017.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, p. 1-21, 2018.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. Edições Sesc, 2018.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G.; WELCH, Eric W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; KASYMOVA, Jyldyz. Not so universal after all: Exploring the meaning and use of government transparency in consensual and majoritarian democracies. **Public Integrity**, v. 17, n. 4, p. 389-407, 2015.

HONGYU, K. Análise Fatorial Exploratória: resumo teórico, aplicação e interpretação. **E&S Engineering and Science**, v. 7, n. 4, p. 88-103, 2018.

HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The key to better governance?** Oxford University Press for The British Academy, 2006.

IBGE. Programa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

IBGE. Censo Demográfico 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em: 12 fev. 2024.

IBGE. Produto Interno Bruto *per capita*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102045_informativo.pdf. Acesso em: 12 fev. 2024.

LARAUX, Nicole. Nas origens da democracia. Sobre a transparência democrática. **Discurso**, v. 1, n. 11, p. 13-24, 1979.

LEITE, Kalina Kely Miranda; DE LIRA, Aluska Ramos. Análise dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos estados brasileiros: uma abordagem à luz da teoria da agência. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 4, p. 5785-5806, 2023.

LUNKES, Rogério João et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da CGU**, v. 7, n. 10, p. 21-21, 2015.

MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L.; MELO, J. R. R.; MENDES, W. A. Favorable environments for the promotion of public transparency: constructing and index from municipalities of Minas Gerais. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 19, n. 1, p. 793-822, 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do estado, transparência e democracia no Brasil. **Revista Acadêmica de Economia**, v. 1, n. 26, p. 1-34, 2004.

MCCARTHY, Stephen et al. The dark side of digitalization and social media platform governance: a citizen engagement study. **Internet Research**, v. 33, n. 6, p. 2172-2204, 2023.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOUZA, Saulo Santos de; BONFIM, Washington Luís de Sousa. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, v. 21, p. 673-692, 2015.

MICHENER, Gregory. Gauging the impact of transparency policies. **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 136-139, 2019.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 610-629, 2018.

MICHENER, Gregory; NICHTER, Simeon. Local compliance with national transparency legislation. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 1, p. 101659, 2022.

MULYONO, Budi et al. Online civic engagement: Fostering citizen engagement through social media. **Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan**, v. 19, n. 1, p. 75-85, 2022. NOBRE, K. R. D. S.; ARAÚJO, M. A. D. Assembleias Legislativas da Região Nordeste: Um Estudo sobre a Lei de Acesso à Informação. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 20, n. 1, p. 4-20, 2019.

PLATT NETO, Orion Augusto Platt et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

PIÑA, Gabriel; AVELLANEDA, Claudia. Central government strategies to promote local governments' transparency: Guidance or enforcement? **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 2, p. 357-382, 2019.

PIOTROWSKI, Suzanne J. **Governmental transparency in the path of administrative reform**. Suny Press, 2008.

POSSAMAI, A. J.; SOUZA, V. G. Transparência e Dados Abertos Governamentais: Possibilidades e Desafios a Partir da Lei de Acesso à Informação. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, p. 1-20, 2020.

POZEN, David E. Seeing transparency more clearly. **Public Administration Review**, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020.

RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. 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 Contábeis da UERJ**, v. 16, n. 3, p. 81-98, 2012.

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 da FAT**, v. 5, n. 2, p. 04-20, 2017.

RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do custo da atividade parlamentar. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 44, p. 154-166, 2020.

RAUPP, F. M. A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 20-32, 2022.

RENZIO, Paolo; WEHNER, Joachim. The impacts of fiscal openness. **The World Bank Research Observer**, v. 32, n. 2, p. 185-210, 2017.

RIVERA, José Antonio Aguilar. **Transparencia y democracia: claves para un concierto**. Cuadernos de transparência: INAI, 2008.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

ROCHA, A. C.; SCHOMMER, P. C.; DEBETIR, E.; PINHEIRO, D. M. Transparência como Elemento da Coprodução na Pavimentação de Vias Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

SANTOS, Hortênciã Geórgia et al. Transparência Pública Passiva: uma análise de seus determinantes no Estado de Minas Gerais. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 22, n. 3, p. 60-71, 2021.

