

O nível de transparência dos portais eletrônicos: O caso das capitais brasileiras

JAILZA MENDES DA COSTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

jailzamendes@live.com

FERNANDO JOSE VIEIRA TORRES

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

fjttorres@hotmail.com

KLIVER LAMARTHINE ALVES CONFESSOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

adm.kliver@gmail.com

JOSÉTE FLORÊNCIO DOS SANTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

jfs@ufpe.br

Introdução

O Controle Social permite o cidadão exercer maior fiscalização sobre a gestão pública. Nesse sentido, constitui uma perspectiva da participação da sociedade nos planos e programas governamentais, acompanhamento sua alocação de recursos. Para isso, as informações públicas devem atender ao princípio da transparência. Uma das formas de divulgar estes dados é através de portais eletrônicos oficiais. Logo, faz-se necessário evidenciar o nível de transparência destes portais.

Problema de Pesquisa e Objetivo

Diversas pesquisas vêm analisando se os portais eletrônicos oficiais contribuem para o Controle Social, por exemplo, Cruz et al (2012) e Raupp e Pinho (2010). Os resultados apresentam baixos níveis de transparência e uma relação inversa com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Assim, tem-se como proposta verificar o nível de transparência nos portais das capitais brasileiras e relacionar os seus índices com a população e o IDH.

Fundamentação Teórica

São abordados conceitos de governança no setor público e as distinções entre transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas que são partes integrantes do conceito de accountability. Em seguida discute sobre o conceito de controle social, distinguindo-o de controle interno e externo. Segundo Souza (2010), o Controle Social deve ser entendido como o controle da sociedade sobre o destino das políticas sociais para que atendam aos reais interesses da maioria da população.

Metodologia

Esta pesquisa é classificada como exploratória, descritiva e longitudinal. Para alcance do objetivo geral adotou-se a metodologia de Raupp e Pinho (2010) para avaliação da transparência da gestão pública, tomando como referência o utilizado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). A coleta de dados foi realizada diretamente nos portais das prefeituras, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2016. Realizou-se um levantamento dos portais oficiais existentes para cada uma das capitais dos 26 estados-membros e o Distrito Federal.

Análise dos Resultados

João Pessoa foi classificada como a capital mais transparente obtendo um índice de 52% na avaliação do seu portal, ou seja 75 do total do ITGP-M. A capital que obteve o segundo melhor índice de transparência foi Minas Gerais, que alcançou uma pontuação de 71 pontos dos 143 do ITGP-M, o equivalente a 50% do esperado. Houve destaque também para as capitais Recife, Florianópolis e Porto Alegre, que alcançaram uma pontuação de 68 e 69 pontos do ITGP-M, o equivalente a 48% do seu total. Os demais municípios obtiveram no máximo 46% - (Curitiba) do ITGP-M e o mínimo de 17% (São Luís).

Conclusão

O ITGP-M mínimo foi de 17% em São Luís e o máximo, de 52% em João Pessoa. Ao analisar por região, no Norte, destaca-se a capital do Amazonas, com 65 pontos; no Nordeste, João Pessoa liderou; Na Região Centro-Oeste, a pontuação variou entre 42% e 36% do ITGP-M; Na Região Sudeste encontrou a segunda melhor capital, Belo Horizonte, com 50% do ITGP-M; No Sul, houve verifica-se um empate entre Porto Alegre e Florianópolis, com 69 e 68 pontos. Quanto a relação do nível de transparência destes portais com as variáveis população e IDH verificou-se não existe alguma evidência.

Referências Bibliográficas

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública - RAP, v. 1, n. 46, p. 153-176, 2012.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. FGV. EBAPE. 2010.

O nível de transparência dos portais eletrônicos: O caso das capitais brasileiras

1. INTRODUÇÃO

O diálogo entre a administração pública e a sociedade passa pelo viés de alguns conceitos que vem sendo discutidos na perspectiva de pressionar o Estado. Entre estes conceitos, temos a Governança Corporativa (GC), que vem sendo adaptada ao setor público, trazendo os princípios de transparência, equidade, *accountability* e a responsabilidade corporativa. Ao se utilizar da Governança para gerir o setor público de maneira eficiente e eficaz, o princípio da transparência é essencial diante as ações de cada gestor público, que devem ser expostas de maneira clara e objetiva, para que assim as sociedades reivindiquem atos condizentes com os interesses da coletividade.

Conforme o TCU (2002) a construção de capacidades estatais não pode prescindir do princípio da transparência uma vez que a maior abertura e compartilhamento de informações torna o público capaz de decidir e fazer escolhas políticas, e, portanto, aumenta a *accountability* e contribui para a redução da corrupção.

Interesses da coletividade, que vem respaldado pelo Estado Democrático de Direito, que na Constituição de 1988, deixa bem claro que o poder emana do povo, povo este, que não se trata apenas de um número, mas aquele que unidos podem exercer a soberania popular, e devem ser tratados iguais perante a lei. Assim sendo, Correa (2003) destaca que na década de 1980 houve uma maior mobilização política no que concerne ao debate sobre a participação da sociedade civil quanto ao controle sobre o Estado.

Controle este que vem a ser denominado de Controle Social, e vem ganhando notoriedade, de modo que o papel do cidadão não é realizado apenas no momento eletivo, mas passa a ser exercido de maneira incisiva, quando a gestão localiza-se nas mãos dos representantes, de modo que todas as ações sejam publicizadas, passando a ser transparente para com a sociedade. Nesse sentido, o Controle Social possui como perspectiva a participação da sociedade nos planos, programas, projetos, acompanhamento de suas execuções e definição da alocação de recursos junto aos órgãos públicos (COOREA, 2003).

