


Índice de Transparência de Conselhos Municipais

Transparency Index of Municipal Councils

Luiz Filipe Goldfeder Reinecke¹ 

Fabiano Maury Raupp² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2024v9n2.67889

Recebido em: 06/09/2023

Aprovado em: 09/05/2024

Resumo: O objetivo deste estudo é propor o Índice de Transparência de Conselhos Municipais. Foi desenvolvida pesquisa qualitativa, de natureza exploratória, sendo utilizado o método de investigação dedutivo e emprego da Design Science Research para operacionalização da pesquisa. A primeira etapa da pesquisa foi o desenvolvimento do Índice a partir de *frameworks* de transparência encontrados na literatura e na legislação de conselhos. A segunda etapa foi a validação com 27 especialistas que, após seu aperfeiçoamento, foi testada e aplicada em 21 conselhos das três capitais da região sul do Brasil. A aplicação demonstrou uma transparência baixa de conselhos municipais nas três capitais, tendo como melhor resultado o de Curitiba (0,276), seguido de Florianópolis (0,207) e Porto Alegre (0,202). Entre os conselhos pesquisados, destacaram-se os Conselhos de Saúde que apresentaram nível médio de transparência de conselhos, com avaliação média de 0,43. Compreendeu-se a conexão entre os dois campos de estudo, conselhos e transparência, ou seja, a transparência social é o *locus* para desenvolvimento teórico e prático da pesquisa. Porém, os estudos sobre institucionalização de conselhos e os *frameworks* de transparência desenvolvidos pela literatura não apresentaram um modelo que fosse suficiente para compreender e medir a transparência dos conselhos. Observa-se um *gap* de pesquisa que esta pesquisa aborda e pretende contribuir na fronteira dos dois campos: participação/conselhos e transparência/medição de transparência.

Palavras-chave: transparência; conselhos; índice; framework.

¹ Universidade do Estado de Santa Catarina – E-mail: luiz.reinecke@udesc.br

² Universidade do Estado de Santa Catarina – E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

Abstract: The objective of this study is to propose the Transparency Index of Municipal Councils. Qualitative research, of an exploratory nature, was developed, using the deductive investigation method and the use of Design Science Research to operationalize the research. The first stage of the research was the development of the Index based on transparency frameworks found in the literature and council legislation. The second stage was validation with 27 specialists which, after being perfected, was tested and applied in 21 councils in the three capitals of the southern region of Brazil. The application showed a low transparency of municipal councils in the three capitals, with the best result being Curitiba (0.276), followed by Florianópolis (0.207) and Porto Alegre (0.202). Among the surveyed councils, the Health Councils stood out, which presented an average level of council transparency, with an average evaluation of 0.43. The connection between the two fields of study, advice and transparency, was understood, that is, social transparency is the locus for the theoretical and practical development of the research. However, studies on the institutionalization of boards and the transparency frameworks developed in the literature did not present a model that was sufficient to understand and measure the transparency of boards. There is a research gap that this research addresses and intends to contribute on the border of the two fields: participation/advice and transparency/transparency measurement.

Keywords: transparency; councils; index; framework.

1. INTRODUÇÃO

Há uma discussão no campo de estudos sobre conselhos acerca da sua representatividade e do seu papel de democratização desde a primeira geração de estudos, quando do início da sua implementação na década de 1990. Porém, foi a partir dos anos 2010, com o debate da efetividade dos conselhos, que uma nova linha de pesquisa surgiu, dedicada a compreender o processo de institucionalização, entendida aqui como literatura de desenho institucional de conselhos (Lima et al., 2014). A preocupação destes pesquisadores foi analisar as variáveis que influenciavam o processo de institucionalização, voltadas principalmente à elementos sobre estrutura organizacional, aspectos legais do funcionamento dos conselhos, bem como a relação dos conselhos dentro de uma arquitetura da participação (Texeira, Souza & Lima, 2012), ou seja, na conjugação de mais instituições participativas como as conferências.

A literatura de desenho institucional apresenta alguns modelos de análise como Índice de Institucionalização de Conselhos Nacionais (Faria & Ribeiro, 2011), que captam parte das variáveis, porém, em uma perspectiva localizada, o pesquisador precisaria analisar caso a caso, observar as práticas,

analisar atas, agendas de reunião e assim compreender a institucionalização do conselho. Para o campo da participação este índice contribuiu para destacar a importância da medição (Faria & Ribeiro, 2011) e de estudos generalizantes da participação (Gurza Lavallo, Houtzager & Castello, 2006), pois a literatura é formada em parcela representativa por estudos empíricos ou teóricos desenvolvidos a partir de estudos de caso, ou estudos de casos múltiplos já compreendidos como boas práticas no campo.

Já o campo de estudos da transparência, que no Brasil começa a entrar na agenda acadêmica da administração pública nos anos 2000, a partir de uma perspectiva analítica da transparência fiscal, tem crescimento em número de estudos e em amplitude analítica a partir dos anos 2010, sendo um dos marcos a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI). A partir da LAI e da literatura internacional de transparência os pesquisadores brasileiros intensificaram o debate sobre a sua institucionalização, tendo como vertente principal a regulamentação, estudando adequações à lei, bem como propondo frameworks para medição de transparência nos poderes executivo, legislativo e judiciário, nos três níveis federativos. Interessante que paralelo ao crescimento dos estudos sobre transparência houve a popularização da internet, o que potencializou os estudos de transparência.

Paralelo aos trabalhos que procuravam verificar a adequação à lei e o desempenho da transparência no governo, surgiram também estudos sobre determinantes de transparência (Paiva & Zuccolotto, 2009) buscando compreender fatores que determinavam o desempenho da transparência. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), acompanhando os diversos esforços acadêmicos em tratar da transparência, apresentaram o que chamaram de perspectivas analíticas, diagnosticando que a expansão dos estudos promoveu também uma elasticidade e certa confusão conceitual sobre o tema. Este trabalho apontou uma perspectiva analítica denominada transparência social, delimitando estudos sobre a transparência de instituições participativas, como audiências e consultas públicas, e conselhos.

Neste aspecto compreendeu-se a conexão entre os dois campos de estudo, conselhos e transparência, ou seja, a transparência social é o locus para desenvolvimento teórico e prático da pesquisa. Porém, os estudos sobre

institucionalização de conselhos e os frameworks de transparência desenvolvidos pela literatura não apresentaram um modelo que fosse suficiente para compreender e medir a transparência dos conselhos. Observa-se um gap de pesquisa que esta pesquisa aborda e pretende contribuir na fronteira dos dois campos: participação/conselhos e transparência/medição de transparência.

A partir desta discussão inicial foi proposta a pergunta norteadora da pesquisa: Com base na literatura, aspectos legais e especialistas, como deveria ser o índice de transparência para conselhos municipais? Com o intuito de responder a pergunta de pesquisa foi traçado como objetivo geral a proposição de Índice de Transparência de Conselhos Municipais (ITCM). Para alcançar este objetivo geral foram propostos três objetivos específicos: a) construir dimensões de transparência em conselhos municipais com base na literatura e legislação; b) validar com especialistas o índice de transparência de conselhos municipais desenvolvidos; e c) aplicar o índice de transparência de conselhos municipais na região sul.

2. PARTICIPAÇÃO, CONSELHOS MUNICIPAIS E TRANSPARÊNCIA

O Brasil tem sido um celeiro internacional sobre estudos de participação, sendo que as últimas três décadas, especialmente os anos 2000, atraíram olhares internacionais de pesquisadores sobre democracia (Wampler, 2004), bem como observou-se o desenvolvendo de uma comunidade científica entorno do que foi sendo chamado de instituições participativas (Avritzer, 2007). O marco inicial para a expansão de iniciativas pelo país foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que completou 30 anos em 2018. Com a sua publicação, a participação cidadã foi incorporada em seu texto em pelo menos 30 artigos (BRASIL, 1988).

Com o advento da Constituição e leis infraconstitucionais surgiram inovações no campo da participação como: referendos, plebiscitos, audiências públicas, conselhos, comitês de bacias hidrográficas, fóruns, o instituto da lei de iniciativa popular, ouvidorias, conferências e o orçamento participativo (Loureiro & Cunha, 2008). No contexto da democracia deliberativa, estas inovações contribuem para a democratização do Estado, fruto do que Keane

(2010) chama de democracia monitória/monitorizada, onde a sociedade civil participa mais ativamente da vida pública, para além da representatividade política, e por meio de organizações de vigilância de origem estatal, como os conselhos de políticas públicas, a sociedade civil monitora o poder. Dentre as instituições participativas, o orçamento participativo e os conselhos são as experiências que mais tiveram difusão em território nacional, bem como preencheram parte da agenda de pesquisa da área (Avritzer, 2008; Tatagiba, 2008; Pires, 2011).

O tema de pesquisa em conselhos tem avançado no Brasil, e a literatura vem apontando que a sua evolução histórica pode ser compreendida em três momentos: a década de 1990 e o “será” que os conselhos se estabelecem como promessa da democratização; a transição para os anos 2000 e conselhos como “onde” se realiza a construção das políticas públicas; e os anos 2010 como momento para se entender o “se” e “como” os conselhos operacionalizam a participação, buscando compreender a efetividade da participação (Avritzer, 2011; Almeida & Tatagiba, 2012; Almeida, Cayres & Tatagiba, 2015; Gurza Lavalle, Voigt & Serafim, 2016).

A agenda atual de pesquisa sobre os conselhos tem se direcionado em compreender três aspectos: um enfoque de compreender seu papel no ciclo de políticas públicas (Pires, 2011); outro na relação dos conselhos com outras instituições participativas e organismos governamentais de controle e da sociedade civil (Isunza, 2011); e um terceiro caminho, ainda pouco explorado, no qual há uma preocupação em estudar a accountability dos conselhos, buscando compreender os mecanismos de prestação de contas (Vello, 2017), a capacidade dos conselhos de responsabilização (Warren, 2014), e como os conselhos publicizam suas atividades (Almeida & Tatagiba, 2012).

