

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO RIO GRANDE DO NORTE

RESUMO

A promoção da transparência é um dos elementos fundamentais para consolidar a responsabilização (*accountability*), pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para desenvolver um acompanhamento (controle social) das políticas públicas, o que estabelece uma relação entre Governo e cidadão, estimulando uma responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos. Esta pesquisa tem como objetivo geral identificar os índices de transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. Foram utilizadas as pesquisas descritiva, bibliográfica, documental e qualitativa. Os resultados revelaram que o município que apresentou o melhor índice de transparência, entre os oito analisados, foi Natal, com 79% da pontuação possível, seguido por Parnamirim (72%) e Caicó (67%) e que comparando o desempenho dos municípios nos três parâmetros analisados, constata-se que os municípios tiveram uma maior pontuação nos itens referentes a série históricas e atualização. Conclui-se que os municípios pesquisados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações, para que os cidadãos possam ter um melhor contato com o que é disponibilizado em seus portais eletrônicos e para que a população possa exercer o controle social mais eficaz perante as ações dos atos da gestão pública.

Palavras-chave: Índice. Transparência. Municípios.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças rápidas e intensas que vem acontecendo nos últimos anos no mundo, no Estado e na sociedade em geral, tem despertado o cidadão para uma visão crítica, com participação mais efetiva quanto aos rumos das políticas públicas a exigir uma crescente melhoria de serviços públicos atrelada a uma atuação transparente e de cobrança de responsabilidades (*accountability*) para aqueles que conduzem os negócios públicos.

A gênese deste processo deve-se a um arcabouço normativo que vem a fortalecer a democracia e iniciou-se com a New Public Management (NPM), que se traduz em uma visão pública orientada para o cidadão, com foco em resultados, onde preconiza a incorporação de instrumentos gerenciais do setor privado pelo setor público (REZENDE, CUNHA e CARDOSO, 2010; UPPING e OLIVER, 2011), o que facilitou no Brasil a aprovação de uma Constituição Federal, batizada por Ulysses Guimarães de *constituição-cidadã*, que expressa em seu inciso XXXIII, do art. 5º que: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral...” (BRASIL, 1988).

Ao traçar um paralelo entre as organizações privadas e as entidades públicas, os cidadãos (contribuintes) podem ser equiparados aos proprietários, sócios ou acionistas. Na visão de Slomski (2005, p. 96) “no Estado o cidadão é sócio e por vezes sócio-beneficiário dos serviços por ele prestados”. Pederiva (1998) menciona que para o cidadão participar competentemente do Estado, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhoria das condições de vida de toda a

coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população.

A legislação vem se adequando aos anseios da sociedade, ao evoluir para a criação de políticas de acesso à liberdade da informação, quando editou a Lei da Transparência, que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a Lei de Acesso à Informação, que cria mecanismos oportunizando ao cidadão o acesso às informações públicas, o que fortalece a *accountability*.

A Internet veio proporcionar aos governantes uma oportunidade única para o desenvolvimento de canais de relacionamento com a sociedade, proporcionando a criação de novos serviços, com melhor qualidade, menor custo e viabilizando potencialmente ao cidadão a participação de forma mais efetiva na administração pública (MENEZES, 2006).

Existem pesquisas desenvolvidas no Brasil acerca da transparência no setor público brasileiro, algumas são debates teóricos a respeito das relações entre transparência e *accountability*, focando a Lei de Acesso à Informação, entre elas cita-se: Angélico Fabiano (2012) e Wright, Marinho e Araújo (2012). Outras abordam a construção de *accountability* com transparência em portais eletrônicos como os trabalhos de Akutsu e Pinho (2002), Prado (2004), Cunha e Santos (2005), Pinho (2008), Cruz, Silva e Santos (2009), Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2010) e Raupp e Pinho (2012). Neste contexto, surge a seguinte questão de pesquisa: **Quais são os índices de transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte?** O objetivo desta pesquisa é identificar os índices de transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte.