Desta forma, na busca pela gestão dos recursos públicos de forma eficiente, faz-se necessário a participação da sociedade, que para isso precisa estar bem informada quanto a destinação dos recursos públicos se estão sendo alocados em prol da coletividade. Para isso as informações devem chegar ao cidadão de maneira tempestiva e clara, para que assim possam exercer o Controle Social, e uma das formas de expor estes dados é por meio de portais eletrônicos oficiais, que de acordo com a legislação devem dispor de informações da gestão, em tempo real.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Assim, diversas pesquisas vêm analisando se estes portais estão de fato contribuindo na prestação de contas para o cidadão, por exemplo, Cruz *et al* (2012) em estudo realizado nos maiores municípios brasileiros constatou que existem baixos níveis de transparência e que os resultados não condizem com o nível de desenvolvimento socioeconômico alcançado pelos municípios. Raupp e Pinho (2010) em análise nos portais eletrônicos das câmaras de vereadores de municípios com mais de 50.000 habitantes, no estado de Santa Catarina, verificou que havia baixa capacidade destes, viabilizar a construção da *accountability*.

Verificando-se ainda que estejam engatinhando no sentido de prover o cidadão das informações claras, quanto a alocação dos recursos de seu município, a presente pesquisa teve como **objetivo geral** a verificação do nível de transparência nos portais das prefeituras municipais das capitais brasileiras. E para sua execução foram definidos os seguintes **objetivos específicos**: analisar se todas as capitais continham portais eletrônicos oficiais; Análise dos portais das prefeituras das capitais brasileiras, tendo como base o ITGP-M, verificando se os portais continham ou não as informações que compõem o índice, criando assim um ranking da porcentagem alcançada por cada capital brasileira; Esboçar um perfil por região, levando em consideração, variáveis como a população e o IDH.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Governança no setor público

Governança no setor público pode ser definida como a capacidade que uma determinada instituição tem para formular e implementar suas políticas proporcionando o bem-estar da sociedade e atendendo aos preceitos éticos e legais. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a Governança é totalmente conectada a necessidade de prestar contas.

O relatório publicado em 1992, pelo Comitê formal de aspectos financeiros da Governança Corporativa (Cadbury Report, 1992) a definiu como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, e listando três dos seus princípios: transparência, Integridade e Responsabilidade em Prestar Contas, descritos no Quadro 1 com enfoque para o setor público.

Quadro 1. Princípios da Governança Pública

Princípio	Conceito
Transparência	“O governo deve ir ao cidadão para se justificar; deve procurá-lo, por meio de cartilhas, informativos dirigidos e instrumentos similares que, de fato, “digam algo” àquele cidadão sobre como os recursos públicos estão sendo empregados em prol do bem comum (pois este deve ser o fim precípua de qualquer gestor público)” (ALVES, 2011, p. 271); “É a parte central para a boa governança”. (BATTETT, 2011, p. 5).
Integridade	Refere-se ao compromisso de que o governo aja de modo coerente e fundamentado em princípios com todos os seus cidadãos, a fim de estender a um padrão de justiça e equidade (DWORRIN, 2003). Compreende os procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibição na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade. (PSC/IFAC, 2001)
Responsabilidade em prestar contas	É o processo em que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetendo-se a escrutínio externo apropriado (SLOMSKI et. al., 2008)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, observa-se a Governança Pública como uma ligação de mão dupla entre quatro elementos: a Administração, a Supervisão, o Controle e a *accountability*, que significa responsabilidade em prestar contas. (TIMMERS, 2000). O inter-relacionamento entre a administração, a supervisão, e a responsabilidade em prestar contas, corrobora para uma visão administrativa em termos de eficácia, eficiência e efetividade, agindo em conformidade com regulamentos e corroborando para o controle financeiro (TIMMERS, 2000).

A Governança Pública está atrelada ao uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos públicos. A Administração Pública passa a ser visualizada pelos resultados apresentados, sendo o sucesso do governo avaliado pelo cidadão. Assim, a Governança do setor público é medida por

meio das melhores práticas que envolvem a transparência e a prestação de contas de suas atividades para a sociedade, tendo em vista que o cidadão é o principal interessado em saber como está a propagação de suas ações e se estão alcançando bons resultados.

Nos debates sobre a transparência, na busca por resultados que satisfaçam a população, entra em destaque o termo *accountability*, cujo significado pode ser entendido como responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. Isto posto, Campos (1990) relata que o interesse pela *accountability* é proporcional ao avanço do estágio democrático, posto que este conceito acompanha os valores democráticos, tais como igualdade, dignidade, participação e representatividade.

A nova gestão pública está voltada para a prestação de contas, que por sua vez está associada ao fato de que população estaria mais próxima do governo e cobrando ações e demonstrativos dos projetos que realmente devem ser feitos na administração pública. Além disso, é importante observar que existe uma diferença entre transparência fiscal e publicidade fiscal, uma vez que a publicidade consiste em tornar a informação disponível publicamente, sem observar plenamente a clareza, confiabilidade, objetividade e voluntariedade que configuram a transparência. Nesse sentido, Alves (2011) relata que não é suficiente que a informação esteja disponível, e sim, imprescindível que esteja pública, detalhada, precisa e clara, posto que do contrário, não atende ao princípio da transparência.

3.2 Controle Social

A concepção de Controle Social é cunhada a partir da década de 70 quando cresceram os movimentos sociais pela democracia. No final dos anos 80, segundo Correia (2003) a sociedade passou a exercer o controle por meio da fiscalização dos papéis do Estado e, conseqüentemente, sobre os recursos públicos direcionando-os na direção dos interesses da coletividade.

Tal controle pode ser realizado em dois momentos: Quando são definidas as políticas a serem implementadas e no momento da fiscalização, no qual são acompanhadas e fiscalizadas a implementação da política pública e aplicação dos recursos financeiros. Ou seja, o Controle Social é uma forma de compartilhar o poder de decisão entre sociedade e Estado no que concerne as políticas públicas, configurando-se como uma expressão da democracia e da cidadania. Assim, entende-se como sendo a capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas-públicas uma vez que esta contribui com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação nas esferas municipais, estaduais e federais. Nesse sentido, o Controle Administrativo pode ser expresso sob três perspectivas: controle interno, externo e controle social, conforme apresentados no Quadro 2.

