

## Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil

**Autoria:** Flávia Verônica Silva Jacques, Alexandre Costa Quintana, Clea Beatriz Macagnan

### Resumo

A transparência sobre as ações de governo promove o fortalecimento em suas relações com a sociedade. A presente pesquisa teve por objetivo verificar o nível de transparência de informações sobre a gestão das prefeituras do Sul do país. Trata-se de uma pesquisa descritiva, que utilizou métodos estatísticos. Constatou-se a presença de correlação entre as respostas positivas aos indicadores e o PIB dos municípios. Também foi possível perceber que população, PIB e receita arrecadada, são variáveis que se analisadas em conjunto servem para definir grupos de municípios que apresentam situações similares em relação à transparência.

**Palavras-chave:** transparência, prefeituras, lei de acesso à informação.

### 1 Introdução

A transparência sobre as ações de governo promove o fortalecimento em suas relações com a sociedade. Ações participativas da sociedade são necessárias para garantir o bom uso dos recursos públicos em nosso país, afirma a Secretaria do Tesouro Nacional [STN] em seu *website* sobre transparência pública. No intuito de garantir a transparência das ações governamentais, em 2000, após inúmeras legislações afins, o governo federal instituiu a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A referida Lei determina uma série de orientações acerca das finanças públicas, em todas as suas esferas.

Para assegurar o controle social, a administração pública brasileira disponibiliza aos cidadãos informações sobre suas ações por meio de Páginas de Transparência Pública gerenciadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG] e Controladoria-Geral da União [CGU]. O intuito é promover condições de conhecimento sobre o uso dos recursos públicos oriundos da arrecadação de tributos (Decreto n. 5.482, 2005, Portaria Interministerial n. 140, 2006).

Em 2011, com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas acerca dos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi promulgada a Lei n. 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação. A Lei de Acesso à Informação marca o início de um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso na prevenção da corrupção, pois possibilita uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o que proporciona a melhoria na gestão pública (CGU, 2012).

Assim, desde a edição da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e com a edição da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) as instituições públicas brasileiras passam por um processo de modernização de seus controles e responsabilização de suas ações, promovendo a transparência e publicidade da gestão dos governos. Nesta perspectiva, considera-se relevante desenvolver pesquisas científicas que contribuam para o entendimento de todo este processo. A presente pesquisa teve por objetivo verificar o nível de transparência de informações sobre a gestão das prefeituras da região Sul do país.

Pesquisas científicas foram desenvolvidas sobre a transparência de informações públicas, no âmbito nacional e internacional, como a pesquisa de Ingram e DeJong (1987) que teve por objetivo avaliar o efeito que os regulamentos Estaduais têm sobre as práticas de divulgação dos governos locais. Isto foi obtido por meio da análise de práticas de divulgação de 544 cidades norte-americanas com população superior a 20.000 habitantes e das exigências ao governo local de relatórios dos governos Estaduais respectivos. Diferenças significativas e consistentes foram observadas entre as práticas de divulgação de municípios em Estados que têm regulamentos “não-GAAP” (assim chamados os Princípios Contábeis Geralmente

Aceitos – GAAP) e municípios não regulamentados ou com GAAP regulada pelo próprio Estado.

Tentando provar uma relação positiva entre a transparência de informações e o tamanho do organismo público, aparecem os estudos de Ingram and DeJong (1987); Evans and Patton (1987); Moon (2002); Laswad, Fisher and Oyelere (2005); Cárcaba and Garcia (2008) e Serrano-Cinca, Rueda-Tomás and Portillo-Tarragona (2009). Já a pesquisa de Gallego-Álvarez, Rodríguez-Domínguez and García-Sánchez (2010) examina os determinantes do desenvolvimento do governo eletrônico em 81 municípios de diferentes países. Esta comparação internacional permitiu observar se há diferenças significativas entre os países em relação a resultados obtidos por estudos anteriores, e dos resultados obtidos neste trabalho. Assim, foi testada a influência dos recursos internos das instituições públicas, tais como: 1) complexidade organizacional da entidade pública, 2) disponibilidade de recursos financeiros, 3) o grau de alavancagem e 4) estilo de administração pública da *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* e 5) Países que não são da *OECD*. Também foram estudados fatores políticos, a saber: 1) representados por uma ideologia e 2) estabilidade do partido no poder, e 3) política atual de competição. Embora estudos anteriores tenham detectado que os municípios de um país específico diferem nas informações divulgadas *on-line*, neste estudo, os achados sugerem que, internacionalmente, os municípios apresentam uma tendência comum sobre o conteúdo informativo de seus *Websites*. No entanto, à medida que aumenta a sua complexidade e eles adquirem mais fundos orçamentais, os municípios diferem no apoio dado ao desenvolvimento de uma dinâmica participativa e E-governo (governo eletrônico).