A relevância da pesquisa é conhecer a participação e o comprometimento dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte com a transparência das informações, e, assim, ofertar dados capazes de alimentar a opinião pública quanto aos rumos das políticas públicas. A pesquisa serve como: (a) divulgação de boas práticas destes municípios; (b) estímulo para ampliar a transparência em outros entes públicos; (c) fortalecimento do controle social; e (d) um avanço dos estudos nesta área do conhecimento, o que auxilia sua evolução.

A pesquisa é constituída por cinco tópicos: este primeiro denominado introdução fornece uma visão geral a respeito da pesquisa. O segundo compreende o embasamento do estudo, constituído da apresentação dos conceitos da literatura existentes acerca de *accountability*, transparência e acesso à informação. O terceiro trata da metodologia que norteará a pesquisa. O quarto apresenta os resultados da pesquisa. O quinto considerações finais, recomendação e conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Accountability*

Palavra de origem inglesa, sem tradução exata para o português, seu sentido não tem aplicação no Brasil, foi ouvida pela primeira vez por Campos em 1975 e apresentada em um trabalho produzido em junho de 1987 como contribuição brasileira a uma coletânea de texto: *Public service accountability*. Na literatura brasileira, ela faz parte dos arquivos clássicos da Revista de Administração Pública, por meio do artigo intitulado “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português” (CAMPOS, 1990).

Para Campos (1990), a falta de tradução do termo *accountability* no Brasil decorre do padrão de relacionamento entre Governo e cidadão, devendo o seu conceito relacionar-se a “algumas possibilidades de se reduzir o hiato entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão”. O grau de *accountability* de uma burocracia precisa ser explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores; os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história; ao desenvolvimento político na trajetória para tornar as burocracias responsáveis; a baixa contribuição dos diversos esforços de reformas da administração pública e à precariedade dos controles formais.

Segundo esse mesmo autor, a evolução de termos para a tradução de *accountability* precisa passar pela reversão do padrão de tutela que tem caracterizado o relacionamento entre governo e sociedade, necessitando de: (a) um despertar dos cidadãos brasileiros para exercer o controle político do governo; (b) uma remodelagem governamental tornando o governo descentralizado e transparente ao cidadão; e (c) os valores tradicionais que apoiam o “formalismo burocrático” forem substituídos por valores sociais emergentes.

Pinho e Sacramento (2009), dando continuidade à pesquisa de Campos (1990), constatam que o significado de *accountability* envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo. Eles discutem que o Brasil avançou na tradução de *accountability*; no entanto, ainda está longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*, uma vez que alguns termos (tais como sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente o Congresso, o padrão casuístico dos partidos políticos, troca de votos por cargos públicos, etc.) não foram extintos da realidade brasileira, ainda, que tenham sofrido certa transfiguração.

Para Castro (2011), os regimes militares que predominaram no Brasil nos anos de 1964, com o Marechal Castelo Branco, até 1985, com o General Figueiredo, denominados de “Ditadura Militar” não valorizavam nem incentivavam métodos gerenciais, nem transparência dos atos praticados pelos dirigentes públicos, pela inexistência de rodízio pelo voto popular. Para o autor tais fatos distanciaram o cidadão do Governo. Na área federal, a sociedade se acostumou a ver divulgações de números sem nenhum compromisso com a verdade, o que gerou descrédito das autoridades, que falam o que bem entendem para uma plateia que não acredita no que eles dizem. No âmbito municipal a situação é pior, pois as gestões municipais não divulgam seus números e sequer possuem setor contábil organizado. Seus documentos ficam arquivados em locais distantes do município e “ninguém” foi punido por descontrole ou incapacidade de poder prestar contas de sua gestão.

O processo democrático só se tornará estável quando o cidadão sentir confiança nas instituições e seus dirigentes procurarem prestar contas àqueles que contribuem para a manutenção do Estado. Este autor espera que a filosofia de *accountability* seja implantada no Brasil para reforçar a democracia e valorizar as práticas de controle e de gerência na administração pública em busca de resultados efetivos e alinhados aos países que adotam esta prática CASTRO (2011).

Angélico (2012) discute que o conceito de *accountability* caminha para se solidificar na ideia de dupla face “responsividade” (*answerability*) – “responsabilização com possibilidade de sanção” (*enforcement*), sendo que a face da “responsividade” envolve

informação e justificativa. Conclui-se que, no atual estágio de tradução do termo *accountability*, seria um processo diluído no tempo, que se inicia com a prestação de contas (*answerability*) e se encerra na posterior possibilidade de sanção (*enforcement*).