Quadro 2. Perspectivas do Controle

Autor	Conceito
Controle Interno	Tem como finalidade avaliar o cumprimento das metas e destinação dos recursos estabelecidos bem como assegurar a eficácia e eficiência da gestão pública PESTANA (2012).
Controle Externo	É realizado pelo órgão alheio ao que se realizou o ato, e consiste na verificação do exercício regular da competência atribuída pela lei, ou seja, são órgãos externos no qual fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento.
Controle Social	É a integração da sociedade com a administração pública, sob a finalidade de solucionar problemas. É a descentralização do Estado motivando grupos de pessoas a solucionar problemas sociais, sendo aparado constitucional e legalmente. Ou seja, é a participação social na gestão pública.

Fonte: Elaborado pelos autores

Diante do exposto, percebe-se que o Controle Social configura-se como um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder e que a vontade social se sobrepõe como fator de avaliação para a criação de metas a serem alcançadas por meio das políticas públicas. Portanto, é uma maneira de estabelecer um compromisso entre o poder público e a sociedade com a finalidade de propor alternativas para os problemas econômicos e sociais e assim, pode ser entendido como uma forma de fiscalização e controle por parte da própria sociedade sobre as ações do Estado e assim os cidadãos podem contribuir no planejamento, na realização e na avaliação das atividades do governo.

Conforme Correia (apud SOUZA, 2010), o Controle Social deve ser entendido como o controle da sociedade sobre o destino das políticas sociais para que atendam aos reais interesses da maioria da população. Isto posto, o controle social possui o importante papel de garantir o atendimento das necessidades prioritárias da população, melhorando os níveis de qualidade dos serviços oferecidos e também fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Destarte, a participação da sociedade no Controle Social fortalece as políticas públicas e as tornam adequadas às necessidades da coletividade, portanto, mais eficientes. Nesse sentido, verifica-se que este tipo de controle contribui para a democratização da gestão pública uma vez que envolve diversos atores da sociedade, cada qual com suas necessidades e interesses específicos. No entanto, Tavares, Martins e Figueiredo (2013) lembram que a efetividade do Controle Social pressupõe a transparência nas ações de governo e a devida competência de qualquer cidadão em conhecer e interpretar as informações disponibilizadas pelos órgãos públicos.

Sacramento e Pinho (2007) e Figueiredo e Santos (2014) declaram a transparência como um instrumento capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e de aumentar a democracia entre o Estado e a sociedade, posto que a transparência permite ao cidadão acompanhar a gestão pública e favorece o crescimento da cidadania. A transparência da gestão fiscal relaciona-se à disponibilidade crescente e tempestiva de informação econômica, social e política sobre a administração em meios eletrônicos de acesso público (PAIVA & ZUCCOLOTTO, 2009; SUZART, 2012).

São três as dimensões da transparência das contas públicas: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. A primeira entende pela ampla e tempestiva divulgação por diversos meios, enquanto a segunda refere-se à acessibilidade da linguagem - que esteja orientada ao perfil dos usuários e em boa formatação. A última dimensão fundamenta a relevância das informações e a sua confiabilidade (PLATT NETO, CRUZ e VIEIRA, 2006). Com base nessas dimensões, verifica-se que a transparência vai além de apenas permitir acesso aos dados, ela proporciona que o cidadão obtenha e possa interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável a respeito da administração pública (GRAU, 2005).

Para Cavalcante (2008), publicidade, clareza, relevância, confiabilidade e a oportunidade são elementos básicos da transparência, assim, para classificar a administração pública como transparente não basta que a informação esteja acessível à população, é necessário que a informação atenda esses requisitos. O princípio da transparência está associado à divulgação de informações que permitam a averiguação das ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos. Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009).

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 48, a transparência da gestão fiscal é assegurada pela divulgação dos planos dos orçamentos e das prestações de contas, bem

como o relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal.). Ademais, LRF estabelece regras em prol de uma maior transparência das contas públicas dos entes federativos, determinando a divulgação em tempo real de informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira, além de divulgação periódica de relatórios, realização de audiências públicas regulares e na prestação de contas dos chefes dos poderes (CRUZ et al., 2012).

4. METODOLOGIA

Convém destacar que a presente pesquisa segue a metodologia de Raupp e Pinho (2010) para avaliação da transparência da gestão pública. Estes autores construíram o modelo de análise a partir de experiências anteriores de diversos autores e instituições (AKUTSU, 2002; PINHO, 2002; DINIZ, 2000; MORAES, 2004; PRADO, 2004). Na análise dos portais municipais, foi utilizado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) de CRUZ et al (2012) que tem como parâmetro o *Índice de transparência de los ayuntamientos* (ITA), que foi criado pelo Comitê espanhol de Transparência Internacional, que teria pontos referentes aos códigos internacionais de transparência e governança e cujas categorias de análise estão dispostas na Tabela 1.

Segundo Marconi e Lakatos (2007) método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais utilizadas pelos cientistas para obter dados válidos e verdadeiros, definindo os caminhos a serem percorridos. Para o desenvolvimento desse trabalho, fez-se necessário pesquisar se todas as capitais continham portais eletrônicos oficiais; analisar os portais das prefeituras das capitais brasileiras, tendo como base o ITGP-M, verificando se os portais continham ou não as informações que compõem este índice, criando assim um ranking da porcentagem alcançada por cada capital brasileira e por fim, traçar um perfil por região, levando em consideração, variáveis como a população e o IDH como sugeriu Cruz *et al* (2012).

Quanto aos objetivos, a pesquisa é de cunho exploratório, descritivo e longitudinal. A pesquisa exploratória, conforme Gil (2008), propõe a discussão de um tema até então pouco abordado. É descritivo porque possui como objetivo verificar o nível de transparência nos portais das prefeituras municipais das capitais brasileiras. De acordo com Vergara (2010), pode-se classificar a pesquisa quanto aos meios, como pesquisa documental, que é a investigação realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos ou privados de qualquer natureza, no caso da presente pesquisa a principal fonte de consulta de informações são os portais das prefeituras municipais das capitais brasileiras.