A temática da accountability foi inserida na agenda de pesquisa do campo da administração pública brasileira inicialmente por Campos (1990), e obteve aumento significativo na produção na década atual (Morais & Teixeira, 2016; Martins et al., 2018). A accountability se transformou em um tema “da moda” não somente no Brasil, mas no mundo, e estudiosos já apontam para o desgaste do seu esgarçamento conceitual (Medeiros, Crantschaninov & Silva, 2013). Porém, o que é aceito por parte da literatura internacional é o que

Schedler (1999) propôs como dimensões da accountability, que são a informação, a justificação e a sanção (punição ou recompensa), estes elementos juntos caracterizam a accountability.

Cada uma destas dimensões tomou uma agenda de pesquisa própria, desenvolvendo lógicas próprias, por este e por outros fatos de que os órgãos governamentais possuem características diferentes, seja em nível de governo (municipal, estadual, federal), seja o poder que está relacionado (executivo, legislativo e judiciário). Atualmente, as dimensões que Schedler (1999) introduziu são entendidas como transparência, prestação de contas e responsabilização (Buta, Teixeira & Schugelies, 2018).

Dentre as dimensões da accountability, a transparência tem se apresentado como uma frutífera temática para a pesquisa acadêmica na área de administração pública. Como exposto anteriormente, a própria agenda de pesquisa sobre conselhos já indica que a transparência seja um caminho para conhecer as suas práticas. Balanço recente sobre a literatura de transparência realizado por Zuccoloto, Teixeira e Riccio (2015) traz perspectivas analíticas da transparência, dentre elas a perspectiva da transparência social, indicando em suas dimensões que os governos devem disponibilizar informações acerca do funcionamento dos conselhos. A transparência nesta pesquisa é compreendida como “a divulgação de informações por uma organização que permite aos atores externos monitorar e avaliar seu funcionamento interno e desempenho” (Grimmelikhuijsen & Welch, 2012, p. 4).

A literatura atual de transparência municipal tem se debruçado na análise da transparência fiscal e verificação do atendimento da LAI no contexto local. Borssa e Schiavi (2023) analisaram os municípios da região metropolitana de Porto Alegre e utilizaram a Escala Brasil Transparente 360°. Os resultados do trabalho apontaram para bom nível de transparência, porém deficiências no cumprimento legal e na transparência passiva. Pereira e Pereira (2023) utilizaram o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) para analisar os municípios da região intermediária de Uberlândia (MG). Neste estudo apontou-se que os municípios apresentam informações acerca da legislação municipal e aspectos relacionados ao planejamento orçamentário, mas pouca informação referente à interação com a sociedade.

Almeida e Tomaz (2023) desenvolveram framework com base na LAI e LRF para analisar os municípios maiores de 100 mil habitantes em Minas Gerais. O resultado da pesquisa aferiu o grau de bom nível de transparência, porém apontou que há falhas na transparência ativa relacionadas à transparência fiscal e na interação com os cidadãos.

A partir da análise de frameworks de transparência encontrados na literatura verificou-se pouca descrição em relação ao processo de construção dos construtos e sua operacionalização. Neste sentido, a Design Science Research (DSR) foi um achado importante para o delineamento do processo e do produto gerado a partir da pesquisa. Como proposto pela DSR foi escolhido o caminho de validação do framework antes de sua aplicação, e neste sentido optou-se por uma estratégia mais robusta na construção das dimensões, perspectivas, indicadores e níveis de profundidade, optando, além da testagem empírica, pela validação com especialistas. A utilização de especialistas traz importantes contribuições ao design do modelo, bem como traz maior legitimidade ao produto, passando pelo crivo de profissionais e acadêmicos com experiência na temática. Poucos frameworks encontrados na revisão utilizaram validação com especialistas, sendo eles o trabalho de Lyrio (2016), Da Cruz et al. (2016) e o Índice de Transparência Pública da Associação Contas Abertas (Wright, 2013). Portanto, além da contribuição direta, o processo de sistematização da validação poderia auxiliar com o debate metodológico em estudos de transparência.

3. CAMINHO METODOLÓGICO

Com o intuito de desenvolver o ITCM foi adotada uma pesquisa com abordagem predominantemente qualitativa. A pesquisa qualitativa é uma atividade que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas interpretativas que tornam o mundo visível.” (Della Porta & Keating, 2008, p. 28). Quanto à natureza da pesquisa é de tipo exploratória que, segundo Gil (2019), está entre os tipos que se preocupam com a atuação prática. Como o objetivo da pesquisa é o desenvolvimento de um Índice, parte-se de uma pesquisa exploratória para compreender os elementos

constitutivos da transparência (geral) e da transparência em conselhos (específico).

O método de investigação, em relação à abordagem, se classifica como dedutivo, que segundo Gil (2019, p.10) “parte do geral para o particular”, parte de um conhecimento anterior, entendido como verdadeiro, legitimado no campo, e a partir dele analisa a realidade. Como a proposta desta pesquisa é prescrever um Índice baseado a priori em elementos expostos na literatura, legislação e experiência do pesquisador sobre conselhos, e não da observação das práticas, ele é dedutivo. A escolha pelo método dedutivo partiu da definição da construção de um Índice de tipo ideal weberiano, ou seja, que se desenvolva para além de constatar a realidade, que indique “como deve ser” e que possa por meio da avaliação induzir à melhores práticas de transparência dos conselhos, bem como generalizar para mais de uma tipologia de conselhos.

Por se tratar de uma pesquisa aplicada, de método dedutivo e de caráter prescritivo, optou-se por trabalhar com a Design Science Research (DSR), que tem sido um método indicado para a resolução dos problemas complexos da administração pública (Santos, Koerich & Alperstedt, 2018). Para esta pesquisa a DSR é entendida como “ciência que procura desenvolver e projetar soluções para melhorar sistemas existentes, resolver problemas ou, ainda, criar novos artefatos que contribuam para uma melhor atuação humana, seja na sociedade, seja nas organizações” (Dresch, Lacerda & Antunes, 2020, p. 57).

A literatura credita a Herbert Simon em sua obra *The Science of Artificial* (Simon, 2019 [1969]) o debate sobre o papel do design science para a resolução de problemas, e traz a reflexão sobre a busca por soluções satisfatórias (viáveis), além de introduzir a ideia de artefatos. Dresch, Lacerda e Antunes (2020, p. 56) conceituam artefato “como algo que é construído pelo homem, ou objetos artificiais que podem ser caracterizados em termos de objetivos, funções e adaptações”. Van Aken (2004) introduz outra característica da DSR, a classe de problemas, que seria a capacidade da resolução de um problema específico ser generalizada para outros problemas com características similares. Outro ponto importante é a validade pragmática, pois além da rigorosidade necessária para sua validade acadêmica, é necessário

que a solução também de fato resolva o problema (Dresch, Lacerda & Antunes, 2020).

As classificações tradicionais de conselho como em relação às suas competências (IBGE, 2018) ou mesmo sobre a sua composição (Draibe, 1998) não pareciam trazer o aspecto importante para que se avançasse nos estudos de conselho, capacidade de generalização e abrangência. No tocante às tipologias de conselhos, optou-se pela proposta de Gurza Lavallo e Barone (2015), que foi ampliada por Gurza Lavallo, Voigt e Serafim (2016) com base nas estatísticas de expansão dos conselhos nos municípios e difusão de políticas públicas, desenvolvendo três categorias: Conselhos de Alta Indução Federal (C1), Conselhos de Médio Indução Federal (C2) e Conselhos de Baixa Indução Federal (C3). Optou-se por estudar os conselhos da categoria C1 de Gurza Lavallo, Voigt e Serafim (2016) em razão da maior abrangência em relação a casos a serem estudados, como em relação às características legais do funcionamento e de transparência destes conselhos, pois seriam conselhos com maiores estruturas e responsabilidades. Os conselhos incluídos nesta categoria serão ao todo sete (7): Conselho Municipal de Saúde, Conselhos Municipais de Educação, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, Conselho de Controle Social e Acompanhamento do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar. A amostra intencional não é probabilística, e tem como objetivo a capacidade representativa que tem de generalizar (Moreira & Caleffe, 2008). Segundo Moreira e Caleffe (2008, p. 177) “os casos críticos são aqueles que podem ser considerados dramáticos, ou são, por alguma razão, particularmente importantes no contexto a ser estudado”.

A abordagem de estudos sobre determinantes de transparência vem apontando que municípios de maior porte possuem melhores resultados em relação à transparência (Celestino, 2018; Divino, Bezerra Filho & Nossa, 2019). Do outro lado, os municípios pequenos – com menos de 50 mil habitantes –, apresentam os piores resultados em relação à transparência, tendo até situações em que nem se apresentam sítios do município (Wright, 2013). Dentre os municípios, a escolha de capitais tem sido utilizada pela literatura

internacional (Ciucci et al., 2019), e a nacional (Amorim, 2012). A escolha por capitais é justificada pela “relevância política institucional que deve facilitar o progresso em direção a uma maior transparência, ou pelo menos a condição de capital não deve ser um obstáculo a uma maior abertura” (Ciucci et al., 2019, p. 62). Ainda segundo Ciucci et al. (2019) há maior competição política e por recursos nas capitais, estimulando a transparência. Em relação à escolha da região sul, estudo anterior havia indicado que a região apresentava melhor resultado de transparência (Wright & Paulo, 2014). Com base nos indicativos expostos pela literatura, e com base na opção pela amostra intencional de tipo crítica, selecionou-se como amostra o conjunto de 21 conselhos das três capitais da região sul.

Como técnicas de coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista semiestruturada e pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica foi operacionalizada por meio de revisão sistemática de literatura de frameworks de transparência e revisão narrativa sobre conselhos e accountability. A pesquisa documental foi utilizada para analisar legislações e atos normativos dos conselhos pesquisados. Na pesquisa de campo foi empregado o uso de protocolos de observação, com o intuito de analisar as páginas e sítios dos conselhos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas para validação exploratória do framework conceitual desenvolvido. Para análise dos dados, foi empregada a análise de conteúdo de grade mista e fechada.

Importante apontar que a escolha por um framework e procurar comparar realidades diferentes possui limitações. Dentre os desafios estão a comparação de conselhos de diferentes realidades, utilização de uma mesma medida para analisar os conselhos, a construção de um índice, portanto ranqueamento das experiências. Ainda sobre o ranking, o Especialista 20 (E20) trouxe reflexão sobre o cuidado de não criar indicadores draconianos, ou seja, indicadores inalcançáveis. Tendo ciência destas limitações, o ITCM foi construído procurando avaliar o estado atual da transparência dos conselhos buscando a melhoria destes indicadores. Neste sentido, mesmo que a avaliação seja uma fotografia do momento atual, ela também apresenta o caminho para a melhoria destes indicadores. Para o campo dos estudos da

participação, este índice auxiliou em colocar a importância da medição (Faria & Ribeiro, 2011) e da necessidade de estudos generalizantes da participação (Gurza Lavalle et al., 2006), pois a literatura é formada em grande parcela por estudos empíricos ou teóricos desenvolvidos a partir de estudos de caso, ou estudos de caso múltiplo de casos já compreendidos como boas práticas no campo.

4. CONSTRUÇÃO, VALIDAÇÃO E TESTAGEM DO ITCM

A partir da revisão sistemática de literatura foram encontrados 25 frameworks de transparência na literatura internacional e nacional. Os frameworks foram analisados com o objetivo de extrair suas dimensões constitutivas, metodologias, conceitos de transparência mobilizados, bem como analisar se incluíam a perspectiva analítica da transparência social. A análise dos frameworks possibilitou compreender as dimensões necessárias para construção do Índice. Somada a análise da literatura, procurou-se incorporar à legislação dos conselhos, de transparência, bem como o debate de accountability e conselhos, neste último principalmente o debate de desenho institucional de conselhos.

Com base em Garrido-Rodríguez, Zafra-Gómez, López-Hernández (2017), o ITCM trabalha com um modelo bidimensional, sendo as dimensões amplitude e profundidade. A amplitude está presente nas cinco perspectivas e 29 indicadores, podendo capturar o máximo da realidade dos conselhos enquanto sua estratégia de transparência. A profundidade está presente em cada indicador, tendo 4 níveis de qualidade, em uma escala ordinal.

A escolha pela escala ordinal é que ela possibilita “verificar se o objeto ou o indivíduo que está sendo mensurado possui maior ou menor quantidade de determinada característica, quando comparado a outros objetos ou indivíduos” (Gil, 2019, p. 95). Importante salientar que neste tipo de escala é possível afirmar que 1 é maior que 0; 2 é maior que 1; e 3 é maior que 2; porém não se pode afirmar que o 2 é o dobro do 1, por exemplo. Além disso, os níveis conforme aumentam são cumulativos, aumentando assim o pacote informacional. O nível 2 é composto pelo nível 1 mais um conjunto de

informações, e o nível 3 é composto pelo nível 2 e mais outro conjunto de informações.

Esta lógica de nivelamento dos indicadores possibilita vantagens na aplicação do ITCM. A primeira é em relação à avaliação, facilitando o processo de sistematização e somatório de pontos. A segunda vantagem é focada no avaliado, pois com mais níveis de profundidade do que o “ausente” e “presente” (escala binária), possibilita o processo de aprendizagem organizacional no sentido em que se tem clareza do estágio atual e o que é objetivamente necessário para alcançar um melhor patamar.

Após o processo de sistematização das contribuições teóricas da literatura e aspectos legais, se desenvolveu a primeira versão do ITCM, nomeado de proposição do ITCM. Com base na DSR (Piirainen, 2016), o modelo conceitual precisaria passar pelo processo de validação interna e externa antes de sua aplicação. Neste sentido, partiu-se para a validação interna, com a utilização da validação com especialistas.

Na perspectiva de validação interna, Piirainen (2016) indica a utilização da avaliação por stakeholders do artefato antes de uma avaliação empírica. Este é princípio do design, no qual se avalia o rascunho (proposta) antes de realizar elevados gastos para o desenvolvimento do protótipo e se realiza a testagem empírica. Com base na compreensão do papel da avaliação e da validação por pares e stakeholders para o desenvolvimento de um artefato, é necessário compreender como pode ser realizado este processo. Adaptando-se a proposta grupos focais de validação exploratória de Tremblay, Hevner e Berndt (2010), planejou-se a etapa de validação exploratória do ITCM.

A validação exploratória tem como objetivo melhorar os construtos do artefato, bem como o roteiro de trabalho com os grupos focais, sendo assim pode até passar por alterações de um grupo focal para o outro, realizando mudanças incrementais, desde que se sistematize o processo. Por focar em melhorias no artefato, ele é aplicado antes de qualquer testagem ou utilização no ambiente. A validação confirmatória tem como objetivo confirmar a utilidade do artefato em campo (no ambiente), portanto aqui seria o caso de validação de um artefato com testagem empírica, podendo apresentar resultados e com

base neles rever metodologicamente a aplicação e o próprio artefato. (Tremblay, Hevner & Berndt, 2010; Dresch, Lacerda & Antunes, 2020)

A fase de validação com os especialistas consultou 27 pessoas com experiência prática e acadêmica nas temáticas de transparência, indicadores, participação e conselhos. As entrevistas semiestruturadas para validação iniciaram em 16 de dezembro de 2020 com o pré-teste com o especialista 1. De 17 a 29 de dezembro de 2020 foram realizados os testes com os demais 26 especialistas.

Dos 27 especialistas, 20 se declaram do gênero masculino e 7 do gênero feminino. A média de idade foi de 44 anos, sendo que a especialista mais nova tinha 32 anos e o especialista mais velho tinha 69 anos. Por faixas de idade, a mais frequente foi de 40 a 49 anos, constando 15 especialistas, seguida da faixa de 30 a 39 anos com 8 especialistas, 3 especialistas entre 50 e 59 anos e 2 especialistas entre 60 e 69 anos. Em relação ao maior grau de formação dos especialistas: 3 pós-doutores, 9 doutores, 8 mestres, 3 especialistas, 3 graduados e 1 com ensino-técnico. Em relação aos vínculos atuais dos especialistas, foram registrados 22 vínculos diferentes, sendo que a maior parte está vinculada a universidades e think tanks (9 especialistas), seguidos de Órgãos de Controle e Gestores Públicos com 6 especialistas cada.

Os especialistas trouxeram contribuições ao design em aspectos que vão desde a apresentação do ITCM, como seus indicadores e níveis de profundidade. Foram além do escopo do Índice, e refletiram sobre aspectos operacionais da coleta de dados (testagem nas capitais), análise e apresentação dos resultados e indicação de estudos futuros. Permeando o debate acerca do ITCM, a pesquisa conseguiu captar diferentes experiências nas áreas de transparência e conselhos, trazendo novas aprendizagens. Ainda, na consulta aos especialistas a igualdade entre os pesos foi a opção de 15 especialistas e 7 deles se posicionaram a favor da utilização de pesos diferenciados. Outros 7 especialistas se abstiveram ou não foram consultados. Portanto, a posição majoritária foi de igualdade de pesos entre indicadores e perspectivas.

Com as contribuições dos especialistas acerca da relevância do ITCM, debate sobre indicadores e níveis de profundidade, contribuições para a etapa

de testagem, dicas sobre a apresentação de resultados, agenda de estudos futuros e, por fim, o posicionamento acerca da utilização de pesos no índice, foram captados subsídios suficientes para a segunda versão do índice, nomeada de ITCM Consolidado. Seguindo a indicação da DSR seria necessário ainda uma etapa de testagem, anteriormente à aplicação do índice.

A etapa de testagem do ITCM nas capitais sul-brasileiras ocorreu entre os dias 27 de janeiro e 18 de fevereiro de 2021. Metodologicamente, como indicado pelos especialistas, utilizou-se o ano de 2020 como referência para análise de 12 meses completos, bem como pelo período de avaliação ocorrer em um período que tipicamente os conselhos estão em recesso, portanto em tese, não teriam informações de 2021 para apresentar.

Para a realização da testagem e avaliação das capitais da região sul utilizou-se a pesquisa de campo, com uso de protocolo de observação. Pesquisa de campo é entendida aqui como “em que o objeto é abordado em seu ambiente e a coleta de informações é realizada nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem” (Marconi & Lakatos, 2017, p. 32). A proposta do uso de protocolos observacionais é citada por Creswell (2010) como um instrumento interessante para registro (descrição) da observação e como espaço para anotações de considerações do pesquisador.

O protocolo de observação foi o ITCM (Figura 01) e a descrição da análise de cada perspectiva e indicador seguiu o modelo utilizado por Amorim (2012), porém com o enfoque na análise dos sítios e páginas dos conselhos. A descrição da análise, que consta neste protocolo de observação, procurou trazer o maior nível de detalhamento possível para demonstrar as dificuldades da navegação dos sítios e páginas dos conselhos.

A testagem possibilitou uma calibragem dos níveis de profundidade. Os indicadores que ao serem testados apresentaram situações que apresentassem problemas com o framework em sua captura e enquadramento nos níveis de profundidade serão discutidos e melhorados nesta etapa. Os problemas de captura seriam problemas referentes a informações que o ITCM procuraria captar e elas apresentassem casos diferentes que pudessem indicar mudança na adequação de escrita no instrumento. Os problemas de enquadramento seriam decorrentes de um elevado nível de exclusão de

Reinecke & Raupp. *Índice de Transparência de Conselhos Municipais.*

resultados parciais devido ao formato dos níveis de profundidade, principalmente nos casos de baixa transparência (nível 1 de profundidade) e nível médio (nível 2 de profundidade). A testagem do ITCM possibilitou correções nos níveis de profundidade em nove indicadores. Após o processo de testagem chegou-se à versão final do ITCM, conforme Figura 1.

Figura 1: Versão final do ITCM

Perspectiva	Indicador	Profundidade
1. Publicidade, Compreensibilidade e Utilidade	1.1. Existência de Página do conselho	0 – Não possui informação de página ou sítio do conselho 1 – Não foi encontrada página ou sítio do conselho em pesquisa no sítio da prefeitura, somente por meio de buscador (Google) 2 – Encontrada a página em pesquisa no sítio da prefeitura. 3 – Encontrado sítio próprio do conselho por meio do sítio da prefeitura.
	1.2. Existência Descrição do Conselho	0 – Não possui descrição da finalidade do conselho ou informações históricas ou suas competências 1 – Apresenta a descrição da finalidade do conselho ou informações históricas ou competências 2 – Apresenta dois destes elementos: descrição da finalidade do conselho ou informações históricas ou competências. 3 – Apresenta três destes elementos: descrição da finalidade do conselho ou informações históricas ou competências.
	1.3 Possibilidade de consulta na página	0 - A página do conselho não apresenta opções de consulta disponíveis. 1 - A página apresenta apenas uma opção de consulta (pesquisa, mapa de site, uso de palavras-chave ou <i>tags</i>) às informações da própria página ou sítio do conselho. 2 – A página apresenta ferramenta de pesquisa avançada na página/sítio que possibilite acessar o conteúdo de documentos (ex: atas) ou a página apresenta duas opções de consulta (pesquisa, mapa de site, uso de palavras-chave ou <i>tags</i>) às informações da própria página/sítio do conselho. 3 - A página apresenta ferramenta de pesquisa avançada na página/sítio que possibilite acessar o conteúdo de documentos (ex: atas) e mais uma opção de consulta (mapa de site, uso de palavras-chave ou tags).
	1.4 Existência de informações complementares	0 – Não possui glossário ou <i>links</i> de sítios de interesse ou perguntas frequentes ou materiais sobre o conselho/política pública 1 - Possui perguntas frequentes ou glossário ou <i>links</i> de sítios de interesse ou materiais sobre o conselho/política pública 2 – Possui duas opções entre perguntas frequentes, glossário, <i>links</i> de sítios de interesse, materiais sobre o conselho/política pública 3 – Possui três opções ou mais entre perguntas frequentes, glossário, <i>links</i> de sítios de interesse, materiais sobre o conselho/política pública.

	1.5 Qualidade da Acessibilidade de Conteúdo	<p>0 – Alcançou nota igual a zero.</p> <p>1 – Alcançou nota maior que zero e menor que 5.</p> <p>2 – Alcançou nota igual a 5 e menor que 8,0.</p> <p>3 – Alcançou nota igual ou maior que 8,0.</p>
2. Estrutura Organizacional	2.1 Existência da Composição do Conselho	<p>0 – Não possui informação dos conselheiros ou segmentos que representam ou organizações a que pertencem ou ato de nomeação ou período de mandato ou contatos institucionais.</p> <p>1 – Possui descrição dos conselheiros (titulares e suplentes), segmentos que representam ou organizações a que pertencem.</p> <p>2 – Possui descrição dos conselheiros (titulares e suplentes), organizações a que pertencem, segmento que representam, ato de nomeação e período de mandato.</p> <p>3 - Possui descrição dos conselheiros (titulares e suplentes), organizações a que pertencem, segmento que representam, ato de nomeação (em formato de <i>link</i> ou, pdf. acessível ou doc./docx), período de mandato atual e contatos institucionais do conselheiro.</p>
	2.2 Existência de Mesa Diretora	<p>0 – Não possui informação do presidente ou Mesa Diretora ou ato legal ou período de mandato</p> <p>1 – Possui informação somente da presidência do Conselho</p> <p>2 – Possui informação dos conselheiros que integram a Mesa Diretora</p> <p>3 – Possui informação dos conselheiros que integram a Mesa Diretora, ato legal que os designou (em formato de <i>link</i> ou, pdf. acessível ou doc./docx).</p>
	2.3 Existência de Secretaria executiva	<p>0 – Não possui informação sobre a existência de Secretaria Executiva ou servidores dedicados à ela ou contatos institucionais</p> <p>1 – Possui informação sobre a existência de Secretaria Executiva.</p> <p>2 – Possui informação sobre a existência de Secretaria Executiva e designação dos servidores que a compõe.</p> <p>3 – Possui informação sobre a existência de Secretaria Executiva e designação dos servidores que a compõe e seus contatos (e-mail ou telefone institucional).</p>
	2.4 Existência de Comissões de Trabalho	<p>0 – Não possui informação sobre a existência de Comissões de Trabalho ou seus membros ou relatórios ou atas da comissão.</p> <p>1 – Possui informação de que há comissão de trabalho formada.</p> <p>2 – Possui informação de que existe comissão de trabalho formada, bem como a relação de seus membros.</p> <p>3 – Possui informação de que existe comissão de trabalho formada, bem como a relação de seus membros, relatórios e atas da comissão.</p>

3. Gestão e Regulamentação	3.1 Existência de Legislação pertinente	<p>0 – Não possui informação sobre a legislação pertinente ao conselho.</p> <p>1 – Possui informação sobre a lei de criação do conselho, porém não possui descrição da lei na íntegra, ou <i>link</i>, ou arquivo para <i>download</i>.</p> <p>2 – Possui a descrição da lei de criação do conselho na íntegra na página ou sítio, ou <i>link</i>, ou arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p> <p>3 – Possui a descrição da lei de criação do conselho na íntegra na página ou sítio ou arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.) e <i>link</i> da fonte original da informação, bem como <i>links</i> ou arquivos para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.) de legislação estadual e/ou federal que trata de política pública relacionada ao conselho.</p>
	3.2 Existência de Regimento Interno	<p>0 – Não possui informação sobre a existência de Regimento Interno vigente.</p> <p>1 – Possui informação sobre a existência do Regimento Interno vigente, porém não há descrição na íntegra, ou <i>link</i>, ou arquivo para <i>download</i>.</p> <p>2 – Possui Regimento Interno vigente, com descrição na íntegra, ou <i>link</i>, ou arquivo para <i>download</i> pdf. acessível ou doc./docx.).</p> <p>3 – Possui Regimento Interno vigente, com descrição na íntegra ou arquivo para <i>download</i> pdf. acessível ou doc./docx.) e <i>link</i> da fonte original da informação ou regimento interno publicado no Diário Oficial do Município em arquivo para <i>download</i> pdf. acessível ou doc./docx.)</p>
	3.3 Existência de Atas	<p>0 – Não possui informação sobre atas publicadas ou há publicação de atas publicadas em um período inferior a 12 meses.</p> <p>1 – Possui atas publicadas de forma ininterrupta nos últimos 12 meses, em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p> <p>2 – Possui atas publicadas de forma ininterrupta nos últimos 24 meses, em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.) e atualizadas (publicadas até 30 dias após a reunião).</p> <p>3 – Possui atas publicadas de forma ininterrupta nos últimos 60 meses, sendo os últimos 24 meses disponíveis em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.) e atualizadas (publicadas até 30 dias após a reunião).</p>
	3.4 Existência de Pauta e Deliberações	<p>0 – Não possui informação sobre as pautas das reuniões.</p> <p>1 – Possui informação sobre a publicação das pautas das reuniões na página ou sítio do conselho.</p> <p>2 – Possui informação sobre a publicação das pautas das reuniões e respectivas deliberações na página ou sítio do conselho.</p> <p>3 – Possui informação sobre a publicação das pautas das reuniões e respectivas deliberações na página ou sítio do conselho em formato digital para <i>download</i> (PDF., Docx., Doc,)</p>

Reinecke & Raupp. Índice de Transparência de Conselhos Municipais.

	3.5 Existência da Publicação de Resoluções e outros atos do conselho	<p>0 – Não possui informação sobre a publicação de Atos Normativos</p> <p>1 – Possui Resoluções e/ou outros atos do conselho (pareceres, instruções normativas, portarias) nos últimos 12 meses, disponíveis em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.) nos últimos 12 meses.</p> <p>2 – Possui Resoluções e/ou outros atos do conselho (pareceres, instruções normativas, portarias) nos últimos 24 meses, disponíveis em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.) nos últimos 24 meses.</p> <p>3 – Possui Resoluções e/ou outros atos do conselho (pareceres, instruções normativas, portarias) nos últimos 60 meses, sendo que nos últimos 24 meses estejam disponíveis em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p>
	3.6 Existência de Comunicações Externas ao Conselho (Ofícios)	<p>0 – Não possui informação sobre a publicação de Comunicações Externas e Internas.</p> <p>1 – Possui Comunicações Externas ao Conselho (Ofícios) dos últimos 12 meses, disponíveis em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p> <p>2 - Possui Comunicações Externas ao Conselho (Ofícios) dos últimos 24 meses, disponíveis em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p> <p>3 - Possui Comunicações Externas ao Conselho (Ofícios) dos últimos 60 meses, sendo que nos últimos 24 estejam disponíveis em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p>
	4.1 Existência de Endereço Físico do Conselho	<p>0 – Não possui informação sobre o endereço físico do Conselho</p> <p>1 – Possui somente o endereço do órgão que o conselho é vinculado.</p> <p>2 – Possui informação do endereço da secretaria executiva do conselho ou do conselho.</p> <p>3 – Possui informação do endereço da secretaria executiva do conselho ou do conselho, mais seu horário de funcionamento.</p>
	4.2 Qualidade dos Meios de contato	<p>0 – Não possui informação acerca de meios de contato do conselho.</p> <p>1 – Possui somente uma das opções: a) contato telefônico e/ou e-mail, b) informa mídias sociais do conselho (Facebook, Instagram, Twitter), c) informa WhatsApp, d) Fale Conosco ou e) Chat.</p> <p>2 – Possui duas opções: a) contato telefônico e/ou e-mail, b) informa mídias sociais do conselho (Facebook, Instagram, Twitter), c) informa WhatsApp, d) Fale Conosco ou e) Chat.</p> <p>3 – Possui mídias sociais do conselho (Facebook, Instagram, Twitter) atualizada nos últimos 30 dias e mais duas opções: a) contato telefônico e/ou e-mail, b) informa WhatsApp, c) Fale Conosco ou d) Chat.</p>

4. Canais para contato e participação	4.3 Existência de Agenda de Reuniões Ordinárias	<p>0 – Não possui informação acerca da agenda das reuniões ordinárias do conselho.</p> <p>1 – Possui o dia e horário das reuniões ordinárias em formato de calendário anual.</p> <p>2 – Possui o dia e horário das reuniões ordinárias em formato de calendário anual, disponível em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx./xlsx.).</p> <p>3 – Possui o dia e horário das reuniões ordinárias em formato de calendário anual disponível em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx./xlsx.), agenda interativa aberta (Google Agenda, Calendário da Microsoft) e que as reuniões ordinárias sejam realizadas com <i>streaming</i> (ao vivo) e/ou gravadas com acesso na página/sítio em até 30 dias.</p>
	4.4. Existência da Descrição de como organizações e cidadãos podem participar do conselho	<p>0 – Não possui informação sobre a descrição de como organizações ou cidadãos podem participar do conselho.</p> <p>1 – Apresenta edital de eleição referente ao mandato vigente do conselho ou apresenta informações sobre os diferentes tipos de participação no conselho (ouvinte, membro, requerente, denunciante).</p> <p>2 - Apresenta edital e resultados de eleição referente ao mandato vigente do conselho e apresenta informações sobre os diferentes tipos de participação no conselho (ouvinte, membro, requerente, denunciante), incluindo informações de como se dá o processo de seleção de organizações.</p> <p>3 – Apresenta edital e resultados de eleição referente ao mandato vigente do conselho e apresenta informações sobre os diferentes tipos de participação no conselho (ouvinte, membro, requerente, denunciante), incluindo informações de como se dá o processo de seleção de organizações. Dispõe de cadastro de organizações interessadas em participar do conselho, prevendo notificação dos interessados quando da realização do processo de seleção das organizações.</p>
	4.5 Existência de Enquete ou Fórum de Discussão com cidadãos e/ou usuários	<p>0 – Não possui informação sobre enquetes e fóruns aos cidadãos e/ou usuários.</p> <p>1 – Possui enquete ou fórum de discussão disponível (ativa) para cidadãos/usuários ou histórico de enquete ou fórum de discussão realizado com cidadãos e/ou usuários nos últimos 12 meses com relatório apresentando os resultados do levantamento, disponível em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p> <p>2 - Possui enquete ou fórum de discussão disponível (ativa) para cidadãos/usuários e histórico de ao menos uma enquete ou fórum de discussão com cidadãos e/ou usuários realizado nos últimos 24 meses com relatório apresentando os resultados do levantamento, disponível em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p> <p>3 – Possui enquete ou fórum de discussão disponível (ativa) para cidadãos/usuários e histórico de duas ou mais enquetes ou fóruns de discussão com cidadãos e/ou usuários realizado nos últimos 36 meses com relatórios apresentando os resultados do levantamento, disponível em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou doc./docx.).</p>

	<p>4.6 Existência de fomento à cultura de Transparência e do controle social</p>	<p>0 – Não possui informação de fomento à cultura de transparência e do controle social 1 – Possui ao menos duas opções: a) <i>link</i> para acesso ao Portal de Transparência do município, b) <i>link</i> para acesso à Ouvidoria e c) <i>link</i> ou arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou docx./doc.) de Carta de Serviços ao Usuário do órgão responsável ou área da política pública do Conselho. 2 – Possui <i>links</i> do para acesso ao Portal de Transparência do município, Ouvidoria e Câmara de Vereadores, <i>link</i> ou arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou docx./doc.) de Carta de Serviços ao Usuário do órgão responsável ou área da política pública do Conselho. 3 – Possui <i>links</i> do para acesso ao Portal de Transparência do município, Ouvidoria e Câmara de Vereadores, Ministério Público, Tribunais de Contas, Carta de Serviços ao Usuário do órgão responsável ou área da política pública do Conselho disponível em arquivo para <i>download</i> (pdf. acessível ou docx./doc.) mais <i>link</i> da publicação original, cartilhas ou <i>links</i> para cursos/eventos de capacitação em transparência e/ou controle social.</p>
	<p>5.1 Existência de Plano Setorial e Anual</p>	<p>0 – Não possui informação sobre plano municipal ou plano de ação. 1 – Possui plano municipal ou plano de ação vigente. 2 – Possui plano municipal e plano de ação vigente e na íntegra na página ou sítio do conselho, ou <i>link</i>, ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.). 3 – Possui plano municipal e plano de ação vigente e na íntegra na página ou sítio do conselho, ou <i>link</i>, ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), bem como constam relatórios de avaliação do plano municipal e do plano anual, publicados ano anterior ou no ano vigente, publicados na íntegra na página ou sítio do conselho, ou <i>link</i>, ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.).</p>
	<p>5.2 Existência de Conferências</p>	<p>0 – Não possui informação sobre a realização de Conferência. 1 – Possui informação apenas sobre a realização de conferência. 2 – Possui informação sobre a realização de conferência, bem como sua convocação e documentos base disponível em arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.). 3 – Possui informação sobre a realização de conferência, sua edição, convocação com data e número da publicação em Diário Oficial, e documentos base disponível em arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), além de relatório final da conferência na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.).</p>

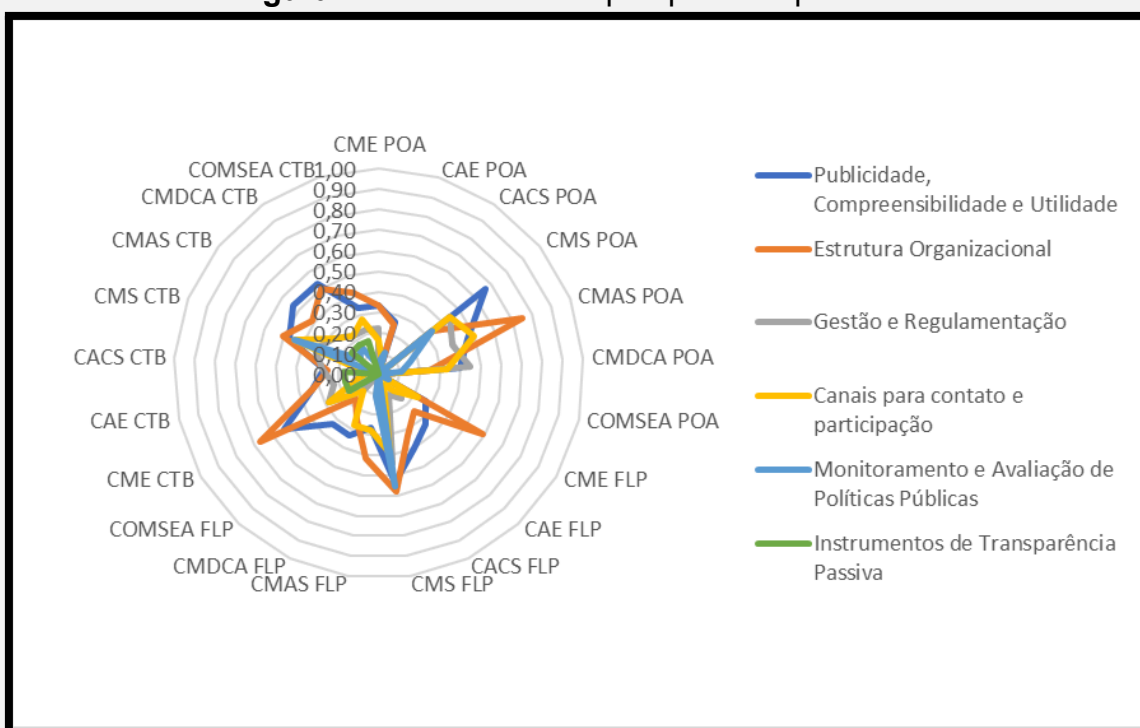
5. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	5.3 Existência de Audiências ou Consultas Públicas ou Orçamento Participativo	<p>0 – Não possui informação sobre a realização de audiências ou consultas públicas.</p> <p>1 – Possui informação sobre a realização de audiência ou consulta pública ou orçamento participativo.</p> <p>2 – Possui informação sobre a realização de audiência ou consulta pública ou orçamento participativo, bem como sua convocação e documentos base disponível em arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.).</p> <p>3 – Possui informação sobre a realização de audiência ou consulta pública ou orçamento participativo, sua edição, convocação com data e número da publicação em Diário Oficial, e documentos base disponível em arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), além de relatório final da conferência na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.).</p>
	5.4 Existência de Ações do Conselho	<p>0 – Não possui informação sobre ações realizadas do conselho.</p> <p>1 – Possui ações realizadas pelo conselho na página ou sítio do conselho em um período inferior a 12 meses.</p> <p>2 – Possui ações realizadas pelo conselho na página ou sítio do conselho por um período mínimo de 12 meses e com frequência de publicação mínima semestral.</p> <p>3 – Possui ações realizadas pelo conselho na página ou sítio do conselho por um período mínimo de 24 meses e com frequência de publicação mínima semestral. Além de no mínimo uma destas informações: relatório anual de ações na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), agenda anual de atividades em arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), cadastro de contato/e-mail para avisos de publicação (<i>newsletter</i>), revista ou boletins informativos.</p>
	5.5 Existência de Editais de chamamento público	<p>0 – Não possui informação sobre editais de chamamento público</p> <p>1 – Possui editais de chamamento público.</p> <p>2 – Possui editais de chamamento público, seu objeto e o resultado na íntegra na página ou sítio do conselho, ou <i>link</i>, arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.)</p> <p>3 – Possui editais de chamamento público, seu objeto, resultado e as parcerias firmadas (termos de parceria, fomento e cooperação) na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.).</p>

	5.6 Existência de Prestação de Contas	<p>0 – Não possui informação acerca de prestação de contas do conselho.</p> <p>1 – Possui prestação de contas do último ano (ano contábil) na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), bem como informação de qual reunião do conselho foi aprovada.</p> <p>2 – Possui prestação de contas dos últimos dois anos (ano contábil) na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), bem como informação de qual reunião do conselho foram aprovadas.</p> <p>3 - Possui prestação de contas dos últimos cinco anos (ano contábil) na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.), bem como informação de qual reunião do conselho foram aprovadas.</p>
6. Instrumentos de Transparência Passiva	6.1 Possibilidade de realização de pedido de informação eletrônica (e-SIC)	<p>1 - Possui a possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC) por meio de banner ou link.</p> <p>2 - Possui a possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC) por meio de banner ou link, bem como a norma (decreto ou lei) que regulamenta o acesso à informação no município (LAI municipal) na íntegra na página ou sítio do conselho ou arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.)</p> <p>3 - Possui a possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC) por meio de banner ou link, bem como a norma (decreto ou lei) que regulamenta o acesso à informação no município (LAI municipal) e relatório de pedidos de informação recebidos e respondidos relacionados ao conselho em arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.).</p>
	6.2 Possibilidade de envio de pedidos de informação presencial (SIC)	<p>0 – Não possui informação sobre a possibilidade de envio de pedidos de informação presencial</p> <p>1 – Possui informação sobre a possibilidade de envio de pedidos de informação de forma presencial (SIC) e outras modalidades (correio ou por telefone) quando houver.</p> <p>2 – Possui informação sobre a possibilidade de envio de pedidos de informação de forma presencial (SIC) e outras modalidades (correio ou por telefone) quando houver, bem como a descrição do órgão, endereço, telefone e horário de funcionamento.</p> <p>3 – Possui informação sobre a possibilidade de envio de pedidos de informação de forma presencial (SIC) e outras modalidades (correio ou por telefone) quando houver, bem como a descrição do órgão, endereço, telefone e horário de funcionamento. Além de relatório de pedidos de informação recebidos e respondidos relacionados ao conselho em arquivo para download (pdf. acessível ou docx./doc.).</p>

5. APLICAÇÃO DO ITCM

O ITCM das cidades avaliadas ficou dentro da faixa de baixa transparência de conselhos, sendo Curitiba com 0,276, Florianópolis com 0,207 e Porto Alegre com 0,202. A Figura 2 demonstra que entre as perspectivas, a Estrutura Organizacional e Publicidade, Compreensibilidade e Utilidade apresentam as melhores avaliações, seguidas por Canais para contato e participação. A perspectiva de Instrumentos de Transparência Passiva quase não é perceptível, visto que somente em Curitiba houve pontuação nesta perspectiva.

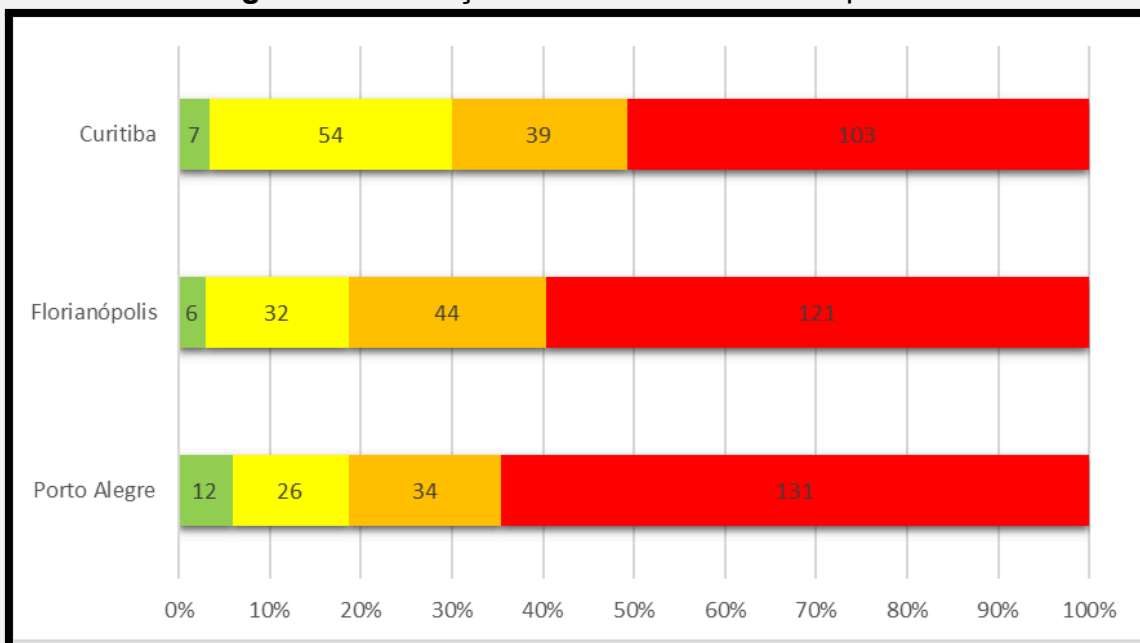
Figura 2: Resultados das perspectivas por conselhos



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Analisando graficamente constata-se também que o CMS de Florianópolis se destaca, alcançando a maior nota entre os conselhos (0,46). Já Porto Alegre fica claro o menor ITCM entre as cidades avaliadas (0,202), que mesmo alcançando resultados medianos em quatro perspectivas, foi negativamente impactado por dois conselhos que não pontuaram no ITCM. Outro elemento interessante de análise é a distribuição das pontuações nos níveis de profundidade. A Figura 3 demonstra o porquê de as três cidades estarem situadas no nível baixo de transparência de conselhos.

Figura 3: Pontuação dos indicadores das capitais



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

As cidades tiveram muitos itens com avaliação 0, média de 59% do total de indicadores. Já as avaliações com nível alto de transparência tiveram uma média de 4% do total de indicadores. O resultado apontando para o nível baixo de transparência de conselhos poderia ser um fator de desmotivação para os avaliados, ou mesmo como expôs o Especialista 12, se todos os avaliados fossem muito bem ou muito mal o índice poderia ter pouca contribuição. Nos casos de índice em que os avaliados tiveram resultados excelentes, poderia haver acomodação por não ter necessidade de muitas melhorias, e nos casos de índices em que há muitos casos ruins, indicar um caminho muito longo para percorrer ou indicar que o índice não estaria medindo adequadamente.

No processo de construção do ITCM a possibilidade de haver resultados baixos em relação à transparência de conselhos era uma possibilidade, pois as pesquisas da área de transparência atuais ainda apontam para a opacidade em estudos sobre o core da administração pública, por exemplo os sítios do poder executivo. Incluir a transparência de conselhos neste rol de avaliações, tema ainda pouco debatido na academia e como demonstrou esta pesquisa, ainda não medido de forma específica seria desafiante. Por este motivo, a Figura 03 só demonstra a necessidade de maior sensibilização e capacitação de gestores

de conselhos e conselheiros em transparência, e o engajamento de órgãos de controle e de organizações da sociedade civil no processo de recomendação e controle social respectivamente.

Em relação à perspectiva Publicidade, Compreensibilidade e Utilidade os conselhos analisados nas três capitais alcançaram o escore de 0,36 sendo classificado como nível baixo de transparência de conselhos. Um aspecto que chamou a atenção foi que o Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, apresentou os piores resultados em relação aos conselhos avaliados pelo ITCM. Esta situação evidencia a necessidade do desenvolvimento de parâmetros, como o proposto pelo ITCM para o design de portais como estes, que são importantes para a gestão das informações por parte dos conselhos, e que facilita o acesso por parte do cidadão por ter em um mesmo sítio informações dos mais diversos conselhos levando a poucos cliques para encontrar a informação.

Tratando-se da perspectiva Estrutura Organizacional alcançou o escore de 0,34 na média de todos os conselhos analisados, sendo classificado como nível baixo de transparência de conselhos. Esta perspectiva apontou que, a partir das informações disponíveis, verificou-se a estrutura limitada de suporte administrativo ao funcionamento dos conselhos, mesmo tendo informações que as cidades possuem suporte aos conselhos (casa dos conselhos) os conselhos mais complexos possuem pouca equipe dedicada a eles. A exemplo do indicador 2.3, Secretaria Executiva, este é um indicador que deve ser trabalhado com as gestões municipais, pois conselhos analisados (com exceção do COMSEA) podem investir parte dos recursos advindos dos fundos para composição de equipes de suporte. Além de que, as legislações nacionais obrigam os municípios como contrapartida no sistema federativo a dispor de estruturas e recursos para a manutenção das atividades dos fundos e conselhos.

Em relação à perspectiva Gestão e Regulamentação, os conselhos analisados alcançaram o escore de 0,21, sendo classificado como nível baixo de transparência de conselhos. Nesta perspectiva se destaca o indicador Existência de Atas (3.3), no qual apresentou somente dois conselhos que pontuaram, ou seja, 19 conselhos zeraram neste indicador. Importante salientar

que oito conselhos não pontuaram por não ter atas publicadas nos últimos 12 meses em 2020. Segundo os Especialistas 4, 5, 7 e 25 esta é a principal informação do índice. Como destaque, apontou-se o CAE de Curitiba publica ininterruptamente atas desde 2014, alcançando o nível 3 de profundidade.

A perspectiva Canais para Contato e Participação, alcançou o escore médio de 0,22 nos conselhos analisados, sendo classificado como nível baixo de transparência de conselhos. A Qualidade dos Meios de Contato (4.2.) foi o indicador que obteve as melhores avaliações nesta perspectiva. O CMES de Porto Alegre alcançou o nível 3 de profundidade e somente quatro conselhos zeraram, portanto, 17 conselhos pontuaram 1 ou mais neste indicador. Destaque ao CMS de Porto Alegre apresentou quatro mídias sociais atualizadas, interessante a estratégia do CMS de Florianópolis de divulgar número de WhatsApp para atendimento ao cidadão e do CMS de Curitiba que apresentou banner em destaque na página inicial sobre dúvidas da COVID-19. Dentre os canais de comunicação, o e-mail foi utilizado 13 vezes, seguido do telefone (10), fale conosco (6), mídias sociais (2) e WhatsApp (1). Os resultados demonstram que os conselhos ainda precisam avançar no uso de mídias sociais, WhatsApp, que possibilitam o contato mais espontâneo e servem como canal para divulgação das suas ações.

O Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas foi uma das perspectivas que alcançou, na média dos conselhos analisados, o escore médio de 0,12 sendo classificado como nível opaco de transparência de conselhos. Nesta perspectiva, o indicador Existência de Plano Setorial e Anual (5.1.) registrou sete conselhos com nível 1 de profundidade, sendo que os demais – 2/3 dos conselhos avaliados – zeraram neste indicador. Com a ausência de informação, constata-se a opacidade dos conselhos em relação à apresentação de seus planos de longo-prazo e o planejamento de ações e recursos para o ano vigente.

Por fim, a perspectiva de Instrumentos de Transparência Passiva, foi a que apresentou o pior escore médio dentre as perspectivas (0,05) sendo classificado como nível opaco de transparência de conselhos. Com os resultados apresentados nesta perspectiva, é possível notar que a transparência passiva não está na agenda dos conselhos, se apresentando

como perspectiva interessante para ser abordada em trabalhos futuros, seja na compreensão de seus determinantes, bem como no campo prático pela sua previsão na LAI, bem como temática para capacitações.