2.2 Transparência

A promoção da transparência é um dos elementos fundamentais para consolidar a responsabilização (*accountability*), pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para desenvolver um acompanhamento (controle social) das políticas públicas, o que estabelece uma relação entre Governo e cidadão, estimulando uma responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e adoção de medidas corretivas que contribuem para: (a) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; (b) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e, (c) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos (OCDE, 2011).

A transparência e o controle social promovem o aprimoramento da execução de políticas e da legitimidade fiscal dos governos, contribuindo para: (a) melhorar a compreensão e o atendimento à evolução das necessidades da população; (b) alavancar o conhecimento e os recursos; e, (c) desenvolver soluções inovadoras (OCDE, 2011). A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção Interamericana contra a Corrupção reconhecem o papel da transparência e do controle social no combate à corrupção (OCDE, 2011). Matias-Pereira (2010) registra que em 2008 o Brasil, que ocupava o 80º, saltou para a 75ª posição entre os 180 países incluídos no índice de percepção da corrupção no mundo, e que integram o *ranking* da organização Transparência Internacional (TI, 2009).

Com o julgamento do Mensalão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o Brasil conquistou em 2012 a 69ª posição entre os 176 países participantes, com nota 43, em uma escala de 0 (mais corrupção) a 100 (menos corrupção). Ele ficou entre o terceiro menos corrupto da América do Sul e compartilha com a África do Sul a liderança das nações que integram o bloco econômico BRICS (países emergentes que mais crescem no mundo: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (CONTAS ABERTAS, 2013).

Conforme a organização Transparência Internacional (TI, 2009, p. 44, tradução nossa), “transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”. A OCDE (2011) alerta que o aumento da transparência e do controle social pode gerar riscos, como: (a) atrasos na tomada ou implementação de decisões; (b) a captura de processos por parte de grupos de interesses; e o (c) excesso de consultas e conflitos entre participantes. Esses fatores podem prejudicar a boa governança e a confiança no Governo, no entanto, não se compara aos benefícios gerados pela *accountability*. Conforme o CLAD (1998), quanto mais se envolve os cidadãos no debate público, e se criem canais de participação social, mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação.

Na última década, o Brasil avançou em transparência pública, especialmente, com relação à transparência das despesas públicas, ao implementar a Lei Complementar 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A Controladoria -Geral da União (CGU) lançou, em novembro de 2004, o Portal da Transparência, que tem o objetivo de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentando a transparência da

gestão pública ao permitir que o cidadão acompanhe como os recursos públicos estão sendo utilizados, e, assim, ajudá-los na fiscalização (CGU, 2013).

A CGU acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (CGU, 2013).

Em 2009, com a edição da Lei Complementar 131, denominada Lei da Transparência Federal, causou acréscimos e modificação de dispositivos à LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público.

A Nova Contabilidade e Gestão Fiscal – Modernização da Gestão Pública (2013, p. 6) vem contribuir com os entes públicos e com a transparência das informações no setor público, ao emitir uma Cartilha do Tesouro Nacional, que alerta para a publicação de informações na internet, conforme consta em sua apresentação:

“As informações contábeis e fiscais constituem importantes ferramentas à disposição do gestor público para a tomada de decisão. Além disso, segundo a legislação do nosso País, as contas da Prefeitura devem ser apresentadas periodicamente aos cidadãos e aos órgãos de controle, em obediência ao princípio da transparência das contas públicas constante da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal), e de outros dispositivos legais. Nesse contexto, torna-se imprescindível buscar orientação para a elaboração de relatórios de gestão e o correto preenchimento dos demonstrativos que evidenciam as receitas, as despesas e o patrimônio do município, pois a legislação vigente fixa prazos para que esses dados sejam publicados na internet, nos diários oficiais e nos jornais de grande circulação” (NOVA CONTABILIDADE E GESTÃO FISCAL, 2013, p.6)”.

