

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

**CITY ADMINISTRATION TRANSPARENCY INDEX: A STUDY OF THE MOST
POPULOUS CITIES IN RIO GRANDE DO NORTE STATE**

**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL: UN ESTUDIO EN LOS MUNICÍPIOS
MÁS POBLADOS DE RIO GRANDE DO NORTE**

Fábia Jaiany Viana de Souza

Mestranda em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB)
Contadora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
(IFRN)

Endereço: Av. José Rodrigues de Aquino Filho, 640 – Alto de Santa Luzia
59.215-000 Nova Cruz/RN, Brasil
Email: fabiajaiany@yahoo.com.br

Célio da Costa Barros

Mestrando em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB)
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU)

Endereço: Rua Rui Barbosa, 909 – Morro Branco
59.064-000 Natal/RN, Brasil
Email: celioeb@tcu.gov.br

Fábio Resende de Araujo

Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Endereço: Rua Pe. Alvares Pitangueira, 248 – Centro
59.072-970 Lagarto/SE, Brasil
Email: resende_araujo@hotmail.com

Maurício Corrêa da Silva

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB)
Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Endereço: Av. Senador Salgado Filho, 3000 – Campus Universitário – Lagoa Nova
59.072-970 Natal/RN, Brasil
Email: prof.mauriciocsilva@gmail.com

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte (RN), a partir da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011). Para atingir esse objetivo, foram selecionados os municípios do RN que possuíam mais de 50.000 habitantes, o que resultou numa amostra de oito municípios (Natal, Mossoró, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim, Caicó e Açu). A metodologia utilizada para estabelecer um ranking de transparência dos municípios analisa nos sítios municipais variáveis como, Execução orçamentária, Classificação Orçamentária, Contratos, Séries Históricas, Possibilidade de download, Facilidade de navegação que são divididas em três parâmetros: Conteúdo, Série Histórica e frequência de atualização e Usabilidade. 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.

ABSTRACT

The general purpose of this study is to analyse the transparency in the most populous cities in Rio Grande do Norte state by means of a methodology proposed by Biderman e Puttomatti (2011). In order to achieve this objective, Rio Grande do Norte cities with a population of at least 50,000 in habitantes were selected. This resulted in a sample of eight cities (Natal, Mossoró, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim, Caicó e Açu). The methodology employed to establish a rank of the cities transparencies, by means of analysis of their websites, included variables such as budget execution, budget classification, contracts, historical series, optional download, ease of navigation, which are divided in three parameters: contents, historical series, update and usability. According to the results, among the eight cities analysed, Natal had the best transparency index, with a 79% score, followed by Parnamirim (72%) and Caicó (67%). Furthermore, a comparison of the performance of the cities in the three parameters analysed showed that the cities had higher scores on items related to historical series and update. The conclusion is that the city administrations subject to the survey still need to improve their information transparency levels so that citizens may have a better experience with the contents provided in the official websites and that the population may bring into effect the social control of the public management practices in a more effective way.

Keywords: Index . Transparency . Municipalities .

RESÚMEN

Esta pesquisa tiene como objetivo general analizar la transparencia de los municipios más poblados de Rio Grande do Norte (RN), partiendo de la metodología propuesta por Biderman y Puttomatti (2011). Para alcanzar ese objetivo, fueron seleccionados los municipios de RN que poseían más de 50.000 habitantes, lo que resultó en una amuestra de ocho municipios (Natal, Mossoró, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim, Caicó y Açu). La metodología utilizada para establecer un *ranking* de transparencia de los municipios analizó en los sitios *webs* municipales variables cómo: Ejecución de verba, Clasificación de verba, Contratos, Series Históricas, Posibilidades de *download* y Facilidad de navegación y que fueron divididos en tres parámetros: Contenido, Serie Histórica y frecuencia de actualización y la Usabilidad. Los resultados revelaron que el municipio que presentó el mejor índices de transparencia, entre los ocho analizados, fue Natal con 79% de la puntuación posible, seguido de Parnamirim (72%) y Caicó (67%). Y que comparando el desempeño de los municipios en los tres parámetros analizados, se constata que los municipios obtuvieron una mayor puntuación en los ítems referentes a las series históricas y actualización. Se concluye que los municipios pesquisados todavía precisan mejorar el nivel de transparencia de sus informaciones para que los ciudadanos puedan tener un mejor contacto con lo que está disponible en sus portales electrónicos y también puedan ejercer el control social más eficaz delante las acciones de los actos de la gestión pública.