As informações foram coletadas por meio de um protocolo de observação, que para Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo.

Tabela 1. Categorias de informações constantes do ITGP-M

Código	Categorias de Informações	Pontuação Máxima	Objetivos de divulgação
C1	Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	10	Informar sobre os ocupantes de cargos eleitos e a estrutura administrativa municipal.
C2	Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal	11	Permitir acesso à legislação municipal ordinária e também aos instrumentos de planejamento que orientam a gestão orçamentária (receitas e despesas).
C3	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	36	Disponibilizar relatórios sobre a situação econômico-financeira municipal, no tocante à execução do orçamento, gestão dos ativos e das dívidas do município.
C4	Interação com os cidadãos e com a sociedade	19	Informar sobre os serviços prestados <i>on-line</i> no portal do município e possibilidades de interação e participação sobre as preferências governamentais.
C5	Análise do portal do município	7	Possibilitar a análise das condições de acessibilidade e navegabilidade do portal do município.
C6	Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60	Disponibiliza informações de áreas cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos: política tributária, administração, licitações e compras, segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, gestão ambiental, atividades econômicas, trabalho e transportes.

Fonte: CRUZ et al. (2012)

4.1 Coleta e interpretação dos dados

A coleta de dados foi realizada diretamente nos portais das prefeituras, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2016 e com vistas ao Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Inicialmente realizou-se um levantamento dos portais oficiais existentes para cada uma das capitais dos 26 estados-membros e o Distrito Federal, com base no seguinte URL, www.nomedomunicipio.pb.gov.br.

Os portais eletrônicos das capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, foram avaliados conforme o ITGP-M, mensurado pela soma dos pontos das seis categorias, que aborda desde as informações básicas dos municípios, informações financeiras, contábeis e fiscais, conforme ilustra a Tabela 2. Cada categoria apresenta uma série de itens e caso o portal analisado apresente-os receberá a pontuação respectiva

Tabela 2. Itens do ITGP-M

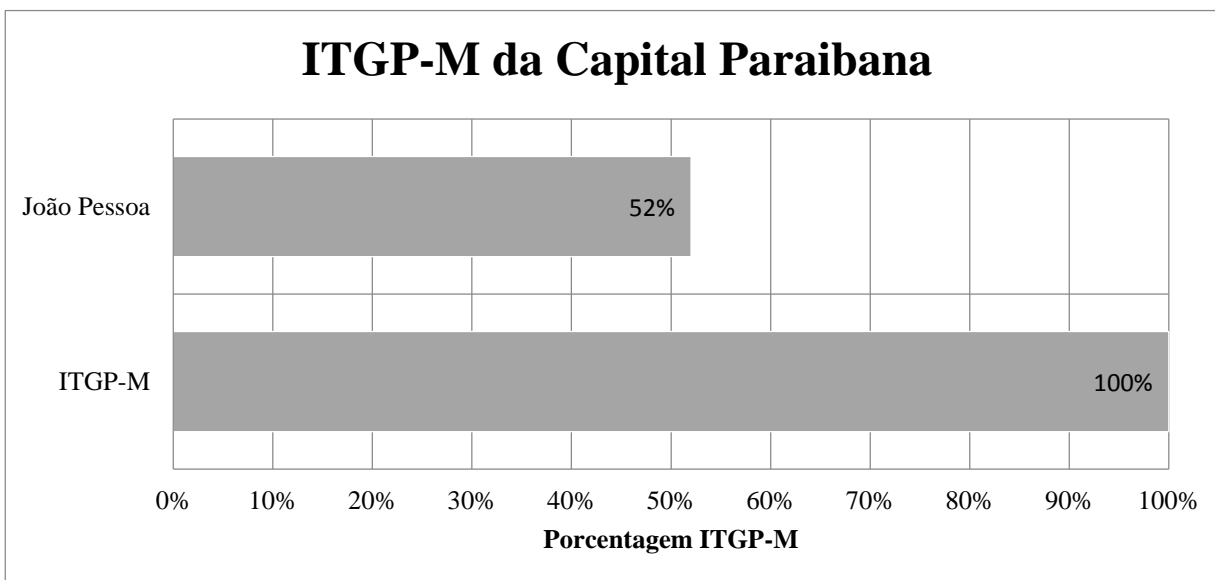
CATEGORIAS		Itens	Soma Pontos
I.	Informações gerais sobre os municípios, gestor municipal e vereadores;	8	10
II.	Legislação Municipal e Instrumentos de planejamento Municipal;	11	11
III.	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais;	16	36
IV.	Interação com os cidadãos e com a sociedade;	17	19
V.	Análise do Portal do Município.	7	7
VI.	Disponibilização de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão.	60	60
Geral		119	143

Fonte: CRUZ et al. (2012)

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Observa-se que dentre os portais das capitais brasileiras analisados a capital do Estado da Paraíba obteve um índice de 52% na avaliação do seu portal, ou seja 75 do total do ITGP-M. João Pessoa, situada na Região Nordeste, com uma população de 723.515 habitantes (IBGE-2010), foi classificada como alto, quanto ao nível de desenvolvimento. A Figura 1 ilustra essa relação

