

Transparência e *Accountability* na Administração do Município de Viçosa - MG e seus Limítrofes

JOYCE SANTANA BERNARDO

Universidade Federal de Viçosa

GISLAINE APARECIDA SANTANA SEDIYAMA

Universidade Federal de Viçosa

ANDERSON DE OLIVEIRA REIS

Universidade Federal de Viçosa

Resumo

Este estudo analisou as ações desenvolvidas pelos gestores públicos municipais no intuito de promover a transparência e *accountability*, principalmente no que tange as exigências do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e identificou os fatores que promovem e inibem sua ocorrência. O recorte teórico é construído a partir do estudo de Filgueiras (2011) sobre a transparência e *accountability* no setor público. Trata-se de uma pesquisa descritiva e qualitativa em que se utilizou duas técnicas de coletas de dados: check list para identificar quais informações são disponibilizadas pelas prefeituras na internet para promover a transparência municipal entre o período de 2004 e 2013; e entrevistas semi-estruturadas com os contadores responsáveis pela divulgação das informações nos 7 municípios analisados. Os resultados apontam que as prefeituras estão atendendo parcialmente exigências legais relativas à divulgação de informações aos cidadãos. O controle externo realizado pelo TCE-MG pode ser considerado um fator promotor, enquanto a falta de interesse da sociedade pelas contas públicas e os aspectos políticos são inibidores da transparência e da *accountability* na gestão pública municipal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, Transparência, *Accountability*.

1. INTRODUÇÃO

A disseminação do modelo de administração pública gerencial fez emergir conceitos considerados fundamentais na administração pública, como transparência, eficiência, *accountability* e controle social.

Dessa forma, passou a fazer parte da administração pública a preocupação com o desenvolvimento de estruturas de governança em busca de melhores desempenhos na alocação do recurso público e desenvolvimento de mecanismos que permitissem a divulgação de informações e permitissem o controle social, conforme demandas da sociedade.

Governança Pública é o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações (Bizerra, 2011).

Na percepção de Filgueiras (2011) a *accountability* pode ser considerada um princípio do ordenamento democrático, uma vez que possibilita pensar na perspectiva de prestação de contas e na perspectiva de responsabilização dos agentes políticos e burocratas pelo desempenho do governo. Refere-se a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. Trata-se, sobretudo, de um princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático (Barnard, 2001).

Nesta mesma perspectiva, a transparência é entendida na administração pública como um princípio para democratização do Estado. As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público.

Na América Latina, com o processo de redemocratização ocorrido a partir do início da década de 1980 cresce a demanda da sociedade por maior transparência e responsabilização das ações governamentais. No Brasil, tal fato é observado a partir da Constituição de 1988 que além de instituir mecanismos de transparência e controle social como a criação de conselhos gestores, amplia as formas de participação dos cidadãos na gestão pública.

Para Franco, Rezende, Figueiredo & Nascimento (2014), o princípio da transparência vem se destacando cada vez mais na gestão pública, pois estabelece um padrão de qualidade às informações a serem evidenciadas e reveste a informação contábil no setor público de características qualitativas que visam atender as demandas informacionais dos principais interessados: os tomadores de decisão e os cidadãos.

Nesse sentido, a transparência estimula a participação social, aproxima a sociedade da gestão exercida por seus representantes e aprimora a noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade, que poderá averiguar as ações dos gestores e responsabilizá-los por seus atos (Filgueiras, 2011; Figueiredo & Santos, 2013).

O controle sobre a conduta do agente público e a busca pela eficiência dos resultados fez com que, no Brasil, houvesse a adoção de mecanismos de divulgação de

informações. Um de seus marcos regulatórios ocorreu com advento da Lei nº 101 de 4 de maio 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF veio reforçar a reforma gerencial do estado, iniciada em 1995, com o propósito de assegurar mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública. Assim, destacou a política da transparência como sendo obrigatória em todas as esferas de governo (união, estados e municípios), devendo, os entes federativos divulgar, inclusive em meios eletrônicos públicos, informações acerca da gestão pública.

Desde então, vários dispositivos legais tem reforçado a obrigação da gestão pública em ser transparente perante a sociedade, das quais destacam-se a Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009) e a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011). Estas leis criam mecanismos de evidenciação de informações orçamentárias e fiscais e garantiram o acesso dos cidadãos às informações públicas.

Embora a obrigatoriedade da divulgação de informações se estenda às três esferas de poder, há uma dificuldade de pequenos municípios em atenderem as exigências das legislações. Conforme destacam Arretche (1996) e Teodósio (2010) pequenos municípios são mais carentes de recursos e capacidade de gestão, sobretudo orçamentárias e de efetivação de políticas públicas.

Nesse sentido, levanta-se a problemática: dado a obrigação de todos os entes federativos em evidenciar as informações referentes à gestão pública, como tem se portado pequenos municípios para se adequarem às exigências legais de promoção à transparência na administração pública?