Palabras clave: Índices. Transparencia. Municipio.

1 INTRODUÇÃO

O crescimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) que ocorreram nos últimos anos com o avanço da globalização, tem possibilitado aos cidadãos uma 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 (PINHO, 2008).

A gênese deste processo, conforme discutido por Rezende, Cunha e Cardoso (2010), deve-se a um arcabouço normativo que vem a fortalecer a democracia e iniciou-se com a *New Public Management* (NPM). Segundo Upping e Oliver (2010), esse termo refere-se a uma visão pública orientada para o cidadão, com foco em resultados, onde é preconizada a incorporação de instrumentos gerenciais do setor privado no setor público. Essa característica facilitou no Brasil a aprovação de uma Constituição Federal, batizada por Ulysses Guimarães de *constituição-cidadã*, que expressa no 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 informação, quando editou a Lei Complementar nº 131/2009, 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 Complementar nº 12.527/2011, 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, criando novos serviços, com melhor qualidade, menor custo e viabilizando potencialmente ao cidadão a participação de forma mais efetiva na administração pública (MENEZES, 2006).

Diante disso, estão sendo realizadas pesquisas que analisam a internet como ferramenta de transparência para a gestão pública. Alguns desses estudos são debates teóricos a respeito das relações entre transparência e *accountability*, focando a Lei de Acesso à Informação, entre elas cita-se: Fabiano (2012) que investigou os obstáculos da implementação da Lei de Acesso brasileira à luz da experiência internacional e à luz do papel da sociedade civil em torno do tema no Brasil; os resultados permitiram constatar como obstáculos da implementação da lei a ausência de órgão supervisor ou baixa autonomia dos órgãos existentes, limitação no escopo da Lei e ausência de referência legal em relação ao fato de que não resposta é violação ao direito à informação. Wright, Marinho e Araújo (2012) identificaram como o sistema de custos pode auxiliar o controle social e as necessidades informacionais geradas através da lei de acesso; ao final da pesquisa, os autores concluíram

que deve ser priorizada a divulgação de informações de custos referentes aos resultados de programas e ao valor total gasto por cada órgão em sua missão institucional.

Outras pesquisas abordam a construção da *accountability* através da transparência em portais eletrônicos como os trabalhos de Cunha e Santos (2005) que pesquisaram a utilização de meios eletrônicos por vereadores brasileiros na comunicação com o cidadão, e com o poder executivo; ao término da pesquisa constatou-se que não foram observadas iniciativas e práticas que possam facilitar o envolvimento democrático, vereador-cidadão, ou uma maior participação popular no mandato e de Pinho (2008) que analisou os portais de governos estaduais no Brasil para identificar os movimentos do governo eletrônico que pretendem aprofundar a democracia por meio de processos digitais; os resultados demonstraram que todos os processos de absorção dos parâmetros da sociedade digital e do desenvolvimento da democracia, ainda estão em construção na sociedade brasileira, o que demonstra que os movimentos referentes à transparência devem ser direcionados no sentido de se maximizar o incentivo a participação popular no governo e não apenas ser incentivada a divulgação de informações públicas pelos governantes.

Ressalta-se, ainda, a elaboração de trabalhos focando a construção de índices de transparência, a partir de análises dos portais eletrônicos dos entes governamentais, como o de Cruz, Silva e Santos (2009) que verificaram o nível de transparência fiscal eletrônica nos sites dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro e os fatores que podem influenciar essa transparência; os resultados permitiram observar baixos níveis de transparência incompatíveis com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e ainda relações positivas e significativas entre nível de transparência fiscal eletrônica e as variáveis: população, receita orçamentária, taxa de alfabetização, IDH-M, IQM e estágio do site e o de Cruz et al (2010) que pesquisaram o nível de transparência das informações referentes a gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos municípios brasileiros mais populosos e quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios podem explicar o nível de transparência; constatou-se a existência de relação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações referentes à gestão pública dos municípios pesquisados.

Assim, diante da relevância do tema para a Administração Pública e em virtude da necessidade de estudos que visem a transparência das localidades que ainda não possuem pesquisas sobre essa temática, surge a seguinte questão de pesquisa: **Como se encontra a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte, a partir da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011)?** Com base no problema, essa pesquisa tem como objetivo geral analisar a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte (RN), a partir da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011).

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 da teoria da agência, *accountability*, transparência e estudos anteriores. O terceiro trata da metodologia que norteará a pesquisa. O quarto apresenta os resultados da pesquisa. O quinto considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA DA AGÊNCIA

As relações entre proprietários e administradores são bem antigas, entretanto, as diferenças de desempenho dos administradores proprietários e dos administradores não-proprietários só ganharam uma abordagem mais intensa na década de 1970, por Jensen e Meckling (1976), que passaram a denominar os atores dessas relações como principal e agente e a introduzir os conceitos da Teoria da Agência.

O trabalho de Jensen e Meckling (1976) faz referência aos conflitos de interesse que são comuns em ambientes onde existe separação entre propriedade e gestão. Esses autores definem a relação principal-agente como uma espécie de contrato no qual uma das partes (o principal) incentiva a outra parte (o agente) a realizar algum serviço em seu nome, delegando autoridade ao agente. Relações com essas características podem ser visualizadas em várias situações, como, por exemplo, entre administradores (agente) e acionistas (principal) ou entre corretores (agente) e investidores (principal).

Essa teoria tem relação com a fragmentação da propriedade e agente é todo administrador que não seja o proprietário da organização. Portanto, Fontes Filho (2003), discutem que o principal e o agente podem ter interesses distintos. Ainda conforme o mesmo autor, a separação entre propriedade e gestão, embora necessária, insere problemas de relação entre proprietários e gestores. Assim, o agente, pode possuir interesses individuais, que não sejam os mesmos objetivos do principal, ou não empregar esforço suficiente para a condução do negócio.

A teoria da agência é uma forma de interação social e decorre do fato de uma pessoa, chamada de agente, agir em nome e no interesse de outra, denominada de principal, num domínio particular de problemas de decisão. Essa teoria visa ressaltar os conflitos que podem surgir entre os diferentes possuidores de capital de uma empresa e a complexidade das formas de controle que devem ser introduzidas nas relações desenvolvidas entre os acionistas externos e os gestores, de forma a minimizar tais conflitos.

De modo semelhante ao que ocorre em uma organização privada, onde é possível verificar a existência de uma competição entre o principal (proprietários ou acionistas) contra a assimetria informacional ocasionada pelo agente (administradores, diretores e gerentes), no setor público o mesmo tipo de competição pode ser visualizado (HEALD, 2003). Os cidadãos (principal), não conseguem realizar o monitoramento de todas as ações dos administradores públicos (agente), que possuem um número muito maior de informações sobre a gestão do que os cidadãos (principal). Dessa forma, no setor público, observam-se relações de conflitos de agência, o que permite inferir que alguns problemas em âmbito público possam ser observados a luz da teoria da agência (CRUZ, 2010).

Albuquerque et al (2007) apresentam como mediadora do conflito da assimetria informacional *accountability* (dever de prestar contas) e os seus atributos (transparência, clareza e tempestividade) contribuem para a estreitar a relação entre cidadãos e a administração dos gestores públicos. Assim, aumentando a evidenciação e transparência das informações, pode-se reduzir a assimetria informacional no setor público e isso servir ainda como a forma de obtenção de confiança da sociedade perante os gestores públicos.

2.2 ACCOUNTABILITY

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; o desenvolvimento político na trajetória para tornar as burocracias responsáveis; a baixa contribuição dos diversos esforços de reformas da administração pública e a precariedade dos controles formais.

Segundo essa mesma autora, 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), constata 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. Os autores 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 (CASTRO, 2011).

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. Castro (2011) 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.

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*).

2.3 TRANSPARÊNCIA

A promoção da transparência é um dos elementos que servem para consolidar a *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).

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 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - 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. Além disso, a LRF ampliou o princípio constitucional da transparência, ao estabelecer em seu artigo 48 que nas fases de desenvolvimento do planejamento público os governantes do executivo devem realizar audiências públicas para a população e o legislativo, divulgando o planejamento, e no seu artigo 9º ela dispõe sobre outras audiências públicas divulgando quadrimestralmente para os cidadãos como se encontra a execução do que definido no planejamento (AZEVEDO, 2013).

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).

A edição da Lei Complementar 131/2009 trouxe alterações nos dispositivos da 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 Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 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. (STN, 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” (STN, 2013).