O estudo de García-Sánchez, Frías-Aceituno and Rodríguez-Domínguez (2012) aborda uma análise empírica de transparência em responsabilidade social nas maiores 109 prefeituras espanholas, assim como os determinantes dessas práticas de informação. Observa-se um alto grau de similaridade na liberação de informações relacionadas com estratégia, perfil de conselho e informação econômica, havendo também um alto grau de correlação entre eles. Além disso, os municípios que mostram um maior grau de transparência em assuntos econômicos, financeiros e orçamentais não tendem a se concentrar em questões sociais. Em contraste, existe significativa compensação dos volumes de informação divulgada sobre temas sociais e ambientais. Especificamente, de acordo com os resultados, a informação ambiental mostra maior grau de independência em relação a sua divulgação do que outros tipos de informação.

No âmbito nacional verificam-se inúmeras pesquisas abordando o tema, como: Platt Neto, Cruz, Ensslin and Ensslin (2007) cujo objetivo era caracterizar a obrigatoriedade e a abrangência dos princípios da publicidade e da transparência na administração pública brasileira, com enfoque na divulgação das contas públicas. A pesquisa revelou a derivação legal, as funções e a abrangência dos princípios da publicidade e da transparência aplicados a evidenciação das contas públicas. Constatou-se também que a Internet constitui uma forma emergente para a divulgação das contas públicas, com maior destaque a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 9.755/98. Ainda, sobre transparência na administração pública no âmbito nacional, foram identificadas as teses de Barros (2008) e Barbosa (2009), para referenciar duas.

## **2 Revisão de Literatura**

Para melhor elucidar este estudo, importa revisar aspectos conceituais sobre transparência e *accountability* e a Lei de Acesso à Informação pública.

### **2.1 Transparência e *Accountability***

A intenção de criar mecanismos para controle das ações públicas não é recente. No entanto, apenas na última década, a administração pública brasileira passou por significativas transformações estruturais, com o auxílio de instrumentos de tecnologia da informação como, por exemplo: a criação do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), utilizado pela administração federal como forma de controlar suas informações orçamentárias; a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e também do Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SIGPLAN). Estes sistemas visam proporcionar maior segurança aos gestores, constituindo-se como instrumento moderno e eficaz, no controle e no acompanhamento dos gastos públicos (Culau & Fortis, 2006; Cavalcante, 2008; Barros, 2008). “Todos esses sistemas, ao mesmo tempo em que facilitam a interação entre o governo e os cidadãos, podem contribuir para a promoção da democratização, permitindo maior transparência administrativa e a *accountability* dos governos” (Prado & Loureiro, 2006, p. 356).

O aumento da transparência nas atividades políticas nacionais tem a ver também com a disponibilização nos meios de comunicação, principalmente na Internet, das atas e notas sobre as discussões parlamentares, apresentando na íntegra as negociações políticas na construção da lei e outras atividades Parlamentares (Barbosa, 2009). Haveria, portanto, incentivo à participação popular em assuntos direcionados não só ao controle de recursos públicos, mas também às políticas governamentais. No entanto, a “modernização efetiva somente ocorrerá com reformas que redistribuam os recursos de poder e alterem os canais de comunicação entre o público e sua administração” (Motta, 2007, p.87). A transparência, mesmo derivando diretamente do princípio constitucional da publicidade, num conceito mais amplo, abrange a evidenciação de informações confiáveis, relevantes, oportunas e compreensíveis, capazes de subsidiar o processo de controle social pela sociedade. Transparência requer mais do que se apresentar publicamente ou ser visto por um número cada vez maior de pessoas; tem a ver não apenas com a disponibilidade de informações, mas com a verdade do que é transmitido (Barbosa, 2009).

O processo de transparência pública no Brasil também seria influenciado pela recente convergência das práticas contábeis vigentes no setor público brasileiro às normas internacionais de contabilidade, mediante instituição das Normas Brasileiras Contábeis Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). O objetivo principal da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social (Resolução CFC n. 1.128, 2008).

Este cenário de reestruturação e adaptação frente às novas demandas sociais, com a intensa utilização de recursos informacionais, afetou de forma significativa as organizações públicas, levadas a interagir em padrões complexos e a oferecer maior quantidade e melhor qualidade informacional. Ainda, responder as demandas por transparência, responsabilização, participação, controle e legitimação, valores vinculados à democracia, emergentes desta Sociedade da Informação (Cruz, 2010).