A contabilidade, com o seu processo de convergência, tem auxiliado a transparência, ao proporcionar uma linguagem universal que “visa modernizar os procedimentos contábeis, possibilitando a geração de informações úteis para o apoio à tomada de decisão e ao processo de prestação de contas e controle social” (NOVA CONTABILIDADE E GESTÃO FISCAL, 2013).

2.3 Lei de Acesso à Informação Pública

Matias-Pereira (2010) expressa que a democratização do Estado tinha como um dos pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Assim, a transparência do estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito essencial. Wright, Marinho e Araújo (2012), com base em Mendel (2009) e Vivot (2010), afirmam que “para o efetivo exercício da democracia se faz necessário o acesso à informação”, pois “a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo de decisões que os afeta”.

A Carta de Serviços ao Cidadão criada com o advento do Decreto 6.932 (Brasil, 2009), que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, foi o primeiro passo brasileiro na regulamentação do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição

Federal. Por meio desta Carta, os órgãos públicos federais passaram a fornecer informações claras sobre seus serviços, estabelecer normas relativas aos serviços prestados e avaliar a satisfação dos usuários dos respectivos serviços. A OCDE (2011), objetivando fortalecer a eficácia dessa Carta, apresentou diversas sugestões de ações ao Governo Federal para adoção, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Controladoria-Geral da União.

Em busca da filosofia do *accountability* e no fortalecimento e avanço da transparência, a Presidenta da República, Dilma Rousseff, sancionou, em 18 de novembro de 2011, a Lei Federal 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Esta Lei representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, ao estabelecer que o acesso seja a regra e o sigilo, a exceção (CGU, 2011).

Em prosseguimento e no mesmo dia da Lei de Acesso à Informação, foi sancionada a Lei 12.528, que cria a Comissão Nacional da Verdade (CNV), com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos. O Brasil tem vivido momentos singulares estando a CNV investigando, retrocedendo ao passado, em busca de resgatar e reparar um período dos tempos da Ditadura (Golpe de 1964).

O acesso à informação pública veio trazer luz às trevas, ao reconhecer este acesso como um direito humano fundamental. O Brasil é o 89º país a editar sua norma de acesso às informações públicas, e passa a fazer parte das nações que transformaram a cultura do segredo para a do acesso, da lógica da informação como um favor para a da informação como um bem público, em busca de produzir uma sociedade mais bem informada, com direitos humanos ainda mais protegidos, com administrações públicas mais transparentes, eficientes e eficazes, e com cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivos (CGU, 2011).

3 METODOLOGIA

A seguir as descrições dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

3.1 Tipologias de pesquisa

Beuren *et al.* (2003) sugerem que a pesquisa seja delineada quanto aos objetivos, e abordagem do problema e procedimentos. Quanto aos objetivos, este estudo caracteriza-se como pesquisa descritiva. De acordo Gil (1999), a pesquisa descritiva tem como finalidade descrever as características de determinada população ou fenômeno. Neste sentido são realizadas descrições dos índices de transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte (RN). Com relação à discussão sobre o problema, desenvolveu-se uma análise qualitativa. Beuren *et al.* (2003, p. 92) esclarecem: “na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”.

Quanto aos procedimentos, essa pesquisa possui as características de pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que foi necessária a realização de pesquisa na literatura para fornecer embasamento teórico ao estudo e o levantamento de informações nos portais eletrônicos dos municípios, com a finalidade de identificar os índices de transparência de cada município pesquisado. Conforme Martins e Theóphilo (2009), a pesquisa bibliográfica tem como finalidade explicar e discutir um assunto, tema ou problema tendo como base referências publicadas em livros, periódicos, revistas etc. De acordo com Sá-Silva, Almeida e

Guindani (2009), a pesquisa documental é caracterizada pela busca de informações em documentos que ainda não receberam nenhum tratamento científico.