Figura 1. ITGP-M da Capital Paraibana

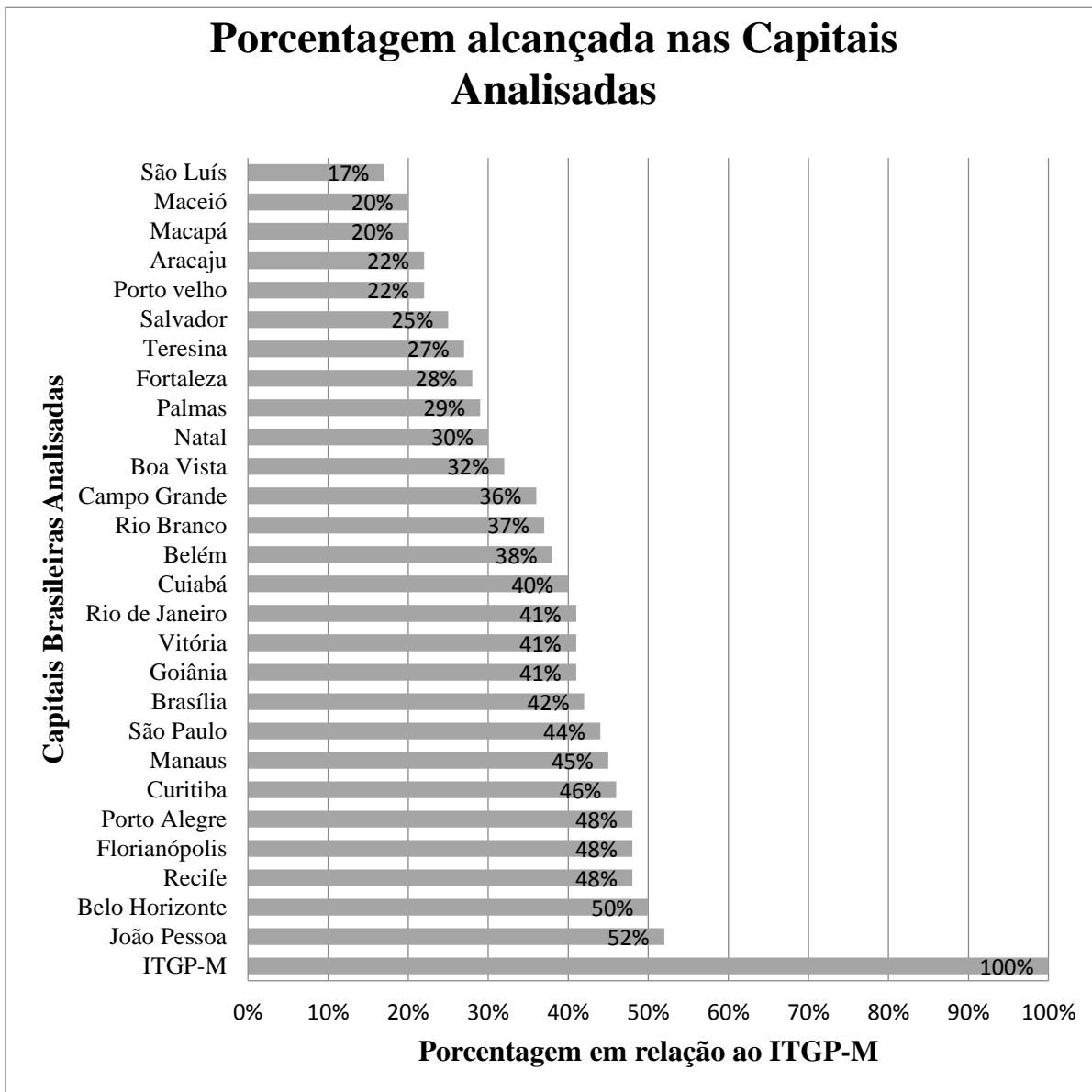


Fonte: elaborada pelos autores

Diante disso, João Pessoa foi classificada como a capital mais transparente, apesar da distância entre o índice alcançado por João Pessoa, e o que realmente é esperado no ITGP-M. Porém, levando em consideração a pesquisa antes realizada por Costa e Torres (2014), nos municípios paraibanos, onde João Pessoa obteve 68 pontos, ou seja, 48% do ITGP-M, é iminente verificar, que houve um avanço, com relação à pesquisa anterior.

A capital que obteve o segundo melhor índice de transparência foi Minas Gerais, que alcançou uma pontuação de 71 pontos dos 143 do ITGP-M, o equivalente a 50% do esperado. Houve destaque também para as capitais Recife, Florianópolis e Porto Alegre, que alcançaram uma pontuação de 68 e 69 pontos do ITGP-M, o equivalente a 48% do seu total. Os demais municípios obtiveram no máximo 46% - (Paraná – Curitiba) do ITGP-M e o mínimo de 17% (Maranhão- São Luís). Como é possível observar na figura 2:

Figura 2. Porcentagem em relação ao ITGP-M



Fonte: elaborado pelos autores

5.1 Análise por região

Levando em consideração a análise regional, verifica-se que na região norte com suas sete capitais, dentre as quais Manaus, se destacou alcançando a pontuação de 65 conforme a avaliação pelo ITGP-M, ou seja 45% desse índice. Em seguida, tem-se Belém e Rio Branco, que ficaram com uma porcentagem aproximada, 38% e 37%, respectivamente, do ITGP-M. Para esta região, a capital que possui a menor transparência é Macapá, com o índice de 20% do que é esperado no ITGP-M.

Na região Nordeste destaca-se a capital da Paraíba, João Pessoa, com 52% dos 143 pontos do ITGP-M. Seguida por Recife, que alcançou 48%, pontuação esta que João Pessoa alcançou, na pesquisa realizada em 2014, por Costa e Torres. É perceptível a distância entre a melhor pontuação e a menor das nove capitais da região Nordeste, onde a melhor pontuação alcançou 75 pontos dos 143 do ITGP-M e a menor, que ficou com São Luís, conseguiu pontuar apenas 25, ou seja 17%, como é possível perceber na Tabela 3. Na Região Centro-Oeste, com suas quatro capitais, verificamos a proximidade entre as pontuações alcançadas entre Brasília, Goiânia e Cuiabá, que variaram entre 60 e 57 pontos do ITGP-M, 42% a 40% do que se esperava de uma capital transparente segundo o ITGP-M. E o menor resultado ficou com Campo Grande, que obteve apenas 36%, ou seja, 52 pontos.