SARACENO, R. D. F.; MONTEIRO, D. A. A. Lei de Acesso à Informação: Estudo da Transparência Passiva e Transparência Ativa na Universidade Federal da Bahia. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 22, n. 1, p. 118-138, 2021.

SCHNELL, Sabina; JO, Suyeon. Which countries have more open governments? Assessing structural determinants of openness. **The American Review of Public Administration**, v. 49, n. 8, p. 944-956, 2019.

SEFAZ-AM. Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas. Portal da Transparência Fiscal do Amazonas. Disponível em: <https://sistemas.sefaz.am.gov.br/transpprd/mnt/despesa/execDespAnoPoderUg.do?d-49489-s=0&method=Pesquisar&d-49489-p=1&d-49489-o=2&copoder=1&counidadegestora=001101&anoexercicio=2023>. Acesso em: 13 fev. 2024.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 187, n. 1, p. 137-154, 2010.

SILVA, Maurício Corrêa da et al. Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros (Determinants of Municipal Transparency: An Empirical Analysis With Brazilian Municipalities). **Revista Globalizacion, Competitividad y Gobernabilidad**, v. 13, p. 87-100, 2019.

SILVA, Sivaldo Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATTO, Rachel Callai. Concepções, debates e desafios da democracia digital. **Democracia digital, comunicação política e redes. Rio de Janeiro: Letra & Imagem**, p. 17-38, 2016.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 415-431, 2019.

SILVA, L. R.; LEROY, R. S. D.; PEREIRA, G. C. Determinantes da Transparência nas Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 19. **Anais...** USP: São Paulo, SP, 2022.

SOUSA, Rossana Guerra de et al. A janela que se abre: Um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036**, v. 7, n. 1, p. 176-195, 2015.

STĂNUȘ, Cristina. Leaders, institutions, or context? Explaining local government compliance with transparency regulations in Romania. **Romanian Journal of Political Sciences**, v. 22, n. 1, p. 7-24, 2022.

TAVARES, António F.; DA CRUZ, Nuno F. Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 101249, 2020.

TSE. Estatísticas eleitorais. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>. Acesso em: 13 fev. 2024.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 9, edição especial, p. 45-62, 2010.

VERGARA, Rodolfo. **La transparencia como problema**. Cuadernos de transparência: INAI, 2007.

VERMA, Ravinder Kumar; KUMAR, Sudeep; ILAVARASAN, P. Vigneswara. Government portals, social media platforms and citizen engagement in India: Some insights. **Procedia computer science**, v. 122, p. 842-849, 2017.

VIEGAS, Rafael Rodrigues et al. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 324-348, 2022.

VIEIRA, Michelle Aparecida; DE ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral. Nível da transparência pública e as características socioeconômicas dos municípios brasileiros. **Revista de Contabilidade & Controladoria**, v. 11, n. 3, p. 77, 2019.

VIEIRA, W. C.; FERREIRA NETO, J. A.; ROQUE, M. P. B.; ROCHA, B. D. Using Principal Component Analysis to Build Socioeconomic Status Indices. **International Journal of Statistics and Applications**, v. 12, p. 77-82, 2022.

VISENTINI, M. S.; SÖTHER, A.; SCHEID, L. L.; FENNER, V. U. Transparência na Gestão Pública: Evidências da Produção Científica Nacional e Agenda de Pesquisa. **Gestão & Conexões**, v. 10, n. 1, p. 73-101, 2021.

VISENTINI, Monize Sâmara et al. Fatores associados à transparência pública nos 497 municípios gaúchos. 2021.

WUKICH, Clayton. Government social media engagement strategies and public roles. **Public Performance & Management Review**, v. 44, n. 1, p. 187-215, 2021.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, p. 242-254, 2014.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília, DF: Enap, 2019.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, v. 24, p. 390-411, 2017.

ZURRA, Rômulo José de Oliveira. **O E-Legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira**. 2008. 146 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil.