



Este artigo está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição 3.0 Unported.

Você tem direito de:

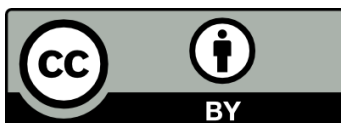
Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

De acordo com os termos seguintes:

Atribuição — Você deve dar o crédito apropriado, prover um link para a licença e indicar se mudanças foram feitas. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.

Sem restrições adicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 Unported License.

You are free to:

Share — copy and redistribute the material in any medium or format

Adapt — remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.

Under the following terms:

Attribution — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

O Poder Executivo Municipal Nos Portais De Transparência

Jefferson Cerqueira dos Santos - Bacharel em Ciências Contábeis
jefferson603@hotmail.com

Edmilson Soares Campos - Mestre em Ciências Contábeis
Professor do Departamento de Ciências Contábeis
edmscampos@yahoo.com.br

Abimael de Jesus Barros Costa - Mestre em Ciências Contábeis
Professor do Departamento de Ciências Contábeis

acosta@unb.br

Resumo

Com o amadurecimento da democracia no Brasil e as reformas administrativas na gestão pública brasileira a atuação do Estado deve ser sempre acompanhada. Por isso a importância da sociedade ser informada da atuação dos gestores, em especial, do Poder Executivo municipal que tem maior proximidade e atuação na realidade do cidadão. A Teoria da Agência busca explicar o porquê da lacuna informacional entre cidadão-gestor, a gestão transparente tenta preencher essa lacuna, viabilizada pelas práticas de governança pública. Uma gestão transparente demonstra preocupação com os anseios da coletividade e manter a sociedade consciente da maneira que o Estado age, surge então a relevância de se conhecer o nível de transparência dos poderes executivos municipais. Isso foi viabilizado utilizando-se as questões de investigação, propostas por Santana Junior (2008) que aferem a divulgação dos instrumentos de transparência, em especial nos Portais de Transparência, essas questões de investigação podem ser categorizadas em: instrumentos técnicos, instrumentos simplificados e aspectos do portal. Após a aferição da divulgação dos instrumentos pode-se determinar que o nível de transparência geral da amostra é mediano, porém esse nível é fortemente constituído pela divulgação dos instrumentos técnicos, sendo baixa a apresentação dos instrumentos simplificados, voltados ao cidadão, sendo uma falha a ser desenvolvida pela gestão pública.

Palavras-chaves: *Accountability*. Transparência. Poder Executivo. Portais de Transparência.

Área Temática: Gestão, Contabilidade e Orçamento Públicos.

1. Introdução

A organização Transparência Internacional, com sede em Berlim, no seu índice anual de percepção da corrupção de 2010 colocou o Brasil na 69ª posição no ranking mundial dos países menos corruptos, com a nota 3,7 na escala de 0 a 10. A imprensa brasileira divulga quase ininterruptamente esquemas de corrupção descobertos pelos órgãos de controle ou por operações policiais. A corrupção e a falta de clareza na destinação dos recursos públicos não são fenômenos recentes, fazendo a sociedade brasileira, desde o processo de redemocratização na década de 1980, clamar por transparência e responsabilização dos gestores públicos em suas ações.

O legislador brasileiro, buscando atender o anseio popular pela consolidação da democracia, formou um arcabouço legal concedendo ao cidadão o papel de protagonista do poder estatal. Assim na Constituição Federal de 1988 declarou-se que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. Já no art. 37 declara os princípios que os entes públicos devem obedecer, reforçando o compromisso com o cidadão, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com a reforma administrativa iniciada na década de 1990 foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, que alterou o modelo da gestão pública no Brasil estabelecendo normas de finanças públicas. Elas centraram-se na responsabilidade fiscal através da ação planejada, **da transparência** e do equilíbrio das contas públicas.

Visando aprimorar ainda mais o nível de transparência dos gestores públicos foi aprovada a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou vários dispositivos a LRF quais sejam, entre outros: incentivo a participação popular nos processos de planejamento, liberação em meios eletrônicos de informações sobre a execução da receita e despesa pública, e um padrão de qualidade da informação.

Para ser protagonista do poder estatal, o cidadão, deve ter entendimento da gestão pública, desde o seu planejamento passando pela execução até a sua prestação de contas. Esse entendimento será construído pelas informações dos instrumentos de transparência.

Tendo em vista a resposta legislativa ao clamor social por transparência, especialmente agora um ano após as exigências da LC 131/2009 serem obrigatórias para os municípios de grande porte, é relevante o estudo dos municípios, entes nucleares da federação brasileira que são dotados de autonomia política e fiscal. Essa autonomia deve proporcionar a ação estatal um alinhamento mais adequado às necessidades e singularidades regionais, sobretudo no Poder Executivo, responsável pela direção da administração pública e a realização dos serviços públicos.

Neste contexto emerge a seguinte questão problema: “*Qual é o nível de transparência eletrônica do Poder Executivo nos maiores municípios brasileiros?*”.

Para responder a questão problema essa investigação terá como objetivo geral verificar o nível de transparência eletrônica do Poder Executivo nos maiores municípios brasileiros. Para alcançar o objetivo geral teremos como objetivos específicos: Conceituar a transparência na gestão pública baseando-se na legislação específica e na literatura contábil; compreender os instrumentos de transparência e aferir a sua divulgação nos portais eletrônicos.

2. Referencial Teórico

2.1. Teoria da Agência

No Estado brasileiro o governo é exercido pela delegação de poder popular aos seus representantes eleitos democraticamente. Os governantes, delegados do povo, desempenham suas atividades baseados na vinculação legal, sendo a Constituição o normatizador basilar. Assoni Filho (2009) explica o pensamento de Rousseau, onde na construção de um modelo democrático os indivíduos firmam um pacto social, nele as vontades individuais são absorvidas e prevalece à vontade geral, essa se torna a finalidade da sociedade.

O pacto social de Rousseau é positivado nas normas constitucionais, “as quais devem dispor sobre a forma do Estado, os órgãos da sua estrutura, da aquisição do poder e o seu exercício, além das limitações do poder do Estado juntamente com os direitos e garantias fundamentais” Paulo e Vicente (2007).

Slomski (2007) elucidou a definição de Jensen e Meckling da relação de agência como:

Um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principal) contratam outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão do agente. Como ambas as partes são maximizadoras de utilidade, há uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal.

Há três condições para existência da relação de agência: o agente deve ter várias possibilidades de se comportar; a ação do agente afeta o bem estar das duas partes; e as ações do agente são de difícil observação pelo Principal, havendo assimetria informacional. (Siffert Filho, 1998)

No Estado brasileiro a constituição materializou contratualmente o pacto entre o Estado, representado pelos governantes, e Indivíduos, governados, concedendo competências privativas e comuns aos entes federados. Conforme Slomski (2007) a atuação do Estado proporciona o suprimento das funções clássicas como: alocação de recursos, distribuição de renda e estabilização da moeda. Isso corrobora com um Estado grande, com muitas frentes de atuação que influenciam direta ou indiretamente todas as relações econômico-sociais da população.

A complexidade da administração estatal e o modelo eleitoral fazem com que os governantes muitas vezes não detenham a especialização para cumprir a administração que lhe é proposta, e são verificadas situações nas quais os governantes agem motivados para maximizar seus benefícios econômicos ou perpetuarem no poder (Viana, 2010).

Aliado a esse contexto dimensional das responsabilidades dos três entes da federação, onde se tem grandes volumes de operações realizadas com complexidades elevadas, e o comportamento, duvidoso dos governantes, o cidadão fica frustrado e deixa de acompanhar a atuação dos gestores públicos, constituindo a assimetria informacional.

Ponderando a relação contratual Governante-Governado com a clássica definição de Jensen e Meckling e os modernos quesitos Siffert Filho o conflito de agência entre Governante (Agente) - Governado (Principal) é identificado.

2.2. Governança Corporativa

Para Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2010) a Governança Corporativa surgiu para superar o "conflito de agência", sendo um sistema pelo qual as organizações alinham interesses com a finalidade de preservar e aperfeiçoar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Nesse entendimento (Viana, 2010) o antagonismo entre o principal (cidadão) e o governante (agente) somente será acompanhado pelo cidadão quando houver uma consistente estrutura de governança que faça com que o governante (agente) preste contas dos seus atos e gastos, aja de acordo com os interesses da população e produza eficientemente o resultado esperado.

A governança corporativa na gestão pública deve ser vista por um prisma diferenciado onde o cidadão não paga impostos, mas integraliza capital. O cidadão é reconhecido como um acionista do Estado. Assim os princípios de governança prelecionados pelo IBGC são aplicáveis ao setor público, com o devido refinamento (Slomski, 2007).

Viana (2010) descreve a governança corporativa no setor público como algo mais que a divulgação de demonstrações financeiras e resultados quantitativos, ela deve revelar informações customizadas que possam ser compreendidas pelos interessados de maneira clara

e com resultados qualitativos, pelos quais o cidadão possa comparar os resultados e sentir-se confortável ao ver que a gestão pública esta sendo eficiente no gasto dos recursos públicos.

Santana Junior (2008) tratou em seu estudo, de forma adaptada ao setor público, como princípios básicos da boa governança e aludidos pelo IBGC: a equidade, a responsabilidade corporativa, a *accountability* e a transparência.

2.2.1. Equidade e Responsabilidade Corporativa

A equidade caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (IBGC, 2010). Na visão de Slomski (2010) a equidade deve ser pautada por políticas e ações governamentais que induzam a equidade entre os membros da sociedade, levando ao bem estar social.

Santana Junior (2008) define ser equânime, na transparência fiscal, a conduta que proporciona ao cidadão, sem distinções pessoais o direito ao livre acesso as informações públicas de seu interesse. O uso da internet e de sítios governamentais para divulgação das informações relacionadas à gestão fiscal pode contribuir no processo de equidade e cidadania, desde que haja políticas voltadas à inclusão digital da população.

A responsabilidade corporativa para o IBGC (2010) corresponde às ações dos agentes de governança visando à sua longevidade (visão de longo prazo), incorporando considerações de ordem social e ambiental na sua definição estratégica. Para Slomski (2007) a responsabilidade corporativa é uma visão mais ampla da estratégia empresarial, contemplando todos os relacionamentos com a comunidade em que a sociedade atua.

Santana Junior (2008) descreve a responsabilidade corporativa relacionada ao serviço público à conduta do governante que deve pensar menos em seu mandato, ou manter-se no poder, e mais nas ações que possam garantir a perenidade dos benefícios sociais, econômicos e ambientais da sua região. Não se pode mais aceitar o “Estado Falido” ou a administração pública “Sucateada” que afetam os benefícios sociais das gerações futuras.

2.2.2. Accountability

Accountability, palavra inglesa, explicada pelo IBGC (2010) como: “os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões”. A *accountability* é ligada a obrigação de prestar contas do gestor.

Graciliano *et all* (2010) prelecionam que a ideia de um sistema de administração pública pautado nos fundamentos da *accountability* reflete:

Integridade, representando um passo importante no estabelecimento de uma política consistente de controle da corrupção, na qual os gestores públicos devem ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os produtos, bens e serviços, que oferecem para os cidadãos aos quais devem prestar contas permanentemente, consolidando assim o trinômio da moralidade, da cidadania e da justiça social.

Santana Junior (2008) vê a *accountability* não apenas como mecanismo formal, alicerçado em demonstrativos puramente técnicos, longe da realidade da população. Ela deve ser instrumento capaz de demonstrar as responsabilidades individuais dos gestores públicos, para sociedade poder, assim, julgar e cobrar pelos atos praticados por esses administradores governamentais.

Peixe (2002) amplia o conceito de *accountability* para além da preocupação da probidade do gestor, ela deve reforçar a confiança do cidadão no desempenho governamental. Pois a qualidade da democracia praticada na sociedade depende do grau de transparência das ações governamentais.

2.2.3. Transparência

A transparência para o IBGC (2010) tem um conceito amplo, onde a obrigação do gestor de informar (*accountability*) deve ser substituída pelo o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.

Essa transformação no pensar-agir do gestor possibilita a superação de qualquer obstáculo contra a transparência resultando em “um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros” (IBGC, 2010).

Para Santana Junior (2008) a transparência deve estar presente, de uma forma geral, nas atividades realizadas pelos gestores públicos, permitindo que os raios luminosos do conhecimento humano possam transpassar as estruturas de governo, trazendo ao cidadão a visão perfeita do objeto chamado Estado.

A transparência difere-se tenuemente da *accountability* já que aquela é a maneira como esta é tornada pública. Conforme o IBGC (2010) a transparência pressupõe uma comunicação que deve abordar tanto os aspectos positivos quanto os negativos, de modo a oferecer aos interessados uma correta compreensão da organização.

A publicidade é dos princípios da administração pública, constitucionalmente explicitado, sendo que o § 1 do art. 37 da Constituição Federal descreve que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

A despeito da descrição constitucional o Tribunal de Contas de Santa Catarina (2002) diferenciou conceitualmente a transparência de publicidade, pois a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação.

A transparência é carregada de atributos e transpassa vários mecanismos, mas, pode-se entender a transparência como o pensar-agir internalizado do gestor público com a finalidade de demonstrar ao cidadão, com informações compreensíveis e acessíveis, todas as suas ações que afetem ou venham afetar o cidadão, possibilitando que ele sempre possa constituir opinião crítica sobre a atuação do gestor público, essa opinião, também, deverá subsidiar a participação do cidadão na determinação dos rumos do Estado.

2.3. Transparência Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) alterou a concepção que norteava as finanças públicas. Disciplinando os gastos públicos, buscando o equilíbrio das receitas e despesas, e tornando mais transparente e responsável a gestão dos recursos. Entendimento corroborado por Assoni Filho (2009) onde A LRF trouxe enorme ganho à disciplina legal da mencionada atividade financeira estatal, promovendo uma verdadeira democratização da gestão fiscal, ao possibilitar a todos os cidadãos o maior conhecimento das contas públicas.

A LRF dedicou um capítulo inteiro para transparência fiscal, apresentando os instrumentos de transparência e os meios para que ela seja assegurada, evidenciando o ápice de um processo de abertura governamental sem precedentes (Assoni Filho, 2009).

Os instrumentos de transparência visam torna as faces da gestão compreensíveis. A LRF os elencou sendo: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Em 2009 a Lei Complementar 131 trouxe novas exigências para os entes federados, alterando a LRF designando meios para assegurar a transparência. Esses meios são:

O incentivo a participação popular e a realização de audiências públicas, a participação dos cidadãos na formulação do planejamento (planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos) e audiências para avaliação das metas, que tem o intento de manter um canal entre o gestor e a sociedade alinhando os objetivos, semelhante às assembleias de acionistas.

3. Metodologia

Visando identificar o nível de transparência do Poder Executivo dos municípios brasileiros o estudo teve como alvo os portais de transparência. Nestes portais foi avaliada a divulgação dos instrumentos de transparência dos dez maiores municípios brasileiros conforme a sua população, devido a sua característica atípica o Distrito Federal sempre será considerado como município neste estudo.

O relatório do IBGE para estimativas de população para 1º de julho de 2009 traz os dez municípios mais populosos representando 17,95% da população do Brasil e 33,0% da população dos municípios de grande porte (segundo o IBGE com população superior a cem mil habitantes), conforme a tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Amostra da pesquisa

UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO ESTIMADA	% POPULAÇÃO DO BRASIL	ENDEREÇO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA
SP	São Paulo	11.037.593	5,76%	deolhonascontas.prefeitura.sp.gov.br
RJ	Rio de Janeiro	6.186.710	3,23%	www7.rio.rj.gov.br/cgm/contadoria/lrf/
BA	Salvador	2.998.056	1,57%	transparencia.sefaz.salvador.ba.gov.br
DF	Brasília	2.606.885	1,36%	www.transparencia.df.gov.br
CE	Fortaleza	2.505.552	1,31%	portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br
MG	Belo Horizonte	2.452.617	1,28%	portalpbh.pbh.gov.br
PR	Curitiba	1.851.215	0,97%	www.curitibaaberta.curitiba.pr.gov.br
AM	Manaus	1.738.641	0,91%	semef.manaus.am.gov.br/transparencia/
PE	Recife	1.561.659	0,82%	www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/sofc
PA	Belém	1.437.600	0,75%	http://transparencia.belem.pa.gov.br/
Total das 10 maiores		34.376.528	17,95%	
Total Brasil		191.506.729		

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE

O modelo de investigação usado para avaliar os portais municipais foi adaptado da metodologia proposta por Santana Júnior (2008), que realizou um estudo fundamentado nos portais eletrônicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) na esfera estadual.

O modelo (Tabela 2) consistiu na resposta de diversos questionamentos, pelo pesquisador, através de observações diretas e objetivas. Nesse modelo é atribuído um ponto unitário para cada questão de investigação respondida positivamente conforme a quantidade

II Congresso Nacional de Administração e Ciências Contábeis – AdCont 2011
13 e 14 de outubro de 2011 – Rio de Janeiro – RJ

de instrumentos de transparência que atendessem a questão formulada, por exemplo, a questão sobre o relatório de gestão fiscal verifica a divulgação dos três últimos quadrimestres ocasionando assim a variação na pontuação entre algumas questões.

Tabela 2 – Questões de Investigação

	Nº	Questões de Investigação	Pt
INSTRUMENTOS TÉCNICOS	1	O Município está divulgando o Plano Plurianual (PPA) via internet?	1
	2	O Município está divulgando a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) via internet?	1
	3	O Município está divulgando a Lei Orçamentária Anual (LOA) via internet?	1
	4	O Município está divulgando a sua Prestação de Contas via internet?	5
	5	O Município está divulgando os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) via internet?	6
	6	O Município está divulgando os Relatórios de Gestão Fiscal via internet (RGF)?	3
	7	O Município está divulgando via internet os documentos/relatórios relativos à execução da despesa?	1
	8	O Município está divulgando via internet os documentos/relatórios relativos à execução da receita?	1
	9	O Município está divulgando via internet os documentos / relatórios relativos aos contratos e convênios?	1
		10	A divulgação dos instrumentos técnicos de transparência fiscal eletrônica é tempestiva?
INSTRUMENTOS SIMPLIFICADOS	11	O Município está divulgando a versão simplificada do PPA via internet?	1
	12	O Município está divulgando a versão simplificada da LDO via internet?	1
	13	O Município está divulgando a versão simplificada da LOA via internet?	1
	14	O Município está divulgando a sua Prestação de Contas na versão simplificada via internet?	5
	15	O Município está divulgando as versões simplificadas dos RREO via internet?	6
	16	O Município está divulgando as versões simplificadas dos RGF via internet?	3
	17	O Município está divulgando as versões simplificadas dos documentos/relatórios relativos à execução da receita?	1
	18	O Município está divulgando as versões simplificadas dos documentos/relatórios relativos à execução da despesa?	1
	19	As versões simplificadas dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica apresentam uma preocupação com uma linguagem adequada, que permita uma melhor compreensão por parte do cidadão?	10
	20	O Município está divulgando via internet suas informações concentradas no portal de transparência?	1
	21	O Município está divulgando via internet o calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	1
	22	O Município está divulgando via internet as apresentações das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	1
	23	O Município Incentiva a Participação Popular via internet durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA?	1
ASPECTOS DO PORTAL	24	O site do Município apresenta a ferramenta de "MAPA DO SÍTIO" ou "BUSCA" para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	1
	25	O site apresenta glossário dos termos técnicos?	1
	26	A uma área com perguntas e respostas frequentes?	1
	27	O site do Município divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	1
	28	O site do Município divulga o e-mail ou formulário de contato com o Prefeito?	1
	29	O site do Município divulga o contato com o Tribunal de Contas dos Municípios, o Ministério Público ou a Câmara de Vereadores?	1
TOTAL			68

Fonte: Adaptado Santana Junior (2008)

Os sítios foram visitados para coleta de dados entre os meses de março e abril de 2011. Quando disponíveis os endereços foram acessados e avaliados junto com os portais de

transparência os sítios das secretárias ou das controladorias relacionadas à divulgação das contas públicas.

O modelo foi elaborado em relação aos pontos: divulgação das versões técnicas e simplificadas; se são divulgadas as datas e apresentações das audiências públicas; se há incentivo para participação popular nos processos de elaboração e acompanhamento dos instrumentos; e se as versões simplificadas têm linguagem voltada ao cidadão.

As adaptações buscaram incluir questões relacionadas aos documentos de receita e despesa em tempo real; informações sobre compras e convênios; o uso do portal de transparência de forma concentrada; e ferramentas que facilitem a navegação e compreensão das informações do sítio.

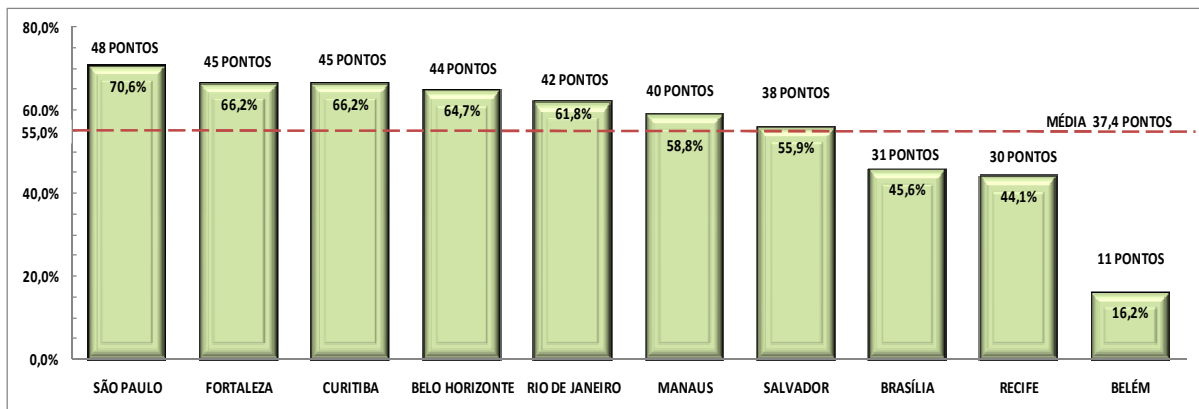
As questões de investigação podem ser classificadas em três categorias, conforme o instrumento de transparência avaliado, sendo: **Instrumentos Técnicos** - construídos conforme os modelos normativos - para atender, em princípio, as normas legais e os gestores; **Instrumentos Simplificados** - com linguagem simplificada - com intuito de tornar as informações inteligíveis ao cidadão comum, porém sem perder a utilidade; e **Aspectos do Portal** - itens que facilitam a navegação e entendimento das informações prestadas no portal.

Considerou-se ausente o instrumento de transparência quando não localizado após a investigação em todo o sítio, e quando disponível o uso do “mapa do sítio” ou “busca” não logrou êxito. Os portais que apresentavam dificuldades de acesso ou a questão de investigação não encontrada foram acessados, no mínimo, três vezes com intervalos de 10 a 15 dias, após a terceira tentativa frustrada de consulta foi atribuída nota zero as questões de investigação não avaliadas.

4. Análise dos Resultados

Para identificar o nível de transparência do Poder Executivos nos maiores municípios foi aferida a divulgação dos instrumentos de transparência, as informações obtidas serão analisadas, a seguir, de forma consolidada e mais adiante pelos instrumentos particularizados.

Gráfico 1 – Nível Geral



Fonte: dados da pesquisa.

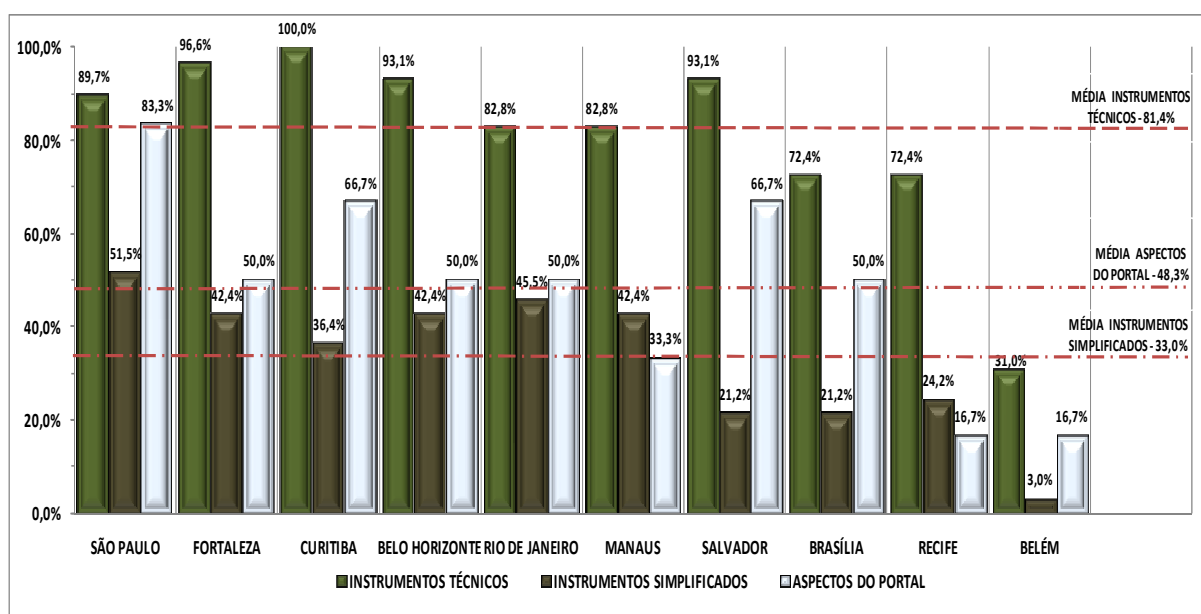
Conforme o gráfico 1 a média alcançou 37,5 pontos dos 68 pontos possíveis, com a pontuação de Brasília, Recife e Belém inferior à média. Podemos considerar o resultado satisfatório, ainda que o melhor município tenha alcançado apenas 70,6 % da pontuação máxima.

Com relação ao desempenho geral percebe-se que entre os quatro municípios com maior pontuação há menor amplitude entre suas pontuações, sendo que essa amplitude cresce entre os quatro municípios com menor pontuação. Indicando que os municípios apresentam nível de transparência similar, entre os quatro primeiros no gráfico 1.

4.1. Instrumentos categorizados

Para visualizar o desempenho dos municípios em cada categoria de investigação (Instrumentos Técnicos, Instrumentos Simplificados, Aspectos do Portal) foi elaborado o gráfico abaixo onde são apresentados os percentuais de divulgação em cada categoria:

Gráfico 2 – Percentual por Categoria



Fonte: dados da pesquisa.

Nos instrumentos técnicos temos uma média de 81,4% de cumprimento das questões de investigação, resultado significativamente positivo, com o município de Curitiba obtendo a pontuação máxima e apenas Belém com atendimento muito abaixo da média. Destacaram-se nessa categoria Brasília, Recife e Belém por estarem abaixo da média nessa categoria e não terem, também, atingindo a média na pontuação geral.

Com relação aos instrumentos simplificados a média foi de apenas 33,0%, a menor entre as três categorias. Sendo o melhor município avaliado, São Paulo, com nível de 51,5% nessa categoria e o pior, Belém, com apenas 3,0%. Dada essa média considerou-se insatisfatória a divulgação desses instrumentos, pois eles são destinados ao cidadão e sua ausência torna vazia a finalidade informativa dos portais de transparência.

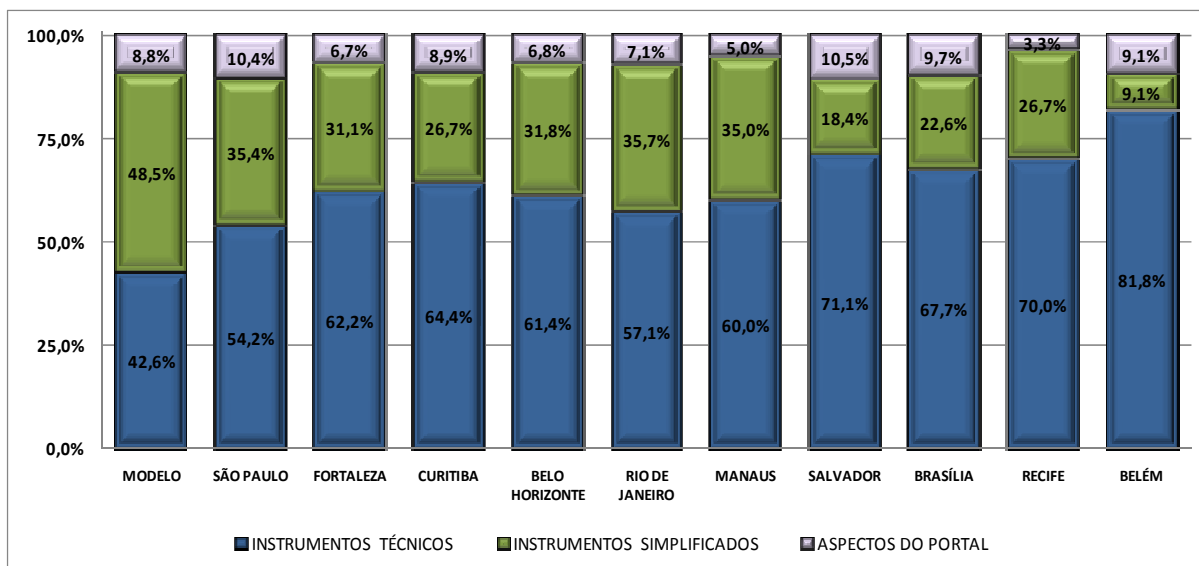
Quanto aos aspectos de navegabilidade foi atingida a média de 48,3%, com grande variação, com os níveis máximo e mínimo de 83,3% e 16,7%, respectivamente. A navegabilidade deve ser valorizada, pois ela permite o portal ser um canal mais acessível para comunicação.

Pode-se visualizar que os municípios ainda preterem os instrumentos simplificados, e privilegiam os instrumentos técnicos, que já são produzidos devido à maior exigência legal. Demonstrando que a falta de equidade e a assimetria informacional ainda estão presentes na gestão pública de modo contundente.

4.2. Composição do Nível Geral

Com as discrepâncias entre as médias das divulgações nas categorias de instrumentos de transparência (Gráfico 1), no gráfico 3 abaixo, buscou verificar a composição do nível geral de transparência quanto a participação de cada categoria e se alguma dessas categorias altera o nível de transparência significativamente.

Gráfico 3 – Composição Interna



Fonte: dados da pesquisa.

A coluna modelo apresenta a composição percentual de cada categoria em relação à pontuação total (68 pontos) do modelo de avaliação (Tabela 2). Para se comparar a composição do modelo com a dos municípios, também se calculou o percentual de cada categoria em relação ao nível geral obtido do município.

Confrontando-se a média de cada categoria na composição do nível geral de transparência (Gráfico 3) com a composição do modelo tem-se: enquanto os instrumentos técnicos constituem 42,60% do modelo, no nível dos municípios eles correspondem a 64,99%; os instrumentos simplificados que compõem 48,50% do modelo tem participação de apenas 27,25% no nível dos municípios; quanto aos aspectos do portal eles pesam 8,80% do modelo e 7,76% nos municípios.

Esses valores confirmaram a divergência entre os resultados encontrados e a composição do modelo, exceto pelos aspectos do portal que teve a composição aproximada, assim pode-se afirmar que os princípios da *accountability* e da transparência não estão arraigadas na cultura da gestão pública, como se deveria (não se vê presente o desejo, mas a obrigação), caso contrário os instrumentos simplificados teriam maior divulgação.

4.3. Instrumento de Transparência do Planejamento

A fase de planejamento na área governamental é construída no processo orçamentário com criação das leis que instituem o **Plano Plurianual** (PPA) - tem o papel de planejamento da ação governamental pelo período de quatro anos definindo metas e objetivos para esse período; da **Lei de Diretrizes Orçamentária** (LDO) - orienta a elaboração do orçamento

anual e trata da sua execução, das alterações tributárias e a política fiscal; e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** prevê a receita e fixa a despesa para determinado ano.

Tabela 3 – Instrumentos Técnicos de Planejamento

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)	DIVULGAÇÃO TEMPESTIVA (%)
O Município está divulgando o Plano Plurianual (PPA) via internet?	100,0%	100,0%
O Município está divulgando a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) via internet?	100,0%	80,0%
O Município está divulgando a Lei Orçamentária Anual (LOA) via internet?	100,0%	90,0%

Fonte: dados da pesquisa.

A divulgação dessas leis foi louvável atingindo 100% da amostra. Quanto à tempestividade, na divulgação dos normativos, o nível foi alto. Apenas Rio de Janeiro e Fortaleza não apresentaram tempestivamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Belém a Lei Orçamentária Anual. Para apurar a tempestividade verificou-se o Plano Plurianual 2010-2013 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do ano de 2011.

Tabela 4 - Instrumentos Simplificados de Planejamento

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)	LINGUAGEM ADEQUADA (%)
O Município está divulgando a versão simplificada do PPA via internet?	30,0%	30,0%
O Município está divulgando a versão simplificada da LDO via internet?	0,0%	0,0%
O Município está divulgando a versão simplificada da LOA via internet?	10,0%	10,0%
O Município Incentiva a Participação Popular via internet durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA?	50,0%	-

Fonte: dados da pesquisa.

As versões simplificadas do Plano Plurianual foram apresentadas por São Paulo, Belo Horizonte e Recife (30,0% da amostra), a Lei Orçamentária simplificada somente foi apresentada por Belo Horizonte (10% da amostra), resultado insatisfatório, pois estas versões possibilitariam o cidadão criticar o planejamento do gestor, e compara-lo com as propostas eleitorais.

A adequação da linguagem nas versões divulgadas foi avaliada buscando-se uma linguagem acessível, evitando-se o uso excessivo de termos técnicos, por exemplo, adotar o nome da ação orçamentária (Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias) e não a funcional programática (2.08.244.1385.2A65). Embora poucos municípios tenham divulgado as versões simplificadas, a linguagem utilizada nelas foi apropriada.

O incentivo para participação popular foi considerado regular, a prática apresentou-se acessível à metade dos municípios da amostra. Ela permite a formação de um canal democrático, dando voz aos interesses intrarregionais.

4.4. Instrumentos de Transparência do Acompanhamento

Os instrumentos de acompanhamento, inseridos pela LC 131/2009, foram os documentos relativos às execuções da receita e da despesa.

Tabela 5 – Instrumentos Técnicos de Acompanhamento

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)	DIVULGAÇÃO TEMPESTIVA (%)
O Município está divulgando via internet os documentos/relatórios relativos à execução da despesa?	100,0%	40,0%
O Município está divulgando via internet os documentos/relatórios relativos à execução da receita?	100,0%	30,0%
O Município está divulgando via internet os documentos/relatórios relativos aos contratos e convênios firmados?	70,0%	60,0%

Fonte: dados da pesquisa.

A divulgação dos instrumentos de receita e despesa teve ótimo índice, porém a tempestividade, de um dia útil, tem o seu cumprimento baixo, em geral, encontrou-se a divulgação do mês anterior. Essa defasagem pode cercear o exame dos atos de execução.

Foi considerada boa a divulgação dos documentos relacionados aos contratos e convênios, propiciando a sociedade conhecer os fornecedores do município e a execução dos convênios que normalmente financiam a execução de obras públicas.

Tabela 6 - Instrumentos Simplificados de Acompanhamento

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)	LINGUAGEM ADEQUADA (%)
O Município está divulgando as versões simplificadas dos documentos/relatórios relativos à execução da receita?	20,0%	10,0%
O Município está divulgando as versões simplificadas dos documentos/relatórios relativos à execução da despesa?	20,0%	10,0%

Fonte: dados da pesquisa.

A divulgação das versões simplificadas em relação à receita e despesa foi muito baixa, Rio de Janeiro e Belo Horizonte divulgaram, sendo que apenas o município do Rio de Janeiro apresentou linguagem adequada. Os demais municípios ao deixarem de apresentar esses instrumentos simplificados os tornaram não compreensíveis a sociedade.

4.5. Instrumentos de Avaliação da Gestão

A avaliação da gestão tem importante papel, pois é nesse o momento em que o cidadão pode ver a conclusão do ciclo que se iniciou no planejamento, seguido pela arrecadação, contratação, execução da despesa e finda agora na apresentação dos resultados. O desejo pela *accountability* tem o seu ápice para ser manifestado.

Para isso considerou-se a prestação de contas à divulgação dos balanços orçamentário, financeiro, patrimonial, a demonstração das variações patrimoniais e a demonstração da dívida flutuante. Esses balanços tem o intuito de evidenciar toda a dinâmica das finanças públicas.

O relatório Resumido da Execução Orçamentária tem a sua periodicidade bimestral com objetivando que visualize a relação entre a execução da receita e despesa, dando ao gestor a possibilidade de verificar e corrigir desvios. O cidadão terá através dele a possibilidade de avaliar globalmente toda a gestão municipal e a aplicação mínima das receitas em saúde e educação.

Com o Relatório de Gestão Fiscal que tem a sua periodicidade quadrimestral tem como principal mote o controle dos limites previstos na LRF para que haja equilíbrio das contas públicas. Assim o município tem o conhecimento do esforço do gestor para cumprir esses limites.

Tabela 7 - Instrumentos Técnicos de Avaliação

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)	DIVULGAÇÃO TEMPESTIVA (%)
O Município está divulgando a sua Prestação de Contas via internet?	72,0%	60,0%
O Município está divulgando os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) via internet?	88,3%	80,0%
O Município está divulgando os Relatórios de Gestão Fiscal via internet (RGF)?	90,0%	90,0%

Fonte: dados da pesquisa.

A divulgação da prestação de contas ocorreu principalmente pelo Balanço Geral do Município. Seis municípios apresentaram todos os cinco demonstrativos e os municípios do Rio de Janeiro e Recife divulgaram parcialmente, somente Brasília e Belém não apresentaram nenhum dos instrumentos, originando o percentual de 72,0% na divulgação. A tempestividade atingiu 60,0%, com relação aos demonstrativos anuais do exercício de 2010.

Para que fosse possível a comparação, no tempo, foram analisados os seis últimos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, cobrindo o período de doze meses, deles apenas Belém deixou de divulgar os seis últimos relatórios e Manaus não havia divulgado o do primeiro bimestre de 2011. A tempestividade foi avaliada em relação a todos os seis últimos relatórios atingindo 80,0% dos municípios.

O Relatório de Gestão Fiscal dos últimos três quadrimestres, período de um ano, deixou de ser divulgado apenas por Belém, demonstrando alta divulgação a esse instrumento. A maior aderência na divulgação dos Relatórios Resumidos e de Gestão pode ser explicada pela maior exigência dos órgãos controle por sua confecção e apresentação.

Tabela 8 - Instrumentos Simplificados de Avaliação

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)	LINGUAGEM ADEQUADA (%)
O Município está divulgando a sua Prestação de Contas na versão simplificada via internet?	38,0%	30,0%
O Município está divulgando as versões simplificadas dos RREO via internet?	76,7%	0,0%
O Município está divulgando as versões simplificadas dos RGF via internet?	40,0%	10,0%

Fonte: dados da pesquisa.

Novamente o foco no cidadão, com as versões simplificadas, foi negligenciado, já que essas versões para avaliar a gestão são essenciais.

Apenas Fortaleza, Belo Horizonte e Manaus apresentaram os cinco demonstrativos da prestação de contas, de forma simplificada, e São Paulo os apresentou parcialmente. No entanto somente Fortaleza, Belo Horizonte e São Paulo continuam uma linguagem adequada.

Para Relatório Resumido de Execução Orçamentária houve a divulgação, dos seis últimos, por seis municípios, outros dois municípios (Manaus e Recife) não divulgaram os relatórios do último bimestre, e Belém não divulgou esse instrumento. Apesar dessa maior apresentação não houve preocupação da linguagem, mas apenas uma cópia do modelo sugerido pela Secretária do Tesouro Nacional, mostrando um apego ao modelo normativo e deixando o objetivo de informar a sociedade em segundo plano.

Semelhante às demais versões simplificadas foi baixa a divulgação da versão do Relatório de Gestão com apenas São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Manaus realizando-a e desses o Rio de Janeiro apresentou linguagem acessível, as demais se aproximaram de resumos da versão técnica.

Tabela 9 – Audiências Públicas

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)
O Município está divulgando via internet o calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	0,0%
O Município está divulgando via internet as apresentações das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	20,0%

Fonte: dados da pesquisa.

As audiências públicas tem o intuito de fomentar a interação entre o cidadão e o gestor para que haja debate em relação aos resultados do quadrimestre, porém nenhum município divulgou as datas das audiências e somente Rio de Janeiro e Curitiba mantinham as apresentações disponíveis.

4.6. Navegabilidade nos Portais e Sítios

Como abordado no referencial teórico não se pode confundir transparência com publicidade e nem a publicidade com transparência, portanto avaliou-se o acesso às informações prestadas a sociedade, os mecanismos para participação popular e os mecanismos de inter-ação entre gestor-cidadão.

Tabela 10 – Questões de Navegabilidade

QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	DIVULGAÇÃO (%)
O Município está divulgando via internet suas informações concentradas no portal de transparência?	70,0%
O site do Município apresenta a ferramenta de “MAPA DO SITE” ou “BUSCA” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	50,0%
O site apresenta glossário dos termos técnicos?	60,0%
A uma área com perguntas e respostas frequentes?	30,0%
O site do Município divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	100,0%
O site do Município divulga o e-mail ou formulário de contato com o Prefeito?	0,0%
O site do Município divulga o contato com o Tribunal de Contas dos Municípios, o Ministério Público ou a Câmara de Vereadores?	50,0%

Fonte: dados da pesquisa.

Essa questão objetivou avaliar se os municípios buscam organizar suas informações em torno do portal da transparência facilitando o acesso do cidadão, o índice 70,0% foi considerado bom, porém há sítios com informações esparsas, que acabam levando o usuário para sítios externo de difícil navegação.

As ferramentas “mapa do sítio” e “busca” são úteis principalmente para o cidadão com pouca familiaridade nos portais para que possam localizar as informações desejadas de maneira mais ágil, elas estavam disponíveis em metade dos portais tornando a navegação nos demais mais dificultosa.

O glossário presente em 60,0% dos portais (São Paulo, Salvador, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte e Curitiba) e perguntas frequentes em 30,0% (São Paulo, Fortaleza e Curitiba) tem grande utilidade para sanar as dúvidas do munícipe em relação aos termos técnico e como realizar pesquisas no portal. Essa divulgação deveria ocorrer em todos os sítios já que para informar a sociedade é importante usar ao máximo os meios que facilitem o juízo do usuário.

Os formulários de contato institucional e do prefeito devem ser dispostos para que a comunicação com cidadão esteja disponível, chamou a atenção para relação da existência de contato institucional em todos os sítios, porém não há comunicação com o prefeito, essa comunicação direta deveria ser valorizada para que se evite o distanciamento entre cidadão-gestor.

Por fim a divulgação do contato com o Tribunal de Conta do Município, o Ministério Público ou a Câmara de Vereadores estava em metade dos portais, isso é importante, pois esses são os responsáveis por receber denúncias e iniciar investigação sobre os desvios na gestão pública.

5. Considerações Finais

O principal objetivo desse estudo foi verificar o nível de transparência eletrônica do Poder Executivo nos maiores municípios brasileiros. Para isso o referencial teórico buscou definir a transparência na gestão pública e a metodologia possibilitou aferir a divulgação dos instrumentos de transparência, determinando assim o nível de transparência da amostra.

O nível de transparência aferido através dos instrumentos divulgados atingiu o patamar intermediário, 55,0% da pontuação máxima, porém ao se decompor a constituição do nível geral encontrou-se uma disparidade entre as categorias dos instrumentos apresentados à sociedade.

Constatou-se maior divulgação dos instrumentos técnicos e uma baixa apresentação dos instrumentos simplificados, evidenciando o mero dever de cumprir a norma legal e o baixo desejo de informar o cidadão, o que contraria a definição de transparência.

Pode-se inferir que a alta disponibilização dos instrumentos técnicos e a baixa divulgação dos instrumentos simplificados levam ao cidadão a saturação de informações, porém essas informações não são compreensíveis criando uma falsa sensação de transparência contrariando os fundamentos da governança corporativa, em especial, a equidade e a transparência.

Quanto aos tipos de instrumentos percebeu-se maior divulgação dos instrumentos relacionados ao planejamento e acompanhamento, com as leis orçamentárias e os relatórios de execução da receita e despesa orçamentárias. A prestação de contas, com os balanços contábeis, e o incentivo a participação nas audiências públicas teve um menor percentual de divulgação mostrando o apego orçamentário da gestão e a subutilização dos aspectos patrimoniais.

Por fim é importante que os gestores reformulem a cultura administrativa sendo mais transparentes, e os contadores governamentais passem a se dedicar em produzir informações para os usuários mais importantes, os cidadãos.

Referências

- ASSONI FILHO, S. **Transp. fiscal e democracia**. 1º Ed.. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____, **LEI COMPLEMENTAR Nº 131 DE 27 DE MAIO DE 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Recuperado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>.
- _____, **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**. Lei Complementar Nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal [...]. Recuperado em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>.
- DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. S.. **Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP: Mudanças e desafios para a cont. pública**. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/467.pdf> Acessado em: 08/01/2011.
- GRACILIANO, E. A. et all. **Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU**. Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43-51, jan./mar. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP : IBGC, 2009.
- PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 1º Ed.. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.
- PEDERIVA, J. H. **Entidade contábil governamental: comparação entre os referenciais e os padrões australianos, norte-americanos, espanhóis, brasileiros e internacionais**. 2004. Dissertação de mestrado. Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis UnB/UFPB/UFRN, Recife, PE, Brasil.
- PEIXE, B. C. S. **Finanças públicas: controladoria gov**. 1º Ed.. Curitiba: Juruá, 2002.
- SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Guia: **Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101/2000** – 2 ed. Ver. e ampl. Florianópolis: Tribunal de contas, 2002.
- SANTANA JUNIOR, J. J. B. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. 2008. 176 p. Dissertação de mestrado. Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis UnB/UFPB/UFRN, Recife, PE, Brasil.
- SIFFERT FILHO, N. **Governança Corporativa: Padrões Internacionais e Evidências Empíricas no Brasil nos Anos 90**. Revista do BNDES, nº 9, p. 1-23, 06/1998.
- SLOMSKI, V. **Controladoria e Gov. na gestão pública**. 1º Ed.. São Paulo: Atlas, 2007.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Visualising the corruption perceptions index 2010**. Disponível em: <www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/interactive> Acessado em 01/12/2010.
- VIANA, E. A **Governança corporativa no setor público municipal – um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais**. 2010. 120 p. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.