## **2.2 Lei da Acesso à Informação**

A popularização da Internet nas últimas décadas promoveu uma revolução nos meios de informação. A rapidez e facilidade de acesso e a enorme disponibilidade de informações deram início a uma verdadeira Era da Informação. Ao mesmo tempo, têm sido desenvolvidos sistemas de informações cada vez mais complexos, agregando banco de dados, informações espaciais, interligando processos, transações econômicas e serviços. Esses avanços tecnológicos têm atingido também os governos (Prado & Loureiro, 2006, p.356).

Diante disso, novos sistemas de informação têm sido implantados pelos governos, como os portais na Internet, o que possibilita a divulgação e o acesso a uma grande quantidade de serviços e informações de interesse público. Esses sistemas, ao mesmo tempo em que facilitam a interação entre o governo e a sociedade, podem contribuir para a promoção da democratização, permitindo maior transparência administrativa e a *accountability* dos governos.

Para regularizar e orientar o conteúdo disponibilizado pelo Governo na Internet, a Portaria Interministerial nº 140 foi instituída em 16 de março de 2006, estabelecendo que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão manter em suas respectivas páginas eletrônicas, na rede mundial de computadores, página denominada “Transparência Pública”. Além disso, a portaria estabelece a necessidade de descrição de informações sobre: a execução orçamentária e financeira; licitações; contratos; convênios; despesas com passagens e diárias dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta. A Portaria Interministerial nº 140, também trata da apresentação e a linguagem a ser utilizada aos usuários, considerando que as informações deverão ser apresentadas de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão. Que todo o conteúdo técnico deverá conter um texto introdutório e, sempre que necessário, acompanhado por notas explicativas. A página de transparência instituída pelo governo federal, por exemplo, pode ser acessada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>.

Em novembro de 2011, instituíram-se a Lei n. 12.527, conhecida como Lei de Acesso às Informações Públicas, para reforçar o exposto na Portaria Interministerial n. 140. Sujeitam-se ao regime desta Lei todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 1º, parágrafo único, 2011).

A Lei de Acesso às Informações Públicas surge para ratificar todas as ações de transparência e controle social instituída até então pelo governo, na tentativa de reduzir ações ilícitas de seus gestores, propiciando ferramentas de combate à corrupção e fomentando sua aplicabilidade em todo o território nacional. O governo, por sua vez, tem respondido a essas demandas com ações proativas favoráveis à disseminação de políticas responsáveis e eficazes, mas que ainda dependem de mudanças culturais. Torna-se necessário e relevante modificar a cultura burocrática de nosso país, criar novos padrões de gerenciamento das políticas públicas, construir novas formas de parceria e de controle social e, principalmente, aumentar a transparência das ações estatais (Souza, Rezende, & Hardt, 2007).

### **3 Procedimentos Metodológicos**

Esta pesquisa compreendeu a análise das evidências indicativas do nível de transparência dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, com população superior a 100.000 habitantes, publicadas no portal de transparência ou do portal institucional de cada prefeitura. A escolha dos municípios com população superior a 100.000 habitantes ocorreu porque concentram os maiores investimentos do Estado. Destaca-se que os dezoito municípios com mais de 100.000 habitantes, que compõem a amostra, possuem juntos 48,6% da população total do Estado e detêm 53,6% do PIB do Rio Grande do Sul. A receita pública arrecadada por estes municípios em 2012 representou mais 11,2 bilhões de reais.

Como parâmetro para medir o nível de transparência foi utilizado o estudo do *Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural da Universitat Autònoma de Barcelona*, que elaborou um conjunto de indicadores, representativos de informações que procuram identificar, nas páginas eletrônicas das prefeituras, as boas práticas de divulgação

de informações sobre o ente público. Para viabilizar o estudo, houve a necessidade de adaptar alguns indicadores indicativos do tipo de informação analisada e excluir outros que não se relacionam com a realidade brasileira, resultando ao final em 29 indicadores, sendo 04 indicadores sobre os representantes políticos, 11 sobre a gestão dos recursos públicos, 05 sobre as ações de gestão dos recursos públicos, e 09 sobre as ferramentas de participação do cidadão.

Os indicadores foram elaborados, considerando o direito dos cidadãos de ter informações sobre o funcionamento do ente público, as pessoas que foram escolhidas para gerir o ente e os recursos administrativos disponíveis para o benefício da comunidade. Foram definidos 41 indicadores organizados em quatro grupos para identificar as informações que são fornecidas nas páginas eletrônicas das prefeituras sobre: quem são os representantes políticos; como são geridos os recursos públicos; o cumprimento dos programas eleitorais; e os recursos e ferramentas que fornecem para a participação cidadã.

Para desenvolver o estudo, primeiro foram levantados dados gerais dos municípios, como população, PIB preços correntes, PIB per capita e receita arrecadada, com a finalidade de identificar o perfil das prefeituras pesquisadas, bem como, buscar analisar a presença de correlação entre esses dados e os indicadores que foram apurados durante a pesquisa, por meio da Correlação Linear de Pearson. Esses dados, também, foram utilizados para identificar a presença de semelhança entre os municípios com possibilidade de identificação de possíveis Conglomerados, entre o grupo pesquisado. De acordo com Martins e Theóphilo (2009, p. 130), a correlação linear de Pearson é “um indicador da força de uma relação linear entre duas variáveis intervalares”. A análise de conglomerados, segundo Fávero, Belfiore, Silva and Chan (2009, p.195), “é uma técnica estatística de interdependência que permite agrupar casos ou variáveis em grupos homogêneos em função do grau de similaridades entre os indivíduos, a partir de variáveis predeterminados”. Para obter as informações estatísticas citadas, foi utilizado o *software Stata 12*.

Na sequência, foram analisados as páginas eletrônicas das prefeituras, identificando a divulgação dos indicadores de informações pré-definidos. Como critérios utilizados, alguns pontos devem ser destacados: para cada indicador havia apenas duas respostas, o valor de um nos casos em que a informação está na página eletrônica da prefeitura, e o valor de zero, quando a informação não for encontrada; em alguns casos a informação está na página eletrônica da prefeitura, mas não é de fácil localização, assim só foi considerada resposta positiva a informação que pode ser alcançada em no máximo quatro cliques; nas questões em que havia mais de uma solicitação, por exemplo, biografia e/ou Currículo, quando pelo menos uma foi localizada, a resposta foi positiva, atribuindo o valor 1. A partir das análises das páginas eletrônicas foram apurados percentuais mensurando o nível de transparência, considerando o total dos indicadores de informações utilizados.

#### 4 Análise de Resultados

Para atender o objetivo proposto neste estudo, foram analisados nas páginas eletrônicas das prefeituras de dezoito municípios com população superior a 100.000 habitantes do Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o censo do IBGE 2010. A Tabela 1 descreve o nome dos municípios e alguns dados que foram utilizados no estudo, como população, receita arrecadada, PIB preços correntes e PIB per capita. Na Tabela 1, os municípios foram ordenados em função da população.

Tabela 1:

**Dados dos municípios pesquisados**

Município	População (número de habitantes)	PIB preços correntes (milhares de R\$)	PIB per capita (R\$)	Receita Arrecadada
-----------	-------------------------------------	---	-------------------------	--------------------

Porto Alegre	1.409.351	43.038.100,00	30.524,80	4.342.726.813,79
Caxias do Sul	435.564	15.692.359,00	36.034,46	1.327.522.416,55
Pelotas	328.275	4.564.464,00	13.925,47	438.688.615,00
Canoas	323.827	16.547.966,00	51.070,03	746.249.467,32
Santa Maria	261.031	4.103.230,00	15.719,56	424.736.158,05
Gravataí	255.660	7.081.795,00	27.689,00	418.744.220,97
Viamão	239.384	2.224.541,00	9.298,60	231.235.708,80
Novo Hamburgo	238.940	5.395.053,00	22.568,63	466.888.679,11
São Leopoldo	214.087	4.125.575,00	19.259,49	443.778.518,75
Rio Grande	197.228	7.737.855,00	39.228,07	462.769.885,96
Alvorada	195.673	1.473.405,00	7.528,20	219.844.250,00
Passo Fundo	184.826	4.551.198,00	24.618,50	360.401.559,12
Sapucaia do Sul	130.957	2.316.303,00	17.683,32	207.613.083,96
Uruguaiana	125.435	2.646.214,00	21.084,19	159.120.611,31
Santa Cruz do Sul	118.374	4.810.913,00	40.671,53	273.455.326,37
Cachoeirinha	118.278	4.363.658,00	36.888,25	249.046.934,83
Bagé	116.794	1.430.888,00	12.251,59	230.510.955,24
Bento Gonçalves	107.278	3.150.736,00	29.352,58	246.490.780,34
<b>Total</b>	<b>5.000.962</b>	<b>135.254.253,00</b>		<b>11.249.823.985,47</b>

Os dados da população, do PIB preços correntes e do PIB per capita referem-se a informações obtidas no IBGE, relativos ao ano de 2010. A receita arrecadada é relativa ao exercício de 2012, sendo obtida nas páginas eletrônicas das respectivas prefeituras.

#### 4.1 Nível de Transparência nas páginas eletrônicas das prefeituras

Com a análise dos indicadores de informações, conforme estabelecido na metodologia deste trabalho, foram identificados no nível de transparência, descritos na Tabela 2, nos municípios.

Tabela 2:

#### Percentual de Transparência dos Municípios

Município	Percentual de respostas positivas
Alvorada	31%
Bagé	34%
Bento Gonçalves	41%
Cachoeirinha	48%
Canoas	72%
Caxias do Sul	55%
Gravataí	41%
Novo Hamburgo	79%
Passo Fundo	76%
Pelotas	59%
Porto Alegre	86%
Rio Grande	38%
Santa Cruz do Sul	41%
Santa Maria	59%
São Leopoldo	38%
Sapucaia do Sul	34%
Uruguaiana	41%
Viamão	10%

Na Tabela 2, destacam-se os municípios de Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e Passo Fundo, que apresentaram maior nível de transparência em suas respectivas páginas eletrônica, com mais de 70% dos indicadores evidenciados. A página eletrônica do município de Viamão, apresentando 10% dos indicadores de informações evidenciados, destaca-se como

menos transparente, por uma expressiva falta de informações básicas sob o aspecto da transparência e da disponibilização de informações para a população.

No sentido de analisar, se os percentuais de respostas positivas aos indicadores de transparência apurados tem alguma relação com dados gerais dos municípios, ou seja, se existe correlação entre transparência nas informações e população, ou PIB, ou PIB per capita, ou receita arrecadada, foi realizada uma análise de correlação. Para isto, foi aplicado o coeficiente de correlação linear de Pearson, onde foi observada a maior correlação entre as respostas positivas aos indicadores de transparência e o PIB preços correntes, com um índice de 0,60. A correlação dos indicadores em relação a Receita Arrecadada foi 0,55, em relação a população foi 0,54 e a menor correlação foi em relação ao PIB per capita resultado em 0,38.

Baseado nas informações presentes nas Tabelas 1 e 2 foi realizada uma análise de Conglomerados, para segmentar os municípios utilizando como variáveis: a população, o PIB preços correntes, o PIB per capita e a Receita arrecadada. A partir desta segmentação, a intenção foi verificar se os indicadores de transparência tem um perfil comum nos grupos formados.

Em um primeiro momento foram padronizadas as variáveis, para aplicação da técnica de Análise de Conglomerados, com procedimento hierárquico, tendo como finalidade determinar o número de agrupamentos na solução, sendo utilizado o método *Ward linkage* com a medida de distância quadrática Euclideana.

Nota-se que na primeira intervenção foi identificada a presença de um *outlier*, no caso, o município de Porto Alegre, que ficou evidenciado em Cluster isolado. Neste sentido, foi aplicada novamente, a técnica sem a presença do município de Porto Alegre e a medida de distância entre os conglomerados indicou a escolha de quatro *clusters* ou menos na solução. Usando-se o número de clusters sugeridos pelo procedimento hierárquico, foi processado o método *K-Means Cluster* para obtenção da melhor solução que minimizasse a variância dentro dos grupos e maximizasse a variância entre os grupos. Sendo assim, os municípios ficaram divididos nos grupos descritos na Figura 1.

Município	Cluster
Caxias do Sul	1
Canoas	
Viamão	
Alvorada	2
Sapucaia do Sul	
Uruguaiana	
Bagé	
Pelotas	
Santa Maria	3
Gravataí	
Novo Hamburgo	
São Leopoldo	
Rio Grande	4
Passo Fundo	
Santa Cruz do Sul	
Cachoeirinha	
Bento Gonçalves	

**Figura 1. Resultado da Análise de Conglomerados**

A partir das informações obtidas com a composição dos *Clusters*, foi apurada uma média do percentual de respostas positivas aos indicadores dos municípios que compõem cada um dos *Clusters*, que resultaram na Figura 2.

<i>Cluster</i>	Percentual de respostas positivas
1	64%
2	30%
3	55%
4	49%

**Figura 2. Transparência por Conglomerado**

Os resultados apontados na Figura 2 possibilitam inferir que os indicadores de transparência tem um perfil comum nos grupos formados, para isso destaca-se dois destes *Clusters*. No Cluster 1, composto pelos municípios de Caxias do Sul e Canoas, representam um percentual mais significativo de respostas positivas para os indicadores, e também, possuem números mais expressivos nas variáveis estudadas (população, PIB preços correntes, PIB per capita e receita arrecadada), indicam que pode existir uma relação entre a divulgação de informações nas páginas eletrônicas das prefeituras e as variáveis estudadas. O *Cluster 2*, também, evidencia esta situação, visto que o grupo de município que pertencem a este Cluster, em média, tem o percentual mais baixo de respostas positivas aos indicadores (30%), e também, possuem as variáveis de menores valores, principalmente, em relação, ao PIB preços correntes, PIB per capita e receita arrecadada. Além disso, o município de Porto Alegre (*outlier*), que poderia compor um grupo separado em função de possuir valores diferenciados de forma positiva nas variáveis estudadas, também, possui o maior percentual de respostas positivas aos indicadores (86%).

#### 4.2 Nível de transparência por indicador de informações

Analisando os indicadores de forma agrupada podem-se identificar quais foram mais presentes nos municípios analisados e quais os que ainda são pouco explorados pelos municípios. Os indicadores utilizados totalizam 29, sendo 04 indicadores sobre os representantes políticos, 11 sobre a gestão dos recursos públicos, 05 sobre as ações de gestão dos recursos públicos, e 09 sobre as ferramentas de participação do cidadão.

Na Figura 3 estão descritos os indicadores relacionados as informações sobre os representantes políticos.

Indicadores	% de respostas positivas	% de respostas negativas
a) Existem informações básicas sobre o prefeito: imagem ou nome?	94%	6%
b) Existem informações sobre o prefeito: biografia e / ou currículo?	39%	61%
c) Existem informações básicas sobre os representantes que formam o governo: os nomes ou fotos?	89%	11%
d) Existem informações básicas sobre os representantes que formam o governo: biografia e / ou currículo?	22%	78%

**Figura 3. Quem são os representantes políticos**

Na Figura 3, nota-se que a presença da indicação do nome ou da imagem do prefeito é presente de forma constante nas páginas eletrônicas das prefeituras. No entanto informações mais detalhadas sobre a biografia ou currículo do prefeito, aparecem em um quantidade menor nos nas páginas eletrônicas das prefeituras ou seja, 7 municípios detalharam essa informação. A situação é semelhante, em relação demais representantes do governo, como, os secretários municipais.

A Figura 4 refere-se a forma como o município trata as informações relativo a gestão dos recursos públicos.

Indicadores	% de respostas positivas	% de respostas negativas
a) Existem informações sobre os poderes dos órgãos de governos: secretarias, autarquias e outras entidades?	67%	33%
b) Existem informações sobre a composição desses órgãos do governo?	50%	50%
c) Existem informações sobre o cronograma de trabalho desses órgãos?	17%	83%
d) Publicação de anúncios sobre a realização ato do governo, como licitações?	83%	17%
e) Existem informações sobre contratos firmados pelos órgãos governamentais?	39%	61%
f) Existem informações sobre o Plano de Governo (PG), o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual?	56%	44%
g) Existem informações sobre outros planos municipais: Agenda 21, mulheres, envolvimento dos jovens, etc.?	17%	83%
h) Publicação da lista de servidores e sua remuneração?	28%	72%
i) Publicação dos salários dos gestores eleitos ou que exercem cargo em comissão?	33%	67%
j) Informações sobre a execução do orçamento do município?	78%	22%
k) Publicação das Demonstrações Contábeis e Fiscais?	67%	33%

**Figura 4. Como são geridos os recursos públicos**

Em relação, a Figura 4, destaca-se a presença de informações sobre a publicação de atos do governo, principalmente, as licitações, as informações sobre a execução do orçamento, a publicação das demonstrações contábeis e fiscais, e as informações sobre as secretarias e órgãos de governo. De outra forma, dois indicadores foram atendidos por apenas três municípios cada, que são: informações sobre o cronograma de trabalho dos órgãos de governo, ou seja, o planejamento das atividades destes órgãos, e a existência de planos municipais que tenham como foco, principalmente, agenda 21, mulheres e envolvimento de jovens. Também se deve ressaltar o baixo nível de evidenciação do indicador: “publicação da lista de servidores e sua remuneração” (28%). Considerando a vigência da Lei de Acesso a Informação. Isto se torna uma questão a ser resolvida pelo municípios, no sentido, de efetivamente praticar a transparência das informações.

A Figura 5, trata do relato das informações de gestão, de forma, a deixar a comunidade informada das ações da gestão dos recursos do município, ou seja, como os municípios levam a informação a comunidade em geral.

Indicadores	% de respostas positivas	% de respostas negativas
a) Publicação de notícias na web?	100%	0%
b) Existem informações sobre as atividades de membros da Câmara de Vereadores?	0%	100%
c) Relatórios sobre o perfil de contratação e concessões assinados pela prefeitura com empresas, organizações ou indivíduos?	11%	89%
d) Existem portal de transparência, de acordo com a LRF?	56%	44%
e) Publicação das informações estabelecidas pela Lei de Acesso a Informação?	44%	56%

**Figura 5. Relatos das ações de gestão de recursos coletivos**

Neste grupo de indicadores, nota-se o único indicador: publicação de notícias na Web, foi evidenciado em 100% das páginas eletrônicas das prefeituras analisadas. O que indica o interesse de divulgar as notícias relativos às atividades de governo. Também, na Figura 5, aparece o indicador, com menor percentual (0%), que refere-se a existência de informações

sobre as atividades de membros da câmara de Vereadores. Esta situação poderia estar relacionada a estrutura de poderes do Brasil, em que o Poder Executivo e o Poder Legislativo, por serem independentes, acabam por não divulgarem informações sobre o outro Poder, visto que cada um tem nas páginas eletrônicas separados. Notícia da Câmara de Vereadores aparece apenas nas páginas eletrônicas do Poder Legislativo de cada prefeitura.

Na Figura 5, dois indicadores que representam uma deficiência nas páginas eletrônicas das prefeituras, referem-se a existência de portal de transparência e da publicação das informações da Lei de Acesso a Informação. Na média, apenas metade dos municípios evidenciam essas informações. No entanto, deve-se destacar que mesmo estes que disponibilizam essas informações com espaço específico, nas páginas eletrônicas das prefeituras, ainda disponibilizam de forma deficitária, faltando alguns detalhes previstos na legislação, principalmente, em relação a remuneração de servidores.

O último grupo de indicadores, descritos na Figura 6, trata das ferramentas para a participação popular e da divulgação de informações gerais do município.

Indicadores	% de respostas positivas	% de respostas negativas
a) Existem informações sobre as condições do município: informações sobre a população, condições sociais, econômicas, culturais ...?	78%	22%
b) Existem informações históricas sobre a cidade?	89%	11%
c) Existem no site, as formas de contato com os membros do governo, como e-mail ou outras formas?	89%	11%
d) Existe acesso da prefeitura a rede social?	50%	50%
e) Fornecer informações sobre a regulamentação da participação do público?	17%	83%
f) Existem informações no site sobre outros mecanismos de participação: conselhos regionais, conselhos municipais, conselhos setoriais, etc?	17%	83%
g) É oferecido a população instrumentos de participação no orçamento e em outros planos municipais?	22%	78%
h) Existem espaço no site, ou informações onde os cidadãos podem denunciar casos de corrupção, fazer reclamações ou sugestões?	50%	50%
i) Existem informações sobre a pessoa de contato responsável pela assessoria de comunicação?	28%	72%

**Figura 6.** Ferramentas que fornecem a participação do público no controle democrático

Na Figura 6, destaca-se a divulgação sobre informações históricas do município e a presença das formas de contato com os membros do governo, que atingiram a 89% dos indicadores divulgados. Já, em relação aos indicadores não divulgados, são: informações sobre os regulamentos de participação popular e informações sobre as formas de participação em conselhos regionais, conselhos municipais ou conselhos setoriais. Outro ponto que se deve destacar, na Figura 6, é que 50% dos municípios possuem acesso da prefeitura a redes sociais, o que pode ser um importante instrumento de comunicação da comunidade com os entes públicos.

### 5 Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo verificar o nível de transparência de informações sobre a gestão das prefeituras do Sul do país, tendo como parâmetro, um conjunto de indicadores que foram analisados nas páginas eletrônicas das prefeituras. Destaca-se que nas páginas eletrônicas das prefeituras dos municípios de Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e Passo Fundo apresentaram os maiores níveis de respostas positivas aos indicadores propostos.

Também, foi possível constatar a presença de correlação entre as respostas positivas aos indicadores e o PIB dos municípios, indicando que o maior poder econômico do

município poderia ser um fator importante no sentido dos governantes buscarem mais transparência. Além disso, pode-se perceber que população, PIB e receita arrecadada, são variáveis que se analisadas em conjunto servem para definir grupos de municípios que apresentam situações similares em relação a transparência.