A transparência representa um instrumento que possibilita uma melhor gestão dos recursos públicos, estabelecendo regras claras e precisas a todos os gestores e em todas as esferas. Essas regras incidem sobre a gestão da receita e da despesa públicas, sobre o endividamento e gestão do patrimônio público (RIBEIRO; BORBOREMA, 2006). Quando exigida para os atos de gestão da administração pública deve ser enxergada como uma ferramenta importante de controle, que deve ser utilizada pelos cidadãos, para fiscalizar as ações dos governantes das três esferas do governo: federal, estadual e municipal.

A transparência no setor público, considerada como um requisito para uma gestão democrática depende do grau e da forma como se dá o acesso dos usuários à informação e tal variável é definida mediante um processo político e ideológico, em que se opta ser transparente ou não. Tanto que é possível observar dificuldades de assimilação das informações dos atos da administração pública pelos usuários e, até mesmo, a ausência da transparência do poder público perante a comunidade (CRUZ; FERREIRA, 2008).

As discussões referentes à transparência dos atos da gestão pública ganha especial enfoque, em virtude do crescimento e da disseminação das tecnologias de informação, o que vem ocorrendo a nível mundial e no Brasil não deixa de ser diferente, tendo em vista a elaboração de ferramentas de disponibilização de informações da administração pública para a sociedade (AKUTSU, PINHO; 2002).

A disseminação ocorrida no uso das tecnologias da informação (TIC) nos últimos anos tem acarretado contribuições para vários setores, o que engloba também o setor público, que tem incorporado mecanismos com a finalidade de tornar a gestão pública mais eficiente e permitir aproximação entre os governantes e a sociedade (RAUPP; PINHO, 2012). De acordo

com Malin (2003), a principal contribuição que a utilização das TICs pode proporcionar é a redução do custo do exercício da cidadania, tendo em vista que vez que a sociedade poderá despende uma quantidade menor de tempo e dinheiro para obtenção das informações do seu interesse.

Assim, essa difusão de informações favorece os atores sociais, na busca da transparência, responsabilização e prestação de contas (FERREIRA, 2004). A transparência relaciona-se a abrangência e a fidedignidade pelos quais as ações dos entes públicos são apresentadas a sociedade, devendo ser divulgadas todas as informações relacionadas aos atos dos agentes e as atividades públicas, o que permite que as organizações e agentes públicos passem a ser objetos de constante supervisão e avaliação pela sociedade (ROCHA, 2011).

Segundo Cruz (2010), a transparência para a gestão pública contempla dois aspectos: aquele referente à disponibilidade de informações e aquele relacionado ao controle social exercido pela população. A partir dessas duas vertentes, observa-se que a primeira abordagem deve processar-se de maneira ampla, clara e acessível, para que a segunda possa atuar de maneira eficaz.

Raupp e Pinho (2011) enfatizam que sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos. Pinho (2008), nessa mesma perspectiva, discute que a transparência pode ser visualizada como um elemento de contribuição para redução da corrupção em âmbito público e como um aspecto capaz de permitir que as relações entre o Estado e a sociedade civil possam ser mais democráticas.

2.4 ESTUDOS ANTERIORES

Ao levantar pesquisas anteriores sobre o tema, foram identificados alguns estudos que avaliaram a transparência de portais eletrônicos em âmbito nacional e internacional. Alguns desses estudos são apresentados na sequência.

A pesquisa de Lock (2003) teve o objetivo de constatar se o estabelecido no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta sendo cumprido pelas prefeituras. Os resultados do estudo demonstraram que a grande maioria das prefeituras não cumpre o mínimo que está previsto na legislação, impossibilitando os cidadãos de ter acesso aos dados econômicos financeiros referentes aos gastos, informações de planejamento e orçamento das prefeituras.

Holzer e Kim (2005) construíram um índice para avaliar os websites das cem maiores cidades do mundo. Esse estudo destaca a crescente atenção fornecida a privacidade e segurança e a necessidade de maior atenção para aspectos relacionados a participação cidadã nos portais municipais. Observou-se que existe uma lacuna entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e é muito importante para organizações internacionais, como a ONU, que cidades localizadas em países avançados países que tentem minimizar o fosso digital existente.

A importância atribuída pelos municípios paranaenses ao crescimento do empreendedorismo local por meio de portais eletrônicos foi pesquisada por Silva e Correa (2006). Os autores buscaram informações referentes às políticas ou programas públicos que contribuíram à promoção do empreendedorismo nos municípios paranaenses que utilizaram *sites* como ferramenta da governança eletrônica municipal. Para atingir o objetivo da pesquisa foram analisados 372 portais de governos municipais, utilizando 34 indicadores considerados importantes para a promoção do empreendedorismo, os quais foram selecionados com base em uma revisão da literatura.