Este estudo visa analisar, no período de 2004 até 2013, as ações desenvolvidas pela gestão pública dos municípios de Viçosa, Teixeira, Guaraciaba, Porto Firme, Paula Candido, Coimbra, Cajuri e São Miguel do Anta, localizados no estado de Minas Gerais, no intuito de promover a transparência, principalmente no que tange as exigências do artigo 48 da LRF que diz ser obrigatória a divulgação, inclusive em meios eletrônicos públicos, de informações acerca da gestão pública. Mais especificamente pretende-se: (i) identificar quais informações são divulgadas pelos pequenos municípios por meio da internet; (ii) verificar se essas informações estão de acordo com o disposto no artigo 48 da LRF; e (iii) analisar os procedimentos que promovem ou inibem a transparência em pequenos municípios.

A escolha dos municípios de Minas Gerais se deve ao fato deste ser o segundo ente federativo mais populoso do país e o estado que possui maior numero de municípios: 853. Deste total, cerca de 80% possuem população menor do que 20 mil habitantes, situação da maioria dos municípios analisados.

É importante ressaltar que na nova concepção de administração pública, adotada a partir do modelo gerencial e ainda predominante na realidade brasileira, o cidadão assume o papel de duplo usuário, em que ele é dono e cliente do patrimônio público ao mesmo tempo. Portanto, um portador de interesses privados que se agregam numa forma coletiva de interesse público (Filgueiras, 2011), que tem o direito de obter respostas e acompanhar onde estão sendo investidos os recursos públicos.

Para que os cidadãos possam efetivamente participar da gestão pública torna-se necessário que estes tenham condições de exercer algum tipo de controle sobre as ações governamentais e, portanto é indispensável à disponibilização de informações para a sociedade relativas “quanto”, “quando” e “onde” os gestores estão aplicando esses recursos.

Neste sentido, justificam-se estudos voltados para a análise da sistemática da transparência de órgãos públicos, principalmente nos municípios, que representam a esfera de governo mais próxima dos cidadãos. Destaca-se que a transparência tem impacto positivo sobre a confiabilidade do governo e contribui para o fortalecimento da relação Estado-Sociedade.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção é apresentada a plataforma teórica utilizada no desenvolvimento do trabalho. Apresenta conceitos e os principais trabalhos que versam sobre Transparência, *Accountability* e Responsabilidade Fiscal no intuito de estabelecer as bases que sustentaram a interpretação dos resultados.

2.1. ACCOUNTABILITY

O conceito de *accountability* surgiu em meados dos anos 1980 em países de língua inglesa e não é definido de modo uniforme. No Brasil, esse conceito surgiu após a redemocratização do Estado, tendo como marco a Constituição Federal de 1988 (Medeiros, Crantschaninov & Silva, 2013) e ainda não dispõe de uma tradução definitiva para o português.

Em alguns casos é compreendido como o dever de prestar contas, ser transparente e dever de eficiência daqueles responsáveis pela atividade financeira do Estado (Albuquerque, Andrade, Monteiro & Ribeiro, 2007). Em outros, como a responsabilização de todos os atos do gestor público na prestação de contas à sociedade (Santana Junior, Libonati, Vasconcelos & Slomsk, 2009).

Diante da dificuldade de tradução do termo *accountability*, Medeiros *et al.* (2013) analisaram as definições atribuídas ao termo nos artigos publicados no Brasil e concluíram não ser possível traduzir de forma direta a *accountability*, já que seu conceito ainda está em construção. Destacaram que termos como responsabilização e prestação de contas são os mais citados nas definições.

Para Santana Junior *et al.*, (2009) *accountability* é a responsabilização de todos os atos do gestor público na prestação de contas à sociedade. A prestação de contas deve ser encarada como mecanismo que permita ao cidadão visualizar as responsabilidades individuais dos gestores públicos e não como mecanismo puramente técnico e longe da realidade da grande população. Cabe ainda que o mecanismo de prestação de contas deve permitir ao usuário visualizar as responsabilidades dos gestores públicos podendo, assim, julgar e cobrar por seus atos praticados.

Diante disso, o que se verifica é que as abordagens teóricas que permeiam o termo remetem a *accountability* como sendo um conceito formado por três dimensões: identificação, responsabilização e sanção. A identificação está relacionada com a possibilidade de se identificar o ator público, agente de determinada ação, e está diretamente relacionada a transparência; a responsabilização ao saber dimensionar e fazer com que o ator público responda por suas ações; e a sanção a possibilidade de punição do ator público, caso suas ações apresentem comportamento fora do esperado.

Nesta linha Pinho e Sacramento (2009, p. 1353) consideram a “*accountability* como uma das características que nos regimes democráticos impõem ao administrador público”. Envolve responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificativas para ações que foram ou deixaram de ser empreendidas. Além disso, encerra a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo

parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (Pinho & Sacramento, 2009).

A *accountability* não se limita em dar transparência e visibilidade aos atos do governo, mas impõe a responsabilização dos governantes com a possibilidade de sanções pelos governados. Para que a administração pública consiga atingir o grau máximo de *accountability*, esta deve exibir suas contas frequentemente e por meio de demonstrativos capazes, de pela fácil compreensão, ampliar cada vez mais o número de controladores (Figueiredo & Santos, 2013).