3.2 Amostra

O universo deste estudo são todos os municípios brasileiros (5.565), em virtude do objetivo do trabalho, a amostra selecionada correspondeu aos municípios do RN que possuem mais que 50.000 habitantes. Assim, essa amostra compreendeu os 8 (oito) mais populosos municípios do RN de acordo com o censo demográfico divulgado pelo IBGE em 2010, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Municípios mais populosos do Rio Grande do Norte

Posição	Cidade	População
1	Natal	803.739
2	Mossoró	259.815
3	Parnamirim	202.456
4	São Gonçalo do Amarante	87.668
5	Macaíba	69.467
6	Ceará-Mirim	68.141
7	Caicó	62.709
8	Açu	53.227

Fonte: IBGE (2010)

Dessa forma, por possuírem mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, todos os municípios analisados estão sob a égide da Lei Complementar nº 131/2009 e devem apresentar suas informações da execução orçamentária e fiscal de forma pormenorizada e em tempo real.

3.3 Coleta de dados

Para identificar o nível de transparência dos municípios, foi utilizada a metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011), diante da qual é estabelecido um ranking para o nível de transparência dos municípios. Para a composição desse índice são analisadas as variáveis apresentadas no quadro 1:

Quadro 1 – Metodologia do Índice de Transparência

PARÂMETROS	TEMAS	VARIÁVEIS ANALISADAS
Conteúdo (1400 pontos)	Execução orçamentária	Dotação inicial, dotação autorizado, valores empenhados, valores liquidados, restos a pagar pagos e restos a pagar a pagar, valores pagos e o total desembolsado.
	Classificação Orçamentária	Órgão e a unidade gestora responsável pela despesa, a função, subfunção, programa, ação, o subtítulo, categoria econômica, natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento.
	Receita orçamentária	Órgão ou unidade gestora arrecadadora, origem da receita, tipo de receita, valor da previsão e valor arrecadado.
	Contratos	Unidade gestora contratante, razão social da contratada, data de publicação, vigência, valor contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho.
	Convênios	Número do convênio, órgão concedente e convenente, responsável concedente e convenente, data da celebração e publicação, vigência, objeto, justificativa, situação e valores transferidos, da contrapartida e total pactuado.
	Detalhamento de Pessoal	Relação completa de cargos e funções, além da remuneração por posto de trabalho e salários.
Série Histórica e frequência de atualização (200 pontos)	Séries Históricas	Disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos).
	Atualização	Maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal, etc.).
Usabilidade (400 pontos)	Interação	Interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail.
	Possibilidade de download	Possibilidades de download dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas.
	Delimitação das Consultas	Possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual).
	Facilidade de navegação	Permitir que os usuários tenham uma fácil navegação no sítio.

Fonte: Biderman e Puttomatti (2011)

Com base na análise realizada do quadro 1, é possível verificar as variáveis analisadas e as pontuações levadas em consideração para o cálculo do índice. A pontuação total leva em consideração 87 itens específicos de avaliação, sendo distribuídos entre os três parâmetros

analisados: conteúdo (76 itens), série histórica e frequência de atualização 2 (itens) e usabilidade 9 (itens). Para se chegar ao cálculo do índice de transparência é realizado o somatório da pontuação de cada subitem dos três componentes, conteúdo, séries históricas e frequência de atualização e usabilidade:

C = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 1.400 pontos (70% do total)

SH = Série Histórica e Frequência de Atualização, cuja pontuação máxima = 200 pontos (10% do total)

U = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 400 pontos (20% do total)

$C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 2.000$ pontos (100%)

ou, em termos percentuais (Índice de Transparência)

$C_{max} + SH_{max} + U_{max} = 1$

A coleta de dados foi desenvolvida durante o período de 1º a 30 de janeiro de 2013, com o levantamento das informações para cada um dos oito municípios analisados. Após a coleta de dados, as informações coletadas foram trabalhadas em planilhas do Microsoft Excel, com a finalidade obter o índice de transparência dos municípios do RN, com base nas variáveis propostos por Biderman e Puttomatti (2011).

