

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior
Marcelo Fernandes Pereira

O BRASIL EM SUAS MÃOS

CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Reitor

José Jackson Coelho Sampaio

Vice-Reitor

Hidelbrando dos Santos Soares

Editora da UECE

Erasmio Miessa Ruiz

Conselho Editorial

Antônio Luciano Pontes
Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes
Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso
Francisco Horácio da Silva Frota
Francisco Josênio Camelo Parente
Gisafran Nazareno Mota Jucá
José Ferreira Nunes
Liduina Farias Almeida da Costa
Lucili Grangeiro Cortez
Luiz Cruz Lima
Manfredo Ramos
Marcelo Gurgel Carlos da Silva
Marcony Silva Cunha
Maria do Socorro Ferreira Osterne
Maria Salete Bessa Jorge
Sílvia Maria Nóbrega-Therrien

Conselho Consultivo

Antônio Torres Montenegro (UFPE)
Eliane P. Zamith Brito (FGV)
Homero Santiago (USP)
Ieda Maria Alves (USP)
Manuel Domingos Neto (UFF)
Maria do Socorro Silva Aragão (UFC)
Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (UNIFOR)
Pierre Salama (Universidade