O'Donnell (1998) enxerga a *accountability* de forma bidimensional, dividindo-a em vertical e horizontal. A *accountability* vertical é caracterizada pela realização de eleições livres e justas, sendo o voto o meio pelo qual os cidadãos podem premiar ou punir o mandatário na eleição seguinte. A *accountability* horizontal é caracterizada pela existência estatal de controle dispostas a supervisionar e, até, punir ações de outras agências.

Dessa forma, pode-se inferir que na dimensão vertical a *accountability* está relacionada a prestação de contas dos atores públicos perante a sociedade e, na dimensão horizontal ao ator público e outros órgãos governamentais, normalmente órgãos de controle, como: Tribunal de Contas, Conselhos Gestores, dentre outros.

A fragilidade na *accountability* vertical está no fato das eleições ocorrerem somente de tempo em tempo, o que leva a eficácia da *accountability* eleitoral tornar-se fragilizada. Na *accountability* horizontal a fragilidade esta relacionada com a possibilidade de sua violação por meio da usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra e da corrupção, que consiste na obtenção de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para aqueles ligados a ela (O'Donnell, 1998).

Em síntese, a *accountability* pode ser entendida como novo mecanismo de controle social em que deve haver a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos com suficiente transparência para que a sociedade possa avaliar sua gestão, auferindo se os resultados atingidos foram condizentes com as propostas efetuadas, podendo impor sanções a comportamentos desviantes.

Contudo, cabe resaltar que para criar condições favoráveis para a *accountability* a transparência é um elemento anterior e fundamental, uma vez que sem divulgação de informações não há como identificar e responsabilizar os agentes públicos.

2.2. TRANSPARÊNCIA

Com o objetivo de amenizar os resultados da crise econômica mundial que pôs fim à era de prosperidade que se iniciara pós-segunda Guerra Mundial, sobretudo a partir da primeira crise do Petróleo em 1973, e substituir o modelo Weberiano, ao qual cabia ao Estado o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, mas que se demonstrava esgotado enquanto instrumento para atender os anseios dos administradores públicos e, principalmente, dos cidadãos, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na Administração Pública (Abrucio, 1997).

A primeira versão desse modelo de gestão pública foi implementado na Inglaterra no governo de Margareth Thatcher, que veio a fracassar, pois considerava o papel da população no processo da gestão como secundário ou como simples contribuintes, que não enxergavam uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos (Abrucio, 1997). O segundo modelo implementado na

Inglaterra foi o *cosumerism* que também não veio a se firmar, pois não considerava um dos princípios fundamentais da administração pública, a equidade. O modelo de administração pública gerencial só veio a se firmar na terceira versão, denominado *Public Service Orientation* (PSO), pois além da equidade buscou incorporar a elementos como *accountability* e transparência na Administração Pública (Matias-Pereira, 2002).

No Brasil, a transparência começou a ganhar destaque com advento da redemocratização do país e da Constituição de 1988 que estabeleceu, em seu art. 37, o princípio da publicidade a qual preconiza que “o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública para o exercício do controle social”.

Segundo Filgueiras (2011,) a publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas. Caso os entes públicos não prestem contas ao Poder Legislativo e à sociedade, o ente pode sofrer sanções através de multas e resposta a ação civil de improbidade administrativa (Platt Neto, Cruz, Ensslin & Ensslin, 2007).

A transparência é o elemento central da *accountability*, que desencadeia tanto o processo de julgamento pela cidadania quanto o exercício de autoridade democrática. É impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido (Filgueiras, 2011).

Para sua consolidação como regime político, a democracia pressupõe uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum (Filgueiras, 2011). Nessa perspectiva, a transparência é considerada elemento fundamental tanto nas doutrinas das políticas públicas, uma vez que possibilita a redução dos custos das transações, como também nas abordagens de uma Administração Pública transparente, representando um vínculo necessário entre a democracia e a legalidade, pois o acesso à informação e a eliminação do sigilo governamental geram condições necessárias para a prevenção da corrupção e a promoção da responsabilidade (Ribeiro & Gomes, 2012).

No que tange a governança pública, a transparência significa a possibilidade do acompanhamento claro e transparente da execução orçamentária, assim como das finanças públicas de todos os órgãos que se utilizam de recursos públicos (Cruz, Ferreira, Silva & Macedo, 2012).

Pires, Scherer, Santos & Carpes (2013), entendem que a transparência fiscal pode ser considerada como o acesso público as funções governamentais, aos seus planos de política fiscal, às suas contas públicas e de suas projeções. Também abarca o pronto acesso às informações das atividades governamentais de modo confiável, compreensível, comparativo e tempestivo. Só assim o eleitorado e o seus usuários podem avaliar a situação financeira dos governos bem como os custos e benefícios reais de suas atividades, incluindo as implicações sociais e econômicas no presente e no futuro.

Dessa forma, a transparência está associada a atributos qualitativos da informação a ser divulgada, ou seja, se não forem atendidos requisitos como a compreensibilidade, comparabilidade, confiabilidade e se a informação não for divulgada em tempo hábil a transparência será comprometida e a publicidade de informações terá valor nulo.

Cruz e Ferreira (2008) acrescentam que as características que podem ser destacadas sobre transparência são as informações livre, disponível e compreensível,

diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestada de forma completa em meios de comunicação adequados.

Platt Neto *et al.* (2007), afirmam que os três elementos a serem considerados na transparência são: publicidade, compreensibilidade das informações e utilidade das informações. Segundo Santana Junior *et al.*, (2009) ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações; ela reforça o ato dos entes públicos se tornarem responsáveis diante do cidadão e sua capacidade de se comprometerem com os bens públicos (Filgueiras, 2011; Pettit, 2001).

Os avanços nas tecnologias da informação e comunicação (TICs) têm contribuído de forma significativa para a promoção da transparência no setor público. A Tecnologia da Informação tem sido considerada como um dos componentes mais importantes tanto no ambiente empresarial quanto no ambiente público, sendo utilizada ampla e intensamente nos estratégico e operacional (Albertin, 2003).

Embora ainda tenha um imenso potencial de expansão e venha apresentando avanços crescentes, a internet já se pode ser considerada um meio de comunicação de amplo acesso. Isso faz da rede mundial de computadores um ambiente favorável para a divulgação ampla e transparente de informações acerca da gestão dos recursos públicos, a exemplo de orçamentos, relatórios de prestação de contas, relatórios de prestação de avaliação de programas e projetos de iniciativa do poder público, entre outros (Cruz *et al.*, 2012).

Conforme exposto, a internet pode ser considerado elemento fundamentação para a melhoria da transparência e da *accountability* no setor público, uma vez que facilita a comunicação entre governo e cidadãos fortalecendo a relação Estado-Sociedade.

2.3. TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E RESPONSABILIDADE FISCAL

A LRF é uma lei brasileira, aprovada em quatro de maio de 2000, que tem como principal objetivo regulamentar o ajuste fiscal das contas públicas no âmbito da União, Estados e Municípios. É considerada como instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação, além de trazer um instrumento inovador de concepção ética e administrativa ao setor público. Contribui para o processo de modernização do país ao impor ao administrador as balizas que se deve observar na administração das finanças públicas (Gerigk, 2008).

Para Coimbra (2011, p. 6)

A LRF (2000) veio tentar impor à gestão pública um nível padrão de transparência dos atos públicos, dando aos cidadãos brasileiros oportunidade para acompanhar, seja através do portal da transparência, que existe hoje em vários municípios brasileiros, ou mesmo se deslocando até a prefeitura local para ter acesso a relatórios e a demonstrativos do orçamento, se realmente o gestor está cumprindo com o que está previsto na lei.

A LRF (2000) se sustenta em quatro pilares fundamentais: planejamento, controle, responsabilidade e transparência. Conforme Cruz, Macedo & Sauerbronn (2013), o planejamento é a ferramenta básica para que o poder público alcance o bem-comum de todos os cidadãos. Tem o propósito de identificar objetivos e metas prioritárias a serem atingidas, mostrando como e quando serão executadas as ações devidamente planejadas. É o planejamento que oferece o suporte a gestão fiscal, pois ele traz os mecanismos

operacionais de alocação dos recursos públicos como Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O controle é a ferramenta capaz de fiscalizar a direção da atividade administrativa para que ocorra em conformidade com as novas normas. Somente uma fiscalização rigorosa e contínua, exigirá de seus executores atenção especial e cuidados redobrados na administração dos bens públicos (Cruz *et al*, 2013).

A transparência prevista na LRF, em seu art. 48, veio para fortalecer a *accountability* na gestão pública brasileira, é assegurada pela divulgação ampla, inclusive pela Internet, das informações através dos Planos, Orçamentos, Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Prestações de Contas, o Respectivo parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), bem como das versões simplificadas de tais documentos e incentivo à participação popular através de audiências públicas.

Na Tabela 1 é apresentado o resumo do conteúdo que deve conter cada documento para promover a transparência fiscal na gestão pública, conforme a LRF (2000).