4 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISES

Os resultados da pesquisa serão apresentados por cada parâmetro analisado, assim, através da análise da tabela 1, é possível verificar o desempenho dos municípios pesquisados para o tema conteúdo:

Tabela 2 - Pontuação do parâmetro Conteúdo

Parâmetros	Valor Máximo	Nat	Mos	Par	Sga	Mac	Cea	Cai	Açu
Conteúdo	1400	1020	810	900	750	820	870	890	800
Execução orçamentária	200	160	130	140	100	120	130	140	100
Classificação Orçamentária	500	380	310	360	320	310	340	330	320
Receita orçamentária	200	120	100	80	100	120	110	110	100
Contratos	200	160	120	150	100	130	120	140	110
Convênios	200	140	100	120	100	100	120	140	120
Detalhamento de Pessoal	100	60	50	50	30	40	50	30	50

Fonte: Dados da pesquisa

Legenda: Nat: Natal / Par: Parnamirim / Mac: Macau / Cai: Caicó / Mos: Mossoró / Sga: São Gonçalo do Amarante / Cea: Ceará – Mirim/ Açu: Açu

A partir da análise da Tabela 2, infere-se que dentre os oito municípios analisados, o que possui a maior pontuação em termos de parâmetro para conteúdo é Natal, com 1020 pontos, e, São Gonçalo do Amarante é aquele com o pior desempenho, entre aqueles que foram pesquisados. Esses valores demonstram que existe uma grande diferença em termos de disponibilização de informações referentes às variáveis que foram observadas.

Quando são analisados individualmente cada um dos itens que constituem o parâmetro conteúdo, verifica-se que aquele que apresentou a maior pontuação, entre os municípios, foi classificação orçamentária e contratos com, respectivamente, 67% e 64% da pontuação máxima. Já detalhamento de pessoal e receita orçamentária foram aqueles que apresentaram as piores avaliações, o que sugere que a transparência com relação aos aspectos de origem da receita, tipo de receita, valor da previsão e valor arrecadado pelos municípios e aqueles que envolvam disponibilização de relações completas de cargos e funções, remuneração por posto de trabalho e salários dos servidores, precisam ser melhores apresentados nos sítios eletrônicos desses municípios.

A Tabela 3 apresenta os resultados para o parâmetro de série histórica e atualização:

Tabela 3 – Pontuação do parâmetro Série Histórica e Frequência de Atualização

Parâmetros	Valor Máximo	Nat	Mos	Par	Sga	Mac	Cea	Cai	Açu
Série Histórica e Atualização	200	200	160	200	150	140	150	160	150
Série Histórica	100	100	60	100	50	40	50	60	50
Atualização	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dados da pesquisa

Legenda: Nat: Natal / Par: Parnamirim / Mac: Macau / Cai: Caicó / Mos: Mossoró / Sga: São Gonçalo do Amarante / Cea: Ceará – Mirim/ Açu: Açu

Observa-se, por meio da Tabela 3, que todos os municípios analisados atendem o disposto no inc. II do art. 48 da Lei Complementar nº101/2000, uma vez que realizam atualizações das informações dos portais eletrônicos em 24 horas. Com relação às séries históricas, identificou-se que Natal e Parnamirim apresentam séries históricas de mais de 5 anos, situação que não é verificada nos demais municípios pesquisados, uma vez que Mossoró e Caicó apresentam dados de 3 anos, São Gonçalo, Ceará-Mirim e Açu dos dois últimos anos e Macau apresenta apenas informações do exercício anterior.

Ressalta-se, que nesse parâmetro os municípios tiveram um bom desempenho, no entanto, ainda precisam aumentar o período de disponibilização de séries históricas, pois eles permitem uma transparência comparativa ao longo dos anos, assim, quanto maior as séries históricas, mais robustas serão as análises que a população poderá realizar com relação à execução orçamentária e fiscal dos entes municipais.

Os resultados para o parâmetro de usabilidade podem ser analisados na Tabela 4:

Tabela 4 – Pontuação do parâmetro Usabilidade

Parâmetros	Valor Máximo	Nat	Mos	Par	Sga	Mac	Cea	Cai	Açu
Usabilidade	400	350	290	330	280	280	260	280	250
Interação	100	50	40	40	30	50	30	50	40
Possibilidade de download	100	100	80	100	70	70	60	70	60
Delimitação das Consultas	100	100	80	100	50	70	80	80	80
Facilidade de navegação	100	100	90	90	80	90	90	80	70

Fonte: Dados da pesquisa

Legenda: Nat: Natal / Par: Parnamirim / Mac: Macau / Cai: Caicó / Mos: Mossoró / Sga: São Gonçalo do Amarante / Cea: Ceará – Mirim/ Açu: Açu

Com base na análise realizada da Tabela 4, pode-se constatar que dentre os oito municípios analisados, o que possui a maior pontuação em termos de parâmetro para usabilidade é Natal, com 350 pontos, e, Açu é aquele com o pior desempenho, entre aqueles que foram pesquisados.