Belo Horizonte foi a capital, dentre as capitais do Sudeste, que se destacou que se destacou, somou 71 pontos dos 143 do ITGP-M, ou seja, 50% do seu total. Sendo a segunda capital mais transparente, nesta análise. São Paulo obteve 63 pontos. Rio de Janeiro e Vitória alcançaram 41% do ITGP-M. Enquanto que na Região Sul, foi possível verificar a proximidade entre os resultados encontrados, variando de 67 a 69 pontos do ITGP-M. Sendo Porto Alegre, o detentor da melhor pontuação, o equivalente a 48% do esperado no índice utilizado.

Tabela 3: Avaliação das capitais por região

Avaliação das capitais por região			
ITGP-M	Porcentagem	Capital analisada	Região
65	45%	Amazonas – Manaus	Norte
55	38%	Pará – Belém	Norte
53	37%	Acre - Rio Branco	Norte
29	20%	Amapá – Macapá	Norte
75	52%	Paraíba - João Pessoa	Nordeste
69	48%	Pernambuco – Recife	Nordeste
43	30%	Rio Grande do Norte	Nordeste
25	17%	Maranhão - São Luís	Nordeste
60	42%	Distrito Federal – Brasília	Centro – Oeste
59	41%	Goiás – Goiânia	Centro – Oeste
57	40%	Mato Grosso – Cuiabá	Centro – Oeste
52	36%	Mato Grosso do Sul - Campo Grande	Centro – Oeste
71	50%	Minas Gerais – Belo Horizonte	Sudeste
63	44%	São Paulo - São Paulo	Sudeste
59	41%	Rio de Janeiro - Rio de Janeiro	Sudeste
58	41%	Espírito Santo – Vitória	Sudeste
69	48%	Rio Grande do Sul - Porto Alegre	Sul
68	48%	Santa Catarina – Florianópolis	Sul
67	46%	Paraná – Curitiba	Sul

Elaborado pelos autores

5.1.1 Análise por categorias do ITGP-M

Dado as seis categorias do índice de Transparência, convém destacar que dentre as capitais analisadas, apenas nas Categorias II, Cuiabá e Porto Velho obtiveram a maior pontuação possível e que na categoria V, Curitiba também alcançou alcançaram o máximo esperado do ITGP-M.

Tabela 4. Análise de acordo com as categorias do ITGP-M

SUBITENS DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS					
	Categoria	Máximo Possível	Máximo Observado nos portais analisados	Capital que obteve o maior índice na categoria	Região
ITGP-M	C1 - Informações gerais sobre os municípios, gestor municipal e vereadores	10	6	Campo Grande	Centro-Oeste
				Cuiabá	Centro-Oeste
				Florianópolis	Sul
	C2 - Legislação Municipal e Instrumentos de planejamento Municipal	11	11	Cuiabá	Centro-Oeste
				Porto Velho	Norte
	C3 - Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	36	30	Vitória	Sudeste
	C4 - Interação com os cidadãos e com a sociedade	19	12	João Pessoa	Nordeste
				Salvador	Nordeste
C5 - Análise do Portal do Município	7	7	Curitiba	Sul	
C6 - Disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60	32	Belo Horizonte	Sudeste	

Fonte: elaborado pelos autores

5.2 ITGP-M x População x IDH

Após analisar os portais e classifica-los quanto ao nível de transparência de acordo com o ITGP-M, verifica-se em que medida a população e o desenvolvimento social, representado pelo IDH, poderiam ser considerados fortes indícios para explicar os níveis de transparência alcançados pelas capitais brasileiras.

5.2.1 População

Na Região Norte, entre as capitais mais populosas, a capital do Amazonas possui uma população de 1.802.014 de habitantes e obteve 65 pontos na análise de seu portal. Além desta, Belém, com população de 1.393.399 habitantes, obteve 55 pontos na análise do portal. Assim, levando em consideração, estes dois aspectos, verifica-se que as capitais mais populosas da região norte, também alcançaram uma boa pontuação no ITGP-M, em seus portais municipais.

Na Região Nordeste, as capitais mais populosas não foram as que se destacaram na avaliação de seus portais com o ITGP-M, tendo em vista que João Pessoa, a capital paraibana, obteve a maior pontuação em seu portal, enquanto que as mais populosas: Salvador, Fortaleza e Recife, alcançaram respectivamente o ITGP-M de 36, 40 e 69 pontos.

Na Região Centro-Oeste, as Capitais mais populosas também alcançaram uma boa pontuação no ITGP-M. Brasília e Goiânia, foram os destaques. A Capital mais populosa da

região sudeste, a capital de São Paulo, não necessariamente alcançaram a melhor pontuação no ITGP-M, com 63 pontos, entretanto, a terceira capital mais populosa da região sudeste alcançou a melhor pontuação ITGP-M- 71. As capitais da região sul alcançaram boas pontuações no ITGP-M, levando em consideração a população, verifica-se que tanto a capital mais populosa Porto Alegre – RS, quanto a menos populosa Florianópolis – SC, ficaram com o ITGP-M 69 e 68, respectivamente.

Isto posto, conclui-se que dentre as três mais populosas temos São Paulo, Rio de Janeiro, e Salvador, alcançaram os seguintes ITGP-M 63, 59 e 36, não sendo necessariamente as melhores pontuações entre as capitais analisadas. Entre as três capitais menos populosas, Palmas, Boa Vista e Rio Branco, alcançaram no ITGP-M, 42, 46 e 53, pontos.