Quadro 1: Resumo do Conteúdo das Demonstrações Contábeis

Documento	Conteúdo
Planos	O PPA estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para aquelas referentes a programas de duração continuada. Os investimentos cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal. A não observância deste preceito caracteriza crime de responsabilidade.
Orçamentos	É um instrumento de planejamento público, por meio do qual são prevista as receitas e fixadas às despesas de acordo com as regras estabelecidas na LDO e no PPA. A lei de Orçamento anual compreenderá (art.165, § 5º da CF): <ul style="list-style-type: none"> •Orçamento fiscal •Orçamento de investimento das empresas •Orçamento da seguridade social
Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)	Compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária e disporá sobre alterações na legislação tributária. Com a entrada em vigor da LRF (2000), a LDO municipal deve também dispor sobre: <ol style="list-style-type: none"> a) Equilíbrio entre receitas e despesas; b) Critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada; c) Normas relativas ao controle de custos e avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento; d) Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; e) Metas fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Metas fiscais, acompanhado de demonstrativos; f) Riscos fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Riscos Fiscais.
Prestações de Contas (PC)	Evidenciará o desempenho da arrecadação em relação a previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate a sonegação, as ações de recuperação de crédito nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (Art.58).
Parecer Prévio (PP)	É uma fonte de informação mais independente, elaborada por órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo. Visa à fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	Documento obrigatório estabelecido pela Constituição Federal que deve ser publicado pelo executivo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Este relatório tem por objetivo demonstrar a situação das receitas, comparando a execução com a previsão (Art.52).
Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	É um relatório quadrimestral instituído pela LRF (2000) que expressa a situação dos órgãos quanto ao cumprimento dos diversos limites estabelecidos pela LRF (2000) e deverá conter: 1) comparativo com os limites de que trata a LRF (2000), dos seguintes montantes: <ul style="list-style-type: none"> • despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; • dívidas consolidada e mobiliária; • concessão de garantias; • operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; 2) indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites; 3) demonstrativos no último quadrimestre; 4) montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; 5) da inscrição em restos a pagar.
Versões Simplificadas dos Documentos (VS)	Conforme o art. 48 da LRF (2000) também é um instrumento de transparência que deve ser divulgado. As versões simplificadas dos documentos, não foram detectadas nas bibliografias estudadas e também não se encontram definidas na legislação pertinente até o momento.

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme a LRF (2000).

Como se pode observar a LRF exige que por meio da divulgação de relatórios, principalmente os simplificados, as informações sobre as finanças públicas sejam disponibilizadas aos cidadãos os quais devem desempenhar seu papel fiscalizador de modo que seja exercido o controle social.

O descumprimento da LRF leva a aplicação de sanções aos governantes que devem apresentar prazos, alternativas e caminhos para que suas regras sejam cumpridas, estando sujeitos a penalidades de natureza institucional e pessoal.

Das sanções institucionais, destaca-se: (i) a proibição de recebimentos de transferências voluntárias por parte dos Estados e Municípios que deixarem de prever ou arrecadar seus impostos, conforme o exposto no Artigo 11, paragrafo único; e (ii) sanções institucionais aos Estados e Municípios que ultrapassaram 95% do limite da despesa total com pessoal, como o caso das vedações de criação de cargos, empregos ou funções públicas e o caso de alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa (Brasil, 2000).

As sanções pessoais são aquelas previstas em lei ordinária, que trata de crimes de Responsabilidade Fiscal. Algumas das penas previstas em lei incluem perda de mandato, multa, proibição de exercer cargo público, bloqueio de bens e até mesmo pena restritiva de liberdade.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo pode ser caracterizado como descritivo e qualitativo. Descritivo, pois busca o delineamento das características de determina população ou fenômeno (Gil, 2010), ou seja, analisar, no período de 2004 até 2013, as ações desenvolvidas pela gestão pública do município de Viçosa e seus Limítrofes, localizados no estado de Minas Gerais, no intuito de promover a transparência da gestão pública.

Qualitativo, pois busca a compreensão dos resultados, considerando-os um complexo integrado de ideias (Minayo & Minayo-Gómez, 2003), ou seja, i) identificar quais informações são divulgadas pelos pequenos municípios por meio da internet; (ii) verificar se essas informações estão de acordo com o disposto no artigo 48 da LRF; e (iii) analisar os procedimentos que promovem ou inibem a transparência em pequenos municípios.

O objeto de estudo foi a gestão pública do município de Viçosa e seus limítrofes, sendo eles: Teixeiras, Guaraciaba, Porto Firme, Paula Cândido, Coimbra, Cajuri e São Miguel do Anta, situados na Região da Zona da Mata, estado de Minas Gerais. A escolha desses municípios deve-se ao fato de terem a formação estrutural semelhante a maioria dos municípios mineiros: a) são de pequeno ou médio porte, b) a atividade econômica centrada no comércio, serviço e agropecuária, c) em termos de gestão são pouco estruturadas e dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além disso, Minas Gerais é o segundo ente federativo mais populoso do país e o estado que possui maior número de municípios, no total, 853. Cerca de 80% destes municípios possuem população menor do que 20 mil habitantes, situação identificada na maioria dos municípios analisados.

A execução da pesquisa foi realizada em duas etapas: levantamento de dados secundários e coleta de dados primários. O levantamento de dados secundários se deu por meio do acesso de informações contábeis e fiscais, disponibilizadas nos sites das prefeituras dos municípios, relativas ao período de 2004 a 2013. Para a coleta desses dados foi construído um roteiro, em formato *check list* com base no Quadro 1, que dispunha sobre quais informações deveriam estar disponíveis no site das prefeituras sob a forma de demonstrativos contábeis e fiscais, como Plano Pluri-Anual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Prestação de Contas (PC), Parecer Prévio (PP), Versão Simplificada dos Documentos (VS), conforme exige o artigo 48 da LRF de 2000.