Realizando-se análises individuais para cada um dos itens que constituem o parâmetro usabilidade, verifica-se que aquele que apresentou a maior pontuação, entre os municípios, foi facilidade de navegação e delimitação das consultas com, respectivamente, 86% e 80% da pontuação máxima, o que sugere que os usuários desses portais têm possibilidades de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) e apresentam uma fácil navegação nos sítios. Já a interação foi o item do parâmetro usabilidade que apresentou a pior avaliação, o que permite inferir que a interação, por meio de instrumentos como: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail, precisa ser melhor inserida nos sítios eletrônicos desses municípios.

Agrupando-se os resultados para cada parâmetro é possível calcular os índices de transparência para os municípios pesquisados, os quais são apresentados na Tabela 5:

Tabela 5 - Índice de transparência dos municípios pesquisados

	Valor Máximo	Nat	Mos	Par	Sga	Mac	Cea	Cai	Açu
Conteúdo	1400	1020	810	900	750	820	870	890	800
Série Histórica e Atualização	200	200	160	200	150	140	150	160	150
Usabilidade	400	350	290	330	280	280	260	280	250
Pontuação Total	2000	1570	1260	1430	1180	1240	1280	1330	1200
Índice de Transparência	100%	79%	63%	72%	59%	62%	64%	67%	60%
Ranking	-	1°	5°	2°	8°	6°	4°	3°	7°

Fonte: Dados da pesquisa

Legenda: Nat: Natal / Par: Parnamirim / Mac: Macau / Cai: Caicó / Mos: Mossoró / Sga: São Gonçalo do Amarante / Cea: Ceará – Mirim/ Açu: Açu

Tendo como base a metodologia adotada para esse estudo, verifica-se que o município que apresentou o melhor índice de transparência, entre os oito analisados, foi Natal, com 79% da pontuação possível, seguido por Parnamirim (72%) e Caicó (67%), o que pode ser justificado pelo fato de Natal ser o município mais populoso do estado do RN, o que permite esperar que ele seja aquele com maior nível de transparência.

Ressalta-se, que comparando o desempenho dos municípios nos três parâmetros analisados, constata-se que os municípios tiveram uma maior pontuação nos itens referentes à séries históricas e atualização, entretanto, somente esses itens não são suficientes para um alto nível de transparência, o que refletiu no índice consolidado, uma vez que os outros dois parâmetros apresentaram pontuações baixas e mesmo somados a séries históricas e atualização não foi suficiente para a obtenção índices mais altos. Dessa forma, observa-se que os municípios pesquisados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações, para que os cidadãos possam ter um melhor contato com o que é disponibilizado em seus portais eletrônicos e para que a população possa exercer o controle social mais eficaz perante as ações dos atos da gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÃO

A pesquisa em atenção ao objetivo formulado identifica os índices de transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. A CGU acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (CGU, 2013). Em 2009, com a edição da Lei Complementar 131, denominada Lei da Transparência Federal, causou acréscimos e modificação de dispositivos à LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público.

Recomendam-se outras pesquisas para que seja verificada como se encontra a transparência em outras amostras de estudo, em virtude da relevância do tema, uma vez que ela torna mais transparente a forma de funcionamento do governo e possibilita aos diversos grupos da sociedade a capacidade de controlar com inteligência o Estado, apresentando a perspectiva de iluminar os principais problemas de organização do setor público brasileiro, permitindo uma ação fiscalizadora inteligente e responsável.