Ao final da pesquisa, os autores concluíram que as prefeituras municipais do Estado do Paraná ainda precisam aprimorar a sua governança eletrônica relacionada ao empreendedorismo, uma vez que a quantidade de informações disponíveis nos *sites*

comprovou que o governo local não está maximizando a utilização de uma ferramenta relevante para os municípios. Tendo em vista que o empreendedorismo possibilita o desenvolvimento econômico, ao contribuir para uma melhor distribuição da riqueza, gerando novos empregos e aumentando a arrecadação local.

As práticas de divulgação de relatórios de desempenho adotadas por 56 departamentos do governo australiano foram pesquisadas por Herawaty e Hoque (2007). O período de análise compreendeu os anos de 2005 e 2006 no que se refere à divulgação de 47 itens obrigatórios e 20 voluntários, que constituíram o índice elaborado pelos autores. Os resultados permitiram constatar que o nível de o *disclosure* voluntário é mais elevado do que a divulgação obrigatória nos departamentos analisados. Constatou-se, ainda que os relatórios anuais dos departamentos do governo apresentam um baixo nível de divulgação nas áreas de recursos humanos, gestão de ativos, controle externo e compras e contratação.

Styles e Tennyson (2007) investigaram a divulgação e acessibilidade dos relatórios financeiros do governo local na internet para uma amostra de 300 municípios norte-americanos. Os resultados evidenciaram que a disponibilização de relatórios financeiros é mais visualizada nas maiores cidades. Além disso, o estudo também revelou que aquelas cidades com maior renda per capita são as que mais disponibilizam relatórios financeiros.

As informações de natureza financeira disponibilizadas por uma amostra de 65 municípios espanhóis em seus *websites* foi analisada por Pérez, Bolívar e Hernández (2008). Os autores ainda buscaram verificar se a análise da divulgação das informações financeiras tem influência pelo contexto em que a município atua. Ao final da pesquisa, foi possível observar que os municípios da amostra apresentaram um baixo nível de divulgação e apenas a variável custo da dívida e percentual de acesso à Internet nas residências tiveram influência no nível de divulgação das informações.

Cruz (2010) investigou o nível de transparência das informações referentes a gestão pública apresentadas pelos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e as características e indicadores socioeconômicos que podem ter relação com o nível de transparência observado. Os resultados da pesquisa demonstraram a existência de relação entre as condições socioeconômicas dos municípios e a transparência na disponibilização de informações sobre a gestão pública nos portais eletrônicos dos municípios pesquisados.

O estudo de Santana Junior et al (200) teve como finalidade analisar os níveis de transparência fiscal eletrônica observados nos *sites* dos Poderes/Órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil e a sua relação com indicadores econômico-sociais. Após a realização da pesquisa, os autores verificaram que em todos os casos, em média, a existência de um baixo atendimento à integralidade das exigências legais de transparência fiscal eletrônica e que os indicadores econômico-sociais justificam as diferenças de níveis de transparência encontradas.

Rocha (2011) desenvolveu seu estudo no sentido de analisar o potencial de *accountability* dos pareceres prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, visando observar as dimensões da *accountability* presentes nesses documentos. Ao término da pesquisa, verificou que os pareceres prévios elaborados pelo TCE/SC não proporcionam o potencial de *accountability* esperado desse instrumento. Além disso, também, foi possível observar que o TCE/SC não tem avançado no que se refere a *accountability*, uma vez que não utiliza nem aprofunda as possibilidades que a legislação permite.

Um modelo que se propõe a identificar a capacidade dos portais eletrônicos de câmaras municipais em desenvolver condições para a *accountability* foi proposto por Raupp (2011). Ao analisar os portais das câmaras municipais das 10 capitais mais habitadas do Brasil foi elaborado um modelo de análise que apresenta diferentes escalas de capacidade

(nula, baixa, média e alta). Esse instrumento possibilitou uma avaliação das condições de transparência através dos portais eletrônicos das câmaras municipais.

A capacidade dos sites das Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina em desenvolver a *accountability* foi investigada por Raupp e Pinho (2011). Após a realização do estudo, o autor constatou que as condições para construção da *accountability* não estão sendo atendidas, sendo ressaltado que a existência dos portais eletrônicos parece ser apenas um atendimento as exigências da globalização que são impostas as câmaras.