Na página oficial da prefeitura de cada município procurou-se em todas as abas disponíveis por demonstrativos contábeis e fiscais ou por informações ao cidadão, no intuito de encontrar informações a cerca da alocação dos recursos públicos. Quando a página da prefeitura não disponibilizava as informações requeridas, a busca era então direcionada aos sítios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), do Sistema Fiscal de Informação (SIF) ou no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM). Quando encontradas, as informações eram conferidas de acordo com o roteiro em *check list*.

A coleta de dados primários se deu por meio de entrevistas estruturadas (Marconi & Lakatos, 2009), *in loco*, junto aos contadores responsáveis pela confecção dos demonstrativos contábeis e fiscais que deveriam ser disponibilizados.

O roteiro utilizado na condução da entrevista foi construído com base nas informações levantadas na literatura e dividido em três partes. A primeira colhia informações sobre o perfil do respondente. A segunda buscava informações sobre a transparência municipal e a terceira buscava os fatores que promoviam ou inibiam a *accountability* nos municípios. Destaca-se que a prefeitura da cidade de Porto Firme se recusou a participar da entrevista, portanto a análise deste município foi realizada de forma restrita, fundamentando-se apenas em informações secundárias.

Para a discussão dos resultados buscou-se cogitar os dados de modo que fosse possível confrontar as informações que deveriam ser disponibilizadas, conforme artigo 48 da LRF (2000), com aquelas encontradas nas buscas aos sites dos municípios e do TCE-MG, SIF e SICOM, e àquelas coletadas nas entrevistas pessoais com os contadores da prefeitura.

Dessa forma, pretendeu-se ter uma visão panorâmica sobre quais informações são divulgadas, buscando identificar se elas atendem as prerrogativas legais e quais fatores inibem ou promovem a transparência e a *accountability* na gestão municipal.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No âmbito da transparência buscou-se verificar quais relatórios financeiros e fiscais são disponibilizados a sociedade e o período em que estes foram divulgados. O resultado do levantamento é evidenciado na Tabela 1.

Tabela 1: Conteúdo dos Demonstrativos Contábeis disponibilizados no período de 2004 a 2013.

Relatórios/ Municípios	PPA	LDO	LOA	*PC	**PP	***RREO	****RGF	*****VS
Viçosa	2013	2013	2013	2013	-	2004 a 2013	2004 a 2013	RREO (2004 a 2013)
Teixeiras	2013	2013	2013	2013	-	2004 e 2013	-	RREO (2004 e 2013)
São Miguel	2013	2013	2013	2013	-	2007 a 2013	2007 a 2013	RREO (2007 a 2013)
Cajuri	2013	2013	2013	2013	-	-	-	-
Coimbra	2013	2013	2013	2013	-	-	-	-
Guaraciaba	2013	2013	2013	2013	-	2004 a 2008; 2008; 2012 e 2013	2004 a 2008; 2012 e 2013	RREO (2004 a 2008; 2012 e 2013)
Paula Cândido	2013	2013	2013	2013	-	2004 a 2008	2004 a 2008	RREO (2004 a 2008)
Porto Firme	2013	2013	2013	2013	-	-	-	-

Nota: * Prestação de Contas; ** Parecer Prévio; *** Relatório Resumido da Execução Orçamentária; **** Relatório de Gestão Fiscal; ***** Versões Simplificadas dos Documentos

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os dados revelam que apenas a prefeitura municipal de Viçosa utiliza um sistema integrado de divulgação, apresentando-se como município com a gestão pública mais bem estruturada. Os demais municípios não utilizam essa integralização de sistemas, por isso, os usuários (cidadãos) para terem acesso às informações precisam acessar o site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE- MG), usando um sistema de busca chamado de Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM) e do Sistema de Informações Fiscais (SIF).

Contabilidade e Controladoria no Século XXI

Como publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania Filgueiras (2011), a dificuldade de acesso às informações restringe sua efetivação. Como nem sempre o cidadão dispõe do conhecimento de que estas informações estão disponíveis em outro órgão, no caso o TCE-MG, sua capacidade analítica e crítica das ações de seus governantes se restringem apenas às observações de melhorias tornadas efetivas e não nas políticas planejadas que deveriam estar relacionadas à demanda da sociedade.

O representante do município de Viçosa relatou que “o meio de assegurar a transparência é divulgando as prestações de contas através da internet e das audiências públicas”. Afirmativa semelhante foi feita pelos entrevistados dos municípios de São Miguel do Anta, Teixeiras, Coimbra e Paula Cândido. No município de Guaraciaba “a prefeitura utiliza a internet, audiências públicas e o hall da prefeitura para divulgar as prestações de contas”. Enquanto que em Cajuri a prestação de contas é feita apenas pela internet. Nesse caso, o gestor foi enfático em afirmar que “não há realização de audiências públicas”, o que desencoraja a participação pública no processo democrático.