Tabela 5: Variável – IDH

ITGP-M X POPULAÇÃO					
Sigla	Estado	Capital	População 2010 - IBGE	ITGP-M apresentado	Região
AM	Amazonas	Manaus	1.802.014	65	Norte
PA	Pará	Belém	1.393.399	55	Norte
RO	Rondônia	Porto Velho	428.527	32	Norte
AP	Amapá	Macapá	398.204	29	Norte
AC	Acre	Rio Branco	336.038	53	Norte
RR	Roraima	Boa Vista	284.313	46	Norte
TO	Tocantins	Palmas	228.332	42	Norte
BA	Bahia	Salvador	2.675.656	36	Nordeste
CE	Ceará	Fortaleza	2.452.185	40	Nordeste
PE	Pernambuco	Recife	1.537.704	69	Nordeste
MA	Maranhão	São Luís	1.014.837	25	Nordeste
AL	Alagoas	Maceió	932.748	29	Nordeste
PI	Piauí	Teresina	814.230	39	Nordeste
RN	Rio Grande do Norte	Natal	803.739	43	Nordeste
PB	Paraíba	João Pessoa	723.515	75	Nordeste
SE	Sergipe	Aracaju	571.149	32	Nordeste
DF	Distrito Federal	Brasília	2.570.160	60	Centro – Oeste
GO	Goiás	Goiânia	1.302.001	59	Centro – Oeste
MS	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	786.797	52	Centro – Oeste
MT	Mato Grosso	Cuiabá	551.098	57	Centro – Oeste
SP	São Paulo	São Paulo	11.253.503	63	Sudeste
RJ	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	6.320.446	59	Sudeste
MG	Minas Gerais	Belo Horizonte	2.375.151	71	Sudeste
ES	Espírito Santo	Vitória	327.801	58	Sudeste
PR	Paraná	Curitiba	1.751.907	66	Sul
RS	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	1.409.351	69	Sul
SC	Santa Catarina	Florianópolis	421.240	68	Sul

Elaborado pelos autores

5.2.2 IDH

Renda, educação e saúde são as três dimensões básicas que o IDH leva em consideração no progresso a longo prazo, que relacionamos com os índices alcançados nas capitais brasileiras, verificando se existe associação com a transparência apresentada nos portais municipais.

Classificados como altos no nível de desenvolvimento humano, o IDH das capitais da região Norte variou entre 0,788 e 0,727, os primeiros melhores pontuados no IDH, não necessariamente alcançaram os melhores ITGP-M. Na região nordeste, o IDH das capitais variou entre 0,772 e 0,721, porém o melhor índice do ITGP-M que ficou com a capital da Paraíba, João Pessoa ficou na quarta posição levando em consideração o IDH das capitais da região nordeste. Com o IDH classificado como muito alto, no nível de desenvolvimento, Brasília, capital do Distrito federal obteve o melhor ITGP-M, com 60 pontos, da região Centro-Oeste.

Relacionando o IDH com o ITGP-M na região Sudeste, verificamos que a capital do Espírito Santo, Vitória, com o melhor IDH alcançou a menor pontuação no ITGP-M, desta região, com 58 pontos. Classificadas no nível de desenvolvimento muito alto, as capitais da região Sul, obtiveram no ITGP-M uma pontuação que vaiou entre 66 e 69 pontos, onde a melhor classificada no IDH, Florianópolis – SC alcançou 68 pontos.

Tabela 6: Variável – IDH

ITGP-M X IDH				
Porcentagem ITGP-M	Região	Estado	Capital	IDH
52%	Nordeste	Paraíba	João Pessoa	Alto
50%	Sudeste	Minas Gerais	Belo Horizonte	Muito Alto
48%	Nordeste	Pernambuco	Recife	Alto
48%	Sul	Santa Catarina	Florianópolis	Muito Alto
48%	Sul	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Muito Alto
46%	Sul	Paraná	Curitiba	Muito Alto
45%	Norte	Amazonas	Manaus	Alto
44%	Sudeste	São Paulo	São Paulo	Muito Alto
42%	Centro-Oeste	Distrito Federal	Brasília	Muito Alto
41%	Centro-Oeste	Goiás	Goiânia	Alto
41%	Sudeste	Espírito Santo	Vitória	Muito Alto
41%	Sudeste	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Alto
40%	Centro-Oeste	Mato Grosso	Cuiabá	Alto
38%	Norte	Pará	Belém	Alto
37%	Norte	Acre	Rio Branco	Alto
36%	Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Alto
32%	Norte	Roraima	Boa Vista	Alto
30%	Nordeste	Rio Grande do Norte	Natal	Alto
29%	Norte	Tocantins	Palmas	Alto
28%	Nordeste	Ceará	Fortaleza	Alto
27%	Nordeste	Piauí	Teresina	Alto
25%	Nordeste	Bahia	Salvador	Alto
22%	Norte	Rondônia	Porto Velho	Alto
22%	Nordeste	Sergipe	Aracaju	Alto
20%	Norte	Amapá	Macapá	Alto
20%	Nordeste	Alagoas	Maceió	Alto
17%	Nordeste	Maranhão	São Luís	Alto

Elaborado pelos autores

Das 27 capitais brasileiras analisadas, apenas 7 possuem IDH considerado Muito Alto, e dentre estas, a pontuação variou entre 41% a 50% do ITGP-M, onde as que ficaram nas extremidades desta porcentagem foram Belo Horizonte - MG com 71 pontos, ou seja 50% do ITGP-M e Vitória – ES com 58 pontos, 41% do ITGP-M, ambas situadas na região sudeste.

6. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral a investigação do nível de transparência nos portais das prefeituras municipais das capitais brasileiras, para alcançá-lo, foi necessário analisar se todas as capitais continham portais eletrônicos oficiais; analisar os portais das prefeituras das capitais brasileiras, tendo como base o ITGP-M, verificando se os portais continham ou não as informações que compõem este índice, criando assim um ranking da porcentagem alcançada por cada capital brasileira e por fim, relacionar se existem evidências que a transparência desses municípios está relacionada a outras variáveis, tais como a população e o IDH.

O ITGP-M quantifica a transparência em 100%, quando assomados os 143 pontos estabelecidos em cada um dos seus critérios. Esta pontuação afere o nível do portal eletrônico para cada item avaliado. Desta forma, foi por meio desse índice, que as transparências dos portais das capitais foram mensuradas.