Ribeiro e Zuccolotto (2012) identificaram quais fatores influenciam o nível de transparência eletrônica dos municípios brasileiros. Os autores realizaram uma avaliação do nível de transparência dos municípios e, em seguida, utilizaram a análise discriminante para identificar quais fatores fiscais e sociais, influenciam o Índice de Transparência Fiscal dos Municípios. Ao final da pesquisa, constatou-se que a transparência fiscal ainda é pouca utilizada pela administração pública e que a transparência observada está relacionada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico.

3 METODOLOGIA

A seguir as descrições dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

3.1 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.

3.2 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. Vale ressaltar, a existência de outras metodologias para o calculo dos índices de transparência municipal, como a de Cruz (2010) e a de Ribeiro e Zuccolotto (2012), no entanto, optou-se pelo modelo de Biderman e Puttomatti (2011) em

virtude de divulgar essa metodologia que é mais utilizada para níveis de transparência estadual. 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 e ocorreu com a análise dos portais eletrônicos dos oito municípios pesquisados. Em cada sítio foi realizado um levantamento das variáveis constituintes do índice. Em seguida, foi atribuída uma pontuação para o que foi observado no sítio. Posteriormente, as pontuações atribuídas para cada variável foram inseridas em planilhas do Microsoft Excel, com a finalidade obter o índice de transparência dos municípios do RN, a partir do somatório individual de cada variável.

Com a finalidade de verificar se os níveis de transparência encontrados tem relação com indicadores econômicos e sociais dos municípios pesquisados, foram coletados os seguintes índices: Índices de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB do 5º. ao 9º. ano para o exercício de 2012; o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH para o ano de 2013; o PIB per capita para o ano de 2012; o Índice Firjan para o ano de 2012 e a Receita Tributária para o ano de 2012. Para essa análise foi utilizada a correlação de Spearman através do software R (R Development Core Team, 2012) versão 2.15.1.

As análises dos níveis de transparência foram realizadas através da observação dos índices obtidos por meio da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011). Esses índices podem variar de 0 a 100%, sendo considerado mais transparente aquele município que apresentar um índice 100%, assim, quanto mais próximo de 100% melhor para os municípios analisados.

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
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
Pontuação Total	1400	1020	810	900	750	820	870	890	800

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	100	100	60	100	50	40	50	60	50
Atualização	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pontuação Total	200	200	160	200	150	140	150	160	150

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
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
Pontuação Total	400	350	290	330	280	280	260	280	250

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 sites. 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 sites 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.

Com o objetivo de verificar a existência de alguma relação linear do Índice de Transparência com variáveis socioeconômicas dos municípios, foi utilizado o coeficiente de Correlação de Spearman. Esse método foi selecionado em virtude da amostra possuir apenas 8 cidades. O coeficiente ρ de Spearman mede a intensidade da relação entre variáveis, usando a ordem das observações ao invés do valor observado. Desse modo, esse coeficiente não é sensível a assimetrias na distribuição, nem à presença de *outliers*, não exigindo que os dados provenham de duas populações normais. Para a análise foi utilizado o software R (R Development Core Team, 2013) versão 2.15.1.

A Tabela 6 apresenta as correlações calculadas com o respectivo valor p do teste. A hipótese que está sendo testada em cada teste é se a correlação entre as duas variáveis é diferente de zero.

Tabela 6 – Correlação de Spearman

	Correlação de Spearman	Valor p
ÍndiceT versus Ideb5	0.675	0.0664*
ÍndiceT versus Ideb9	0.659	0.0757*
ÍndiceT versus IDH	0.611	0.1077*
ÍndiceT versus PIB	0.381	0.3599
ÍndiceT versus ÍndiceF	0.619	0.115
ÍndiceT versus ReT	0.238	0.5821

Legenda: ÍndiceT – Índice de Transparência; Ideb5 – Ideb do 5º ano; Ideb9 – Ideb do 9º ano; IDH – Índice de desenvolvimento humano municipal; PIB – Produto interno bruto; ÍndiceF – Índice de Firjan; ReT – Receita tributária. Nota: *significante ao nível de 10%.