Questionados sobre quais relatórios são divulgados, os entrevistados afirmaram disponibilizar os relatórios que a LRF exige. Além disso, destacaram que:

“a divulgação das informações contribui para maior transparência e para o controle social” (Viçosa)

“as informações divulgadas aumentam a confiança no governo e diminui a prática de corrupção”. (São Miguel do Anta)

“que a transparência das contas públicas diminuem e pode diminuir a prática de corrupção”. (Guaraciaba)

“a divulgação das informações aumenta a confiança no governo e inibe a prática de corrupção por causa da transparência que é imposta ao município”. (Coimbra e Paula Cândido)

“a divulgação das informações sobre a gestão municipal aumenta a confiança no governo e diminui práticas de corrupção por promover melhor transparência e levar maiores informações ao público”. (Cajuri)

Todavia no levantamento dos relatórios divulgados pelos municípios, constatou-se que o PPA, a LDO, a LOA e as Prestações de Contas foram divulgados somente no ano de 2013 referentes aos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013. Além de não cumprir o dispositivo legal, a uma perda na qualidade da informação divulgada, pois devido ao atraso a informação perde a tempestividade, dificultando os mecanismos de *accountability* e controle social por parte da sociedade.

Nenhum dos municípios divulgou o Parecer Prévio, que visa à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial público municipal. Dessa forma dificulta-se o controle externo que deve ser realizado pelo poder Legislativo, comprometendo a *accountability* em sua dimensão horizontal.

Das versões simplificadas dos documentos só foram encontradas àquelas relacionadas ao RREO, que embora tenha sido divulgado por cinco dos oito municípios analisados, não contemplava todo o período em análise.

Contabilidade e Controladoria no Século XXI

Tendo como horizonte a percepção dos entrevistados sobre a prestação de contas pelo município e as características qualitativas das informações divulgadas, emergiram as seguintes afirmativas:

“é visível a prestação de contas da administração pública municipal diante da sociedade”. (Guaraciaba)

“administração pública presta conta perante a sociedade e essas informações são claras e precisas e proporcionam o conhecimento das ações da gestão pública.” (Teixeiras)

“a administração pública municipal presta conta perante a sociedade porque além da divulgação os relatórios, esses são bem claros e concisos”. (Coimbra e Paula Cândido)

“é possível perceber a prestação de contas da administração pública perante a sociedade de forma clara e precisa (...). o que possibilita a tomada de decisão por parte do cidadão.” (Cajuri)

“as informações são mantidas de forma clara e precisa, pois apresenta os indicadores e percentuais referentes aos gastos em áreas específicas como saúde e educação” (São Miguel do Anta).

A realização da transparência significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via, fomentar a *accountability* (Filgueiras, 2011), já que “com mais informação, o público é capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública” (Stiglitz, 1999). No entanto, “percebe-se pouco ou quase nenhum interesse da sociedade nas informações divulgadas”, afirma o entrevistado no município de viçosa.

Nesse sentido, os resultados remetem a uma reflexão sobre a dificuldade de acesso às informações pelo cidadão; déficit de informação divulgadas, restringindo-se àquelas determinadas pela legislação e que muitas vezes não condizem com as exigências da própria legislação; o despreparo do cidadão com relação à possibilidade de controlar os atos ilícitos cometidos no setor público e o interesse da sociedade em exercer sua autoridade de fiscalizador da ação pública dos agentes.

Por se concentrar na conduta de pessoas, a política da transparência produz uma noção de responsabilidade moral dos agentes, ou seja, a capacidade dos agentes de se tornarem responsáveis por suas ações. No caso dos pequenos municípios em análise a responsabilização é feita por meio da identificação dos responsáveis pela divulgação das informações no site da prefeitura e do TCE, uma vez que seus dados pessoais (nome, registro de classe e função) são explícitos nos relatórios.

Assim, caso os agentes públicos não se atentem aos parâmetros da lei, poderão sofrer punições ou sanções. No município de Teixeira o entrevistado relatou que “o não cumprimento da LRF ocasiona o pagamento de multas muito altas” e que ele pode ser responsabilizado enquanto profissional responsável pela prefeitura. Portanto, a um reforço a *accountability* horizontal, que segundo as proposições de O’Donnell (1998) é caracterizada pela existência estatal de controle dispostas a supervisionar e, até, punir ações de outras agências.

Quando arguidos quanto ao interesse da sociedade pelas informações divulgadas, visando principalmente o controle social, os entrevistados relataram que a minoria dos

indivíduos que demonstram interesse pelas informações divulgadas são os representantes de partidos políticos da oposição. Ou seja, o que alimenta a procura pelas informações divulgadas é o interesse político. Dessa forma, se a percepção dos contadores confirma a realidade, depara-se com uma das fragilidades da *accountability* vertical destacada por O'Donnell (1998) em que o cidadão que não acompanha as ações dos seus governantes e, portanto, não pode punir ou premia-lo nas próximas eleições.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo analisar, no período de 2004 até 2013, as ações desenvolvidas pela gestão pública dos municípios de Viçosa, Teixeira, Guaraciaba, Porto Firme, Paula Candido, Coimbra, Cajuri e São Miguel do Anta, localizados no estado de Minas Gerais, no intuito de promover a transparência, principalmente no que tange as exigências do artigo 48 da LRF que diz ser obrigatória a divulgação, inclusive em meios eletrônicos públicos, de informações acerca da gestão pública.