Por fim, deve-se ressaltar a preocupação dos municípios em apresentar informações por meio de seus portais eletrônicos, com destaque para os relatos (divulgação) das ações de gestão de recursos coletivos. Por outro lado, a presença de pouco destaque, no aspecto de disponibilizar ferramentas que forneçam a participação do público no controle democrático, confirmando o exposto por Souza, Rezende e Hardt (2007), que afirmam que os governos têm respondido com ações proativas favoráveis à disseminação de políticas responsáveis e eficazes, mas que ainda dependem de mudanças culturais, tornando-se necessário construir novas formas de controle social e, principalmente, aumentar a transparência das ações estatais.

Como proposta para estudos futuros, deve-se destacar a necessidade de ampliar o universo de prefeituras pesquisadas, bem como conhecer de forma mais profunda os motivos que levam a incluir ou não uma informação no seu portal.

## REFERÊNCIAS

Barbosa, H. (2009). *Transparência Pública e Parlamento Eletrônico: A Reforma do Poder Judiciário no Portal do Senado Federal 2000-2004*. Tese de doutorado. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, Brasil.

Barros, L. V. (2008). *O Estado (In) Transparente: Limites do Direito à Informação Socioambiental no Brasil*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Cárcaba, A., & García, J. (2008). Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 137, 63-84.

Cavalcante, R. J. (2008). *Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão*. Secretaria de Orçamento Federal. Recuperado em 30 março, 2008, de <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/Premio/2008/Venc2008/>.

Controladoria Geral da União. (2012). *Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas*. Brasília, DF. Recuperado em 10 fevereiro, 2012, de [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

Cruz Jr., A. F. da. (2010). *Informação, Moeda e Sociedade: Uma análise das dimensões Informativas da governança da autoridade monetária no Brasil*. Tese Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Culau, A. A., & Fortis, M. F. de A. (2006). Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *Anais Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública*, 11, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

*Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005* (2005). Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.

Evans, J. H., & Patton, J. M. (1987). Signaling and monitoring in public sector accounting. *Journal of Accounting Research*, 25, 130-158.

Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L. Da, & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Gallego-Álvarez, I., Rodríguez-Domínguez, L., & García-Sánchez, I-M. (2010). Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? An intra-country comparison. *Government Information Quarterly*, 27, 423-430.

García-Sánchez, I-M., Frías-Aceituno, J-V., & Rodríguez-Domínguez, L. (2012). Determinants of Corporate Social Disclosure in Spanish Local Governments. *Journal of Cleaner Production*.

Ingram, R.W., & Dejong, D.V. (1987). The effect of regulation on local government disclosure practices. *Journal of Accounting & Public Policy*, 6(4), 245-270.

Laswad, F., Fisher, R., & Oyelere, P. (2005). Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24, 101-121.

*Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011* (2011). Dispõe.... Recuperado em 30 março, 2012, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm).

*Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000* (2000). Dispõe... Recuperado em 12 março, 2012, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm).

Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2009). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2.ed. São Paulo: Atlas.

Motta, P. R. (2007). A Modernização da Administração Pública Brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública – RAP*, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, 87-96.

Moon, M.J. (2002). The evolution of E-government among municipalities: Rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.

Nascimento, E. R. (2006). *Gestão Pública*. São Paulo: Saraiva.

Platt Neto, O. A., Cruz, F. da., Ensslin, S., & Ensslin, L. (2007, janeiro/março). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94.

*Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006* (2006). Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da

rede mundial de computadores – *internet*, e dá outras providências. Recuperado em 12 março, 2012, de [Http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria\\_Interministerial.Pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.Pdf).

Prado, O., Loureiro, M. R. G. (2006). Governo Eletrônico e Transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. *Alcance*, 13(3), 355-372.

Presidência da República. (2012). *Portal da Transparência do Governo Federal*. Recuperado em 02 fevereiro, 2012, de <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

*Resolução CFC n. 1.128 de 21 de novembro de 2008* (2008). Dispõe.... Recuperado em 10 abril, 2012, de [http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1128\\_2008.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1128_2008.htm).

Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M., Portillo-Tarragona, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2), 355-378.

Souza, A. C. S. de, Rezende, D. A., & Hardt, C. (2007). Estratégia, Planejamento de Municípios e Gestão Metropolitana. *Revista de Administração e Inovação (RAI)*, 4(1), 21-39.