O caso de os conselhos não divulgarem outras experiências de controle social e externo, poucas conferências e inexistência de audiências, consultas públicas e orçamento participativo corrobora com o debate de arquitetura da participação presente na década de 2010, no qual se apontou a necessidade da colaboração entre diferentes Instituições Participativas e unir esforços na democratização e potencialização do uso de recursos financeiros, humanos e estruturas. O ITCM estrategicamente prevê esta interface, até porque o processo de construção e realização destes eventos e do orçamento participativo é ao mesmo tempo uma forma de capacitar e engajar os conselheiros, bem como tem capacidade de mobilizar outros atores para participação nestes espaços.

6. DISCUSSÕES

É preciso fortalecer a transparência vertical (Heald, 2006), pois a perda da agência do principal (cidadão) possibilita que os agentes (conselheiros) possuem total liberdade para tomar decisões que sejam convenientes para seus interesses e com recursos garantidos via fundos públicos, com editais de eleição divulgados somente entre os próprios atores, a ausência de transparência e participação pode levar a um cartelização dos recursos públicos pelos atores que controlam os conselhos, levando até mesmo à corrupção entre agentes públicos e privados. A maximização do interesse aqui se demonstra danosa à democracia e a esta Instituição Participativa que foi construída com anos de lutas por movimentos sociais ainda em período de ditadura militar e que com a Constituição de 1988 conseguiram torná-la uma política de estado.

A proposta do ITCM apresenta uma realidade de baixa transparência nas cidades analisadas. O resultado das três capitais não poderia ser entendido como um retrato dos 5.570 municípios, porém indicam que a urgência no campo de pesquisa acadêmica, bem como entre os praticantes, pois é necessário ir além do controle realizado ao final do processo em meio às

prestações de contas do executivo, onde se analisa somente o que foi apresentado pelo conselho. É necessária a sensibilização das gestões municipais na estruturação do suporte aos conselhos, tanto no seu trabalho interno dando conta das atividades administrativas inerentes às suas atividades, como a partir dela ter transparência em páginas e sítios na internet. Os gestores precisam compreender os conselhos como espaços de ampliação de sua governança, pois como exposto pelo Especialista 4, os conselhos são espaços que ajudam os prefeitos a governar as cidades, trazem mais accountability e com a transparência trazem maior blindagem à corrupção na gestão.

Aos conselheiros é necessário que se ampliem programas de capacitação e dentro deles torne-se claro que a sua atividade é de interesse público, e que legalmente assim é tipificada, portanto há responsabilidades inerentes ao seu desempenho enquanto conselheiros, trazendo benefícios e podendo ter punições que qualquer agente público pode sofrer. Como traz a literatura e as leis de criação, os conselhos fazem parte da estrutura organizacional dos executivos municipais, portanto a eles cabem todas as obrigações impostas pela LAI e padrões estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em seus atributos referentes à transparência fiscal. O Especialista 3, da área de controle, expôs esta dificuldade em relação à análise dos pareceres dos conselhos deliberativos, em certas situações até distantes do informado pelo poder executivo. Segundo o E3 a capacitação e parâmetros seriam importantes para que os conselheiros pudessem ter compreensão do seu papel e maior responsabilidade com suas atividades. O ITCM desempenha este papel, pois além de apontar quais informações são importantes disponibilizar, indica também práticas necessárias para uma melhor gestão e entrega de resultados pelos conselhos.

Outro aspecto apontado pela literatura e pelos especialistas é de que os conselhos se comunicam somente para seus membros e não para a sociedade. Aqui se constata a perda de agência por parte do cidadão, que em relação às informações relacionadas a recursos públicos, os conselhos estão provavelmente cumprindo somente com suas obrigações perante os Tribunais de Contas, como parte da prestação de contas do executivo. Seria necessária

a transparência destes recursos públicos, como aponta a LAI e legislações dos conselhos. Para além do aspecto legal, seria importante que o cidadão pudesse ter acesso a estas informações para compreender a importância destes fundos e seu impacto nas políticas públicas que lhe beneficiam.

Neste sentido, o ITCM aponta caminhos para o trabalho de capacitação, que deve ser estendido e realizado em parceria com as organizações da sociedade civil, entidades de classe com secretarias governamentais, pois eles que detêm o maior poder de agência em relação aos seus representantes, e cabe a eles em primeiro momento o acompanhamento e até mesmo influenciar no processo de decisão dos seus agentes.

Importante compreender que os conselhos como experiências de accountability transversal (Isunza, 2006) em seu processo de interação por estruturas híbridas (Avritzer & Pereira, 2005) com a administração pública não os incorpora ao Estado (Cunil Grau, 2002). Segundo Cunil Grau (2002) é necessário que a sociedade civil compreenda que seus coletivos são seus espaços, onde se forma a agenda e conseqüentemente a quem se deve prestar contas. Neste sentido, o conceito de accountability de Bovens (2006) e que tem como base a teoria da agência torna-se imperioso. Porém, neste processo só se dará se os principais – organizações que representam e a sociedade - compreendam a importância da agência, e retomar a discussão do contrato, enquadrando o agente dentro das regras do jogo (representação).

Com base no conceito tridimensional de accountability de Prado, Ribeiro e Diniz (2012), a transparência é necessária para dar visibilidade ao principal da perda de agência com agente, respectivamente a sociedade e o conselheiro. A partir da transparência que o cidadão fará o conselheiro prestar contas e responsabilizá-lo. Neste sentido é importante a compreensão da transparência de Grimmelikhuisen e Welch (2012), de que transparente é a organização que divulga suas informações de forma que os principais (organizações e sociedade) possam compreender, monitorar e avaliar o seu desempenho. Se compreende que com a transparência apontada pelo ITCM, se amplie a participação e a accountability (Da Cruz et al., 2016).

O ITCM possibilita que haja parâmetros para análise do desempenho, possibilitando que o cidadão possa avaliar a gestão pública com base em

evidências (Ciucci et al., 2019), bem como ampliar sua confiança nas instituições (Grimmelikhuisen, 2012). A cultura do sigilo (Matias-Pereira, 2010) e a resistência à mudança (Santos & Visentini, 2018) como dificultadores da transparência precisam ser transpostos com o acesso ao conhecimento da transparência como obrigação e valor, e com mais “controle social do controle social”. O custo para o exercício da agência diminuiu muito com o advento da internet, tendo as tecnologias da informação papel central na ampliação da transparência (Jahns & Raupp, 2016). Inerente aos resultados apresentados pelo ITCM, está o desafio das gestões dos conselhos e conselheiros desenvolverem página e sítios mais amigáveis, facilitando o que Michener e Bersh (2011) chamam de visibilidade. Para a avaliação, foram muitos cliques que caso fossem contabilizados, resultariam em uma pior avaliação.

A pesquisa realizada corrobora com o debate que indica a multidimensionalidade da transparência (Meijer, 2014). A transparência de conselhos é complexa, a perspectiva analítica da transparência social apresentada por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) necessita das demais perspectivas analíticas para se compreender os conselhos, pois verificou-se que estes organismos precisam ser analisados pela transparência de eventos e procedimentos (Heald, 2006) por possuírem características próprias de estrutura organizacional, gestão e regulamentação, papel predominante no monitoramento e avaliação de políticas públicas.

O índice desenvolvido também procura contribuir para responder à ausência de mecanismos para um controle do cidadão em relação ao conselho, apresentando no problema de dupla face da accountability trazido por Gurza Lavalle e Castelo (2008). Compreendendo a complexidade e a natureza de mudança e institucionalização, em uma visão neoinstitucionalista da realidade, somente o ITCM não é suficiente para a melhoria da transparência, porém um meio como é a transparência, para a ampliação da participação e a efetivação dos objetivos de criação dos conselhos. No debate acadêmico dos conselhos, a pesquisa procura provocar um reposicionamento do campo, entendendo que o contexto atual de desconstrução da participação (Gurza Lavalle & Bezerra, 2021) clama por um reposicionamento da própria academia em analisar, criticar e sugerir melhores modelos de accountability e transparência para estas que

são atualmente os maiores avanços em democracia participativa na realidade brasileira e que, por enquanto perduram, mas precisam estabelecer mais laços com a sociedade para se legitimar. Sob um olhar da teoria da agência, é necessário resgatar o poder de agência do cidadão em relação aos seus agentes.

7. CONCLUSÕES

Este estudo avançou no esforço de compreender e comparar a transparência em diferentes cidades e conselhos, avançando os trabalhos já realizados por Braga e Ashley (2011), Amorim (2012), Bueno (2013), Diniz (2015), TCU (2016) e CGU (2019). Neste sentido, é interessante pontuar as inovações metodológicas e analíticas que esta pesquisa apresentou. A revisão sistemática de literatura possibilitou levantar o que já fora desenvolvido no campo acadêmico e prático, não partindo de um só framework ou da própria realidade que se apresenta.

O ITCM enquanto framework e seus resultados apresentam avanços na pesquisa sobre transparência municipal e ainda mais em específico de conselhos (transparência cívica). As pesquisas recentes sobre transparência municipal (Almeida & Tomaz, 2023; Borssa & Schiavi, 2023; Pereira & Pereira, 2023) apontam a deficiência da transparência cívica por parte das cidades, porém a participação ou os conselhos são abordados na sua maioria com um indicador e sem a utilização de níveis de profundidade que auxiliam o avaliado no processo de melhoria (como fazer).

A incorporação de aspectos legais da transparência e dos conselhos também foi um ganho não somente para o design do ITCM, mas também para apresentar gaps e avanços no aspecto normativo, além de demonstrar a distância entre a norma e a realidade dos conselhos. Estudos anteriores que partiram de aspectos legais, os fizeram a partir da LAI ou de um conselho. Os dois recursos (literatura e legislação) foram importantes para não se partir da sistematização das práticas existentes, que o ITCM demonstrou serem insuficientes para uma transparência ideal de conselhos. Realizar a validação interna e externa anterior à aplicação também foram etapas incorporadas que incluem esta pesquisa no rol de poucos trabalhos da área de frameworks de

transparência que utilizaram etapas de validação antes da aplicação dos frameworks.