Verificou-se que todas as capitais brasileiras apresentam um portal eletrônico oficial e isto viabilizou a realização da pesquisa, dentre os resultados a capital paraibana, João Pessoa, obteve a maior pontuação, porém em consideração ao ITGP-M, quando são esperados 143 pontos, está capital totalizou 75 pontos, ou seja, 52% da pontuação máxima.

A porcentagem alcançada pelas capitais brasileiras ficou entre 17% (São Luís – MA) e 52% (João Pessoa – PB). Levando em consideração a região, certificou-se que na região Norte, houve o destaque para a capital de Amazonas, Manaus, com 65 pontos do ITGP-M; na Região Nordeste, o destaque ficou para João Pessoa – PB; Na Região Centro-Oeste, a pontuação variou entre 42% e 36% do ITGP-M; Na Região Sudeste encontrou a segunda melhor avaliada, Belo Horizonte – MG, com 50% do ITGP-M; Já na Região Sul, houve quase um empate técnico entre Porto Alegre – RS e Florianópolis-SC, com 69 e 68 pontos do ITGP-M, respectivamente. Relacionando os resultados do ITGP-M, com variáveis como população e IDH, conclui-se que:

População: na região Norte as capitais mais populosas apresentaram resultados de maior transparência (Manaus e Belém), no Nordeste as capitais mais populosas apresentaram resultados de menor transparência (Salvador e Fortaleza) comparadas a João Pessoa, na região Centro-Oeste a capital mais populosa obteve o maior resultado de transparência (Goiânia), no Sudeste as capitais mais populosas obtiveram menor indicador de transparência (São Paulo e Rio de Janeiro) comparadas a Belo Horizonte, e por fim, na região Sul ocorreu o que pode ser considerado um empate técnico entre as capitais analisadas.

IDH: as capitais brasileiras apresentam IDH alto ou muito alto, sendo que o maior ITGP-M ficou com a capital da Paraíba, João Pessoa, que possui IDH alto, enquanto a segunda melhor colocação ficou com a capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, que tem IDH muito alto.

Ou seja, os resultados são inconclusivos visto que não existe alguma evidência que a transparência de um município está relacionada ao tamanho da população ou IDH, pela importância do objeto de pesquisa e incipiência da temática, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas nesse sentido.

O que se pode concluir é que temos caminhado em sentido a transparência pública, porém o caminho percorrido ainda é pequeno em comparação ao que é detalhado na legislação brasileira, quando determina que as informações tem que estar dispostas em portais tornando a

transparência ativa. A lei mais recente, a LAI – Lei de Acesso a Informação de 2011, fala que “o acesso é a regra e o sigilo, a exceção”, assim atestamos que a busca pelo cumprimento da regra, ainda caminha a passos curtos. E que por mais que tentamos buscar uma explicação que determinaria um bom resultado a esta regra, nos deparamos com diversas exceções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social.** 6º concurso de monografias da CGU. 2011.

BARRETT, Pat. **Corporate Governance – More than Good Management.** In CPA South Australia Annual Congress, 2001.

Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008. 98 p. Disponível em: Acesso em 20 nov. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 de nov. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 de nov. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 28 de nov. 2013.

_____. **Lei de Acesso a Informações Públicas. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 28 de nov. 2013.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: **Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública/** Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do estado e administração pública gerencial. 6 ed. São Paulo: FGV, 2005.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance.** London, 1992.

CAVALCANTE, R. J. Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento cidadão. 2008

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1990.

CARVALHO, A. G. de. **Governança corporativa no Brasil em perspectiva**. Revista de Administração, São Paulo v.37, n.3, p.19-32, julho/setembro 2002.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa**. Rio de Janeiro, 2002, 11p.

Costa, Jailza Mendes da. Torres, Fernando José Vieira. **Transparência Pública: Uma Avaliação dos Portais das Prefeituras Paraibanas sob a Perspectiva do ITGP-M (2014)**. 1º Congresso UnB de Contabilidade e Governança. Universidade de Brasília, 2015.

CORREIA, M. V. C. Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento.? 1ª reimpr. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública - RAP, v. 1, n. 46, p. 153-176, 2012.

FERREIRA, C. M. M. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor**. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 3, p. 5-33, 1996.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. Revista de Contabilidade e Controladoria, UFPR, Curitiba, PR, v. 6, n. 1, p. 73-88, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAU, N. C. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. Cadernos FLEM - Gestão Pública e Participação, v.1, n. 8, p. 13-59. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 28 Nov. 2013.

International Federation of Accountants – IFAC. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2013. Disponível em: Acesso em: 1 Out. 2013.

KICKERT, Walter J. M. *Public governance in the Netherlands: in the alternative to anglo-american “managerialism”*. **Public Administration**, v. 75, p. 731-752, 1997

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público**. RAC, v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

PAIVA, C. P. de R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. Anais do XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo: ANPAD, 2009.

PESTANA, M. Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro : Elsevier, 2012, 3ª. ed., p. 30.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3 – Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da; VIEIRA, A; L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 135-146, 2006

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. **Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina.** FGV. EBAPE. 2010.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. Revista de Contabilidade da UFBA, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SLOMSKI, Valmor. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** Atlas, 2008. VitalBook file. Minha Biblioteca.

SOUZA, R. M. de. Controle social e reprodução capitalista: polêmicas e estratégias contemporâneas. Revista Temporalis, Brasília (DF), v. 2, n. 20, p. 49-76, 2010.

SUZART, J. A. da S. Ser ou não ser independente? Um estudo exploratório sobre a independência das instituições superiores de auditoria e o nível de transparência fiscal dos países. Revista Universo Contábil. v. 8, n. 3, p. 24-39, 2012.

TAVARES, M. C. B; MARTINS, P. E. M; FIGUEIREDO, V. da S. Controle Social no Brasil: A administração política como transformadora da percepção do gestor público na sua relação com a sociedade. Revista Brasileira de Administração Política. v.6, n. 2, 2013.

TIMMERS, Hans. **Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?** The Netherlands Ministry of Finance.9th FEE Public Sector Conference.11/2000.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 12º edição, São Paulo: Editora Atlas. 2010.