Existe uma divergência entre o que relataram os contadores responsáveis pelas informações geradas e divulgadas e as informações que estão realmente disponíveis para acesso da sociedade por meio da internet, no sítio do TCE-MG.

Documentos exigidos pela LRF, como os pareceres prévios que auxiliam o controle externo, não foram encontrados na pesquisa nos portais das prefeituras ou mesmo do TCE-MG e SIF. Isso demonstra que os municípios analisados têm se comportando de forma incipiente a promoção da transparência o que leva ao enfraquecimento da *accountability*.

O controle externo realizado pelo TCE-MG mostra uma tentativa de fortalecimento da *accountability* horizontal que apresenta efeitos positivos, uma vez que um dos entrevistados relata a possibilidade de sanção para aqueles que descumprem o dispositivo legal.

No entanto, a *accountability* em sua dimensão vertical ainda é muito frágil, pois segundo os entrevistados nota-se o mínimo de interesse do cidadão nos relatórios divulgados. E nota-se ainda, pouco interesse das prefeituras em desenvolver os mecanismos de participação da sociedade, como por exemplo, audiências públicas de prestação de contas.

O estudo não permite generalizações, pois está baseado em uma amostra não probabilística. Entretanto, permite observar que em pequenos municípios a deficiência de gestão e aspectos políticos ainda são fatores inibidores da transparência e da *accountability*, uma vez que ainda há a manutenção da cultura do secretismo.

Em síntese, podemos destacar que o controle externo do tribunal de contas é um fator que promove a transparência e *accountability* nos pequenos municípios. Já a possível falta de interesse da sociedade pelas contas públicas e os aspectos políticos são prováveis fatores inibidores.

6. REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*.

Albertin, A. L. (2003). *Enfoque gerencial dos Benefícios e Desafios da tecnologia de Informação para o Desempenho Empresarial*, São Paulo: FGV-EAESP.

- Albuquerque, J. D., Andrade, C. S. D., Monteiro, G. B., & Ribeiro, J. C. (2007). Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade. In *Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. São Paulo, Brasil, 7.
- Arretche, M. T. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, 31(11), 44-66.
- Barnard, F. M. (2001). *Democratic legitimacy: plural values and political power*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Bizerra, A. L. V. (2011) *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 124f. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Brasil. (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- Coimbra, C. J. M. (2011). *Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Maringá.
- Cruz, C. F. & Ferreira, A. C. S. (2008). Transparência na Elaboração, Execução e Prestação de Contas do Orçamento Municipal: Um Estudo em um Município Brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 13(2).
- Cruz, C. F. D., Macedo, M. A. S., & Sauerbronn, F. F. (2013). Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1375-1399.
- Cruz, C. F., Ferreira, A. S., Silva, L. M. D., & Macedo, M. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-76.
- Figueiredo, V. S, & dos Santos, W. J. L. (2013). Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*, 8(1).
- Filgueiras, F. (2011). Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. *Lua Nova*, 84, 65-94.
- Franco, L. M. G., Rezende, D. A., Figueiredo, F. C, & Nascimento, C. (2014). Nível de Divulgação Eletrônica da Contabilidade Pública dos Municípios do Paraná no Ambiente da Internet. *Revista de Ciências da Administração*, 16(38), 140-153.
- Gerigk, W. (2008). *O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná*. . 315 f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
- Gil, A. C. (2010). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Marconi, M. A., Lakatos, E. M. (2009). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2002). Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In *Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 7.
- Medeiros, A. K., Crantschaninov, T. I., & da Silva, F. C. (2013). Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de

administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 745-775.

O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-54.

Minayo, M. C. S, & Minayo-Gómez, C. (2003). Dífceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos de problemas de saúde. *O Clássico e o Novo*, 117.

PETTIT, P. (2001). *A theory of freedom: from the psychology to the politics of agency*. Cambridge: Polity Press.

Pinho, J. A. G.; Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), p. 1343-1368.

Pires, A. M., Scherer, F. L., Dos Santos, M. B., & Carpes, A. M. (2013). Transparência da Gestão Pública Municipal: um Estudo dos Municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS. *Estudos do CEPE*, 38, 131-160.

Platt Neto, O. A. Cruz, F. Ensslin, S.R. & Ensslin, L. (2007). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94.

Ribeiro, C. P. P; Gomes, A. P. (2012). Transparência Fiscal na Gestão Pública Municipal no Estado de Minas Gerais. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – EnAnpad, Rio de Janeiro, Brasil, 36.

Santana Junior, J. J. B. Libonati, J.J. Vasconcelos, M.T.C. & Slomsk, V. (2009). Transparência Fiscal Eletrônica: Uma análise dos níveis de Transparência Apresentados nos Sites dos Poderes e Órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 3(3), 62-84.

Stiglitz, J.E. (1999). On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life. *Londres: Oxford Amnesty Lecture*.

Teodósio, A. S. S. (2010). Gestão Pública em cidades de Pequeno Porte: oito perspectivas críticas do desenvolvimento local. *Revista Administração em Diálogo*, 14(1), 01-28.