Ainda no aspecto teórico, a pesquisa avança na perspectiva analítica da transparência cívica apresentada por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), ampliando o escopo de características a serem estudadas em relação à transparência destas experiências. A pesquisa de campo também traz informações até então não sistematizadas pela área, trazendo contribuições aos frameworks já desenvolvidos para a análise da transparência dos municípios, bem como avançando na resposta à provocação de Reinecke e Raupp (2022) acerca de onde estão os conselhos no debate sobre transparência. Sendo assim, esta pesquisa pode servir de base para outros estudos que procurem focalizar em boas práticas ou analisar determinantes de transparência.

No campo prático a principal contribuição desta pesquisa é a entrega de um framework em formato de índice que pode ser utilizado pelos conselheiros e gestores de conselhos para autoavaliação e a partir dela desenvolver melhores práticas de transparência. Além disso, o ITCM pode servir para que organizações da sociedade civil, órgãos de controle, universidades, gestores de transparência e imprensa possam ter parâmetros para avaliação, recomendações e capacitação sobre transparência de conselhos. Ainda, o índice pode servir para a construção de legislações para o melhor funcionamento da transparência dos conselhos, bem como servir como instrumento de advocay por parte dos conselhos para pleitear junto aos gestores de conselhos melhores condições de trabalho. Neste sentido, houve neste trabalho uma contribuição social, pois buscando o desenvolvimento de um índice compreensível e com o suporte de um guia de transparência para sua aplicação, possibilita que o cidadão, individualmente ou coletivamente, possa compreender o papel e funcionamento dos conselhos, podendo assim participar mais efetivamente da esfera pública.

Como estudos futuros indicam a aplicação do ITCM em capitais de outras regiões, utilizar o ITCM para analisar conselhos não abordados nesta pesquisa, por exemplo conselhos consultivos, realizar análises comparativas entre mesmos conselhos em diferentes cidades. A pesquisa apresentou boas

práticas que podem gerar estudos de caso, como por exemplo os conselhos de saúde e interessante pesquisar a governança referente à gestão dos municípios em relação ao suporte aos conselhos, verificando em que grau estas estruturas facilitam ou dificultam a transparência dos conselhos.

REFERÊNCIAS

Almeida, C., Cayres, D. C., & Tatagiba, L. (2015). Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, 94, 255–296.

Almeida, G. T., & Tomaz, R. C. (2023). Análise do grau de aderência às leis de responsabilidade fiscal e acesso à informação: um estudo dos portais da transparência de municípios do estado de Minas Gerais. *Revista Interface*, 20(1), 158–181.

Amorim, P. (2012). *Democracia e Internet: A transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras* [Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UFBA.

Avritzer, L., & Pereira, M. de L. D. (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, Edição Esp., 14–39.

Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 50, 443–464.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43–64.

Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In Pires, R. R. C. (Ed.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

Borssa, T., & Schiavi, G. S. (2023). Transparência dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Contabilidade Em Contexto*, 23(55), 98–115.

Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public accountability: A Conceptual Model. *European Governance Papers*, C-06–01, 489–492.

Braga, N., & Ashley, P. (2011). Transparência Pública e Conselhos Municipais: Caso de Referência e Proposta de Conteúdos para Website. *Sistemas & Gestão*, 6(4), 521–536.

Bueno, A. S. C. (2013). *Uso da Web na ampliação da transparência pública: análise de Conselhos de Alimentação Escolar de municípios paulistas*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita]

Filho]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Buta, B., Teixeira, M. A. C., & Schugelies, V. (2018). Accountability Nos Atos Da Administração Pública Federal. *Pretexto*, 19(4), 46–62.

Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30–50.

Celestino, É. J. M. (2018). *Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UFRN. .

Controladoria Geral da União. (2019). *Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal*. Brasília. Recuperado de <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>

Ciucci, F. et al. (2019). Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 20, 59–84.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). *Brasília: Supremo Tribunal Federal*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Cunill Grau, N. (2002). Nudos Críticos de la Accountability Social. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina. In Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (Eds.). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* Cap. Buenos Aires: *Editorial Temas*, 193–217.

Da Cruz, N. F. et al. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866–893.

Della Porta, D., & Keating, M. (2008). How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). *Approaches and Methodological in The Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 19–39.

Diniz, G. M. (2015). *A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos*. [Tese de Doutorado, Universidade de Fortaleza]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UNIFOR.

Divino, S. N., Bezerra Filho, J. E., & Nossa, S. N. (2019). Motivações para a Transparência Orçamentária Municipal. *Revista Gestão & Conexões*, 8(2), 140–157.

Draibe, S. M. (1998). A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, 35, 31.

Dresch, A., Lacerda, D. P., Júnior, J. A. V. A. (2020). *Design Science Research: Método de Pesquisa para o Avanço da Ciência e Tecnologia*. Porto Alegre: Bookman.

Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In Pires, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 125–131.

Garrido-Rodríguez, J. C., Zafra-Gómez, J. L., & López-Hernández, A. M. (2017). Measuring local government transparency. Influence of political sign in multidimensional analysis. *Lex Localis*, 15(4), 889–917.

Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50–73.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562–571.

Gurza Lavalle, A., Barone, L. S. (2015). Conselhos, associações e desigualdade. In Arretche, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora Unesp, 51–76.

Gurza Lavalle, A., & Bezerra, C. De P. *Por que ‘desconstruir’ a participação social?* Recuperado de <https://pp.nexojornal.com.br/opinia0/2021/Por-que-‘desconstruir’-a-participaça0-social>

Gurza Lavalle, A., Castello, G. (2008). Sociedade Civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, 32(52), 67–86.

Gurza Lavalle, A., Houtzager, P. P., & Castello, G. (2006). Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, 67, 49–103.

Gurza Lavalle, A., Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, 59(3), 609–650.

Heald, D. (2006). Varieties of Transparency. In Hood, C., & Heald, D. (Eds.). *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press, 25–43.

Isunza, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. In Isunza, E., Olvera, A. (Eds.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. Participación ciudadana y control social. Mexico: CIESAS, 265–291.

IBGE. (2018). Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2017. In *Coordenação de População e Indicadores Sociais*.

Isunza, E. V. (2011). *El caso de São Paulo*. Bogotá: UNIANDES.

Jahns, F., & Raupp, F. M. (2016). Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. *Revista Universo Contábil*, 65–72.

Keane, J. (2010). *Vida e Morte da Democracia*. São Paulo: Edições 70.

Lima, P. P. F. et al. (2014). Conselhos Nacionais: Elementos constitutivos para sua institucionalização. *Texto para Discussão*, 1951.

Lyrio, M. V. L. (2016). *Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos subnacionais brasileiro e espanhol*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UFSC.

Loureiro, C. F. B., & Cunha, C. C. (2008). Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, 11(2), 237–253.

Martins, S. et al. (2018). Transparência, Accountability e Governança Pública. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 226–227.

Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas.

Medeiros, A. K. De, Crantschaninov, T. I., & Silva, F. C. da. (2013). Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 745–775.

Meijer, A. (2014). Transparency. In Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, p. 507–524.

Michener, G., & Bersch, K. (2011). *Conceptualizing the Quality of Transparency*. *International Political Science Association Concepts and Methods*, 2011.

Morais, L. da S., Teixeira, M. G. C. (2016). Interfaces Da Accountability Na Administração Pública Brasileira: Análise De Uma Experiência Da Auditoria Geral Do Estado Do Rio De Janeiro. REAd. *Revista Eletrônica de Administração*, 22(1), 77–105.

Moreira, H., Caleffe, L. (2008). *Metodologia de pesquisa para o professor pesquisador*. Rio de Janeiro: Lamparina.

Paiva, C. P., & Zuccolotto, R. (2009). *Índice De Transparência Fiscal Das Contas Públicas Dos Municípios Obtidos Em Meios Eletrônicos De Acesso Público*. Anais do 33 Encontro Da Anpad.

Pereira, R., & Pereira, V. S. (2023). Transparência e gestão pública municipal: análise das informações contidas nos portais eletrônicos dos municípios de uma região do interior de Minas Gerais. *RBGI - Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, 10(3).

Piirainen, K. A. (2016). Synthesizing Knowledge in Design Research. In Cash, P., Stanković, T., & Štorga, M. (Eds.). *Experimental Research Design: Approaches, Perspectives, Applications*. Springer, 233–252.

Pires, R. R. C. (2011). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

Prado, O., Ribeiro, M. M., & Diniz, E. (2012). Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In Pinho, J. A. G. de (Ed.). *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: EDUFBA, 13–39.

Reinecke, L. F. G., & Raupp, F. M. (2022). Revisão sistemática da literatura sobre frameworks nacionais de transparência: os conselhos fazem parte desta agenda? *Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável GUAJU*, 8, 1–28.

Santos, G. F. Z., Koerich, G. V., & Alperstedt, G. D. (2018). A contribuição da design research para a resolução de problemas complexos na administração pública. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 956–970.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 13–28.

Simon, H. (2019). *The sciences of the artificial*. Reimp. 3. ed. Cambridge: MIT Press.

Tatagiba, L. F. (2008). Participação e reforma do Estado: Sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil. In O'Donnell, G., Tulchin, J. S., & Varas, A. (Eds.). *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Texeira, A. C. C., Souza, C. H. De, & Lima, P. P. F. (2012). Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. *Texto para discussão IPEA*, 1735, 48.

TCU. (2016). *Referências normativas ao questionário de transparência - Avaliação de Transparência*. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União.

Tremblay, M. C., Hevner, A. R., & Berndt, D. J. (2010). *Focus Groups for Artifact Refinement and Evaluation in Design Research*. Communications of the Association for Information Systems, 26.

Van Aken, J. E. (2004). Management Research Based on the Paradigm of the Design Sciences: The Quest for Field-Tested and Grounded Technological Rules. *Journal of Management Studies*, 41(2), 219–246.

Vello, B. G. (2017). *Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP.

Wampler, B. (2004). Expanding Accountability Through Participatory Institutions:.. Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 73–99.

Warren, M. E. (2014). Accountability and Democracy. In: Bovens, M.; Goodin, R. E.; Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. [s.l.] Oxford University Press, 39–54.

Wright, G. A. (2013). *Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UFPB.

Wright, G. A., & Paulo, E. (2014). *Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros*. VIII Congresso Anpcont, 1–17.

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12 (25), 137.