Os resultados revelaram que o município que apresentou o melhor índice de transparência, entre os oito analisados, foi Natal, com 79% da pontuação possível, seguido por Parnamirim (72%) e Caicó (67%) e que comparando o desempenho dos municípios nos três parâmetros analisados, constata-se que os municípios tiveram uma maior pontuação nos itens referentes à série históricas e atualização. Conclui-se que os municípios pesquisados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações, para que os cidadãos possam ter um melhor contato com o que é disponibilizado em seus portais eletrônicos e para que a população possa exercer o controle social mais eficaz perante as ações dos atos da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out. 2002.
- ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública).Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.
- BIDERMAN, C.; PUTTOMATTI, G. **Metodologia do Índice de Transparência**. Disponível em: http://www.indexedetransparencia.org.br/?page_id=7 . Acesso em 30 de novembro de 2011.
- BRASIL. **Constituição Federal**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, 2012.
- _____. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação**.Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm, Acesso em 2 fev 2013.

_____. Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011. Criação da comissão nacional da verdade. CNV. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm>, Acesso em 5 fev 2013.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (2000). **Lei da Responsabilidade Fiscal**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>, Acesso em 27 jan 2013.

_____. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 (2009). **Lei da Transparência**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>, Acesso em 2 fev 2013.

_____. Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009. **Carta de serviços ao cidadão**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>, Acesso em 5 fev 2013.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n 2, 1990.

CASTRO, D. P. de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CGU. Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Cartilha editada pela CGU**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/>>, Acesso em 2 fev 2013.

CGU. **Portal da transparência**. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>, Acesso em 2 fev 2013.

CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. Caracas : Centro latinoamericano de administración para el desarrollo, 1998.

CONTAS ABERTAS. **Índice de percepção da corrupção**. Disponível em: <<http://http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=1099&AspxAutoDetectCookieSupport=1>> Acesso em 2 fev 2013.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. Á. S. Transparência da Gestão Pública Municipal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios Brasileiros. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXIV, 2010, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R.. Transparência da Gestão Fiscal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: Encontro de Administração da Informação, II, 2009, Recife. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2009.

CUNHA, M. A. V. C.; SANTOS, G. S. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros. **Organização & Sociedade**, Salvador, v.12, n.35, p.69-89, out./dez. 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Mendel, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2008. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf>. Acesso em: 5 fev 2013.

- MENEZES, G. A. F. de. **A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias do governo.** 2006. 192 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Curso de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.
- NOVA CONTABILIDADE E GESTÃO FISCAL. Modernização da gestão pública, **Cartilha editada pelo Tesouro Nacional.** Brasília: AGBR, 2013.
- OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD Economic Surveys: Brazil 2011**, Avaliação da ocde sobre o sistema de integridade da administração pública. OECD Publishing. doi: 10.1787/eco_surveys-bra-2011-en, 2011.
- PEDERIVA, J. H.. Accountability, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, 17-39, out./dez. Brasília, 1998.
- PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio./jun. 2008.
- PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability, já podemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.6, p.1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=241016446006>>. Acesso em: 8 jan. 2013.
- PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras.** 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos de câmaras municipais. In: 12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2012, São Paulo, 2012. **Anais... São Paulo, USP, 2012.**
- REZENDE, F.; CUNHA, A.; CARDOSO, R. L.. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 44, n. 4, p. 789-790, jul/ago. 2010.
- SLOMSK, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública.** São Paulo: Atlas, 2005.
- SÁ-SILVA, J.R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, são leopoldo, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. The Global Corruption Report 2009. **The Corruption Perceptions Index (CPI)**, London: Pluto Press, 2009. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em 2 fev 2013.
- UPPING, P; OLIVER, J. Accounting Change Model for the Public Sector: Adapting Lüder's Model for Developing Countries. **International Review of Business Research Papers**, v. 7, n. 1. p. 364 – 380, jan. 2011.
- VIVOT, A. R. **Acceso a la Información.** Avina. Buenos Aires: Dunken, 2010.
- WRIGHT, G. A.; MARINHO, L. E.; ARAÚJO, A. O. A necessidade de informação da sociedade frente à lei de acesso à informação: um estudo sobre a colaboração dos sistemas de custos. In: XIX Congresso Brasileiro de Custos, 2012, Bento Gonçalves, RS, 2012. **Anais... Bento Gonçalves, XIX CBC, 2012.**