A partir da observação da Tabela 6, verifica-se que a um nível de significância de 10%, rejeita-se a hipótese de que o coeficiente de correlação é igual a zero, para os pares de variáveis formados pelo Índice de Transparência com os Ideb do 5º e 9º ano. A correlação do índice com o IDH foi considerada significativa, pois o valor p do teste está bem próximo do nível de significância de 10%. Observa-se, também, que os coeficientes significantes são positivos e maiores que 0.6. Esse valor para o coeficiente pode ser considerado moderado. Com isso, pode-se concluir que quando o valor do índice de transparência aumenta, espera-se que os Ideb do 5 e 9º ano e o IDH também aumentem. Esses resultados confirmam o que foi obtido nas pesquisas de Ribeiro e Zuccolotto (2012) e Cruz (2010), que identificaram que a transparência observada em seus estudos está relacionada com melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico.

Constatou-se a existência de assimetria da informação nos municípios analisados, tendo em vista que a disponibilização de informações a sociedade ainda é incipiente. Essa situação permite que apenas os administradores públicos tenham acesso a um número maior de informações sobre a gestão, impossibilitando que os cidadãos realizem o monitoramento de todas as ações dos governantes. A teoria da agência em âmbito público explica que nesses casos de conflito da assimetria informacional deve-se aumentar a evidenciação e transparência das informações, para que se possa estreitar a relação entre sociedade e gestores públicos e servindo, ainda, como a forma de obtenção de confiança da sociedade perante os gestores públicos.

Verificou-se que a transparência da gestão pública visualizada nos municípios analisados somente apresenta a vertente da transparência relacionada à disponibilização de informações. Assim, constatou-se que os sítios apresentam poucas informações e aquelas que são disponibilizadas não permitem fácil acesso para seus usuários. Assim, espera-se que esses municípios possam aperfeiçoar a evidenciação de informações e que, também, insiram em seus portais eletrônicos ferramentas que incentivem a participação da sociedade na gestão pública, de modo que os cidadãos possam exercer o controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em atenção ao objetivo formulado identifica os índices de transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte, a partir da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011).

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. Além disso, verificou-se que quando o valor do índice de transparência aumenta, se espera que os Ideb do 5 e 9º ano e o IDH também aumentem. Esses resultados confirmam o que foi obtido nas pesquisas de Ribeiro e Zuccolotto (2012) e Cruz (2010), que identificaram que a transparência observada

em seus estudos está relacionada com melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico.

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.

ALBUQUERQUE, et. Al. **Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-Sociedade**. In: 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007, São Paulo. **Anais...**, FEA/USP, 2007.

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.

AZEVEDO, R. R. Uma análise dos índices da lei de responsabilidade fiscal nos municípios paulistas após a implantação do projeto AUDESP. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, UNEB, Salvador, v. 3, n. 2, p. 3, mai./ago.2013.

BIDERMAN, C.; PUTTOMATTI, G.. **Metodologia do Índice de Transparência**. Disponível em: http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7 . Acesso em 30 de novembro de 2012.

BRASIL. **Constituição Federal**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, 2012.

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.

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://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=1099&AspxAutoDetectCookieSupport=1>> Acesso em 2 fev 2013.

CRUZ,C. F. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 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.

CRUZ, C. F. et al. 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.

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.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: Congreso Internacional del CAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, 28-31 out. 2003.

HEALD, D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. **Public Administration**, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

HERAWATY, M.; HOQUE, Z. Disclosure in the annual reports of Australian government departments. **Journal of Accounting & Organizational Change**, Victoria - Australia, v. 3 n. 2, p. 147-168, 2007.

HOLZER, M.; KIM, S. **Digital Governance in Municipalities Worldwide (2005)**. Division for Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs, United Nations. 2005.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

LOCK, F. N. **Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet**. 2003. 111 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2003.

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.

PÉREZ, C. C.; BOLÍVAR, M. P. Rodríguez; HERNÁNDEZ, A. M. L. e-Government process and incentives for online public financial information. **Online Information Review**, Bradford, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

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.

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.

RIBEIRO, C. de C.; BORBOREMA, E. A. **A homepage contas públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social**. Brasília, 2006. Monografia (Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento para o Setor Público) .

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança** , Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai-ago 2011.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. et al. 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** , Brasília, v. 3, n. 3, p. 62-84, set-dez. 2009

SILVA, J. M.; CORREA, P. S. A. Governança eletrônica e o empreendedorismo: uma análise dos sites das prefeituras do estado do Paraná. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2006. p. 1-16.

SLOMSK, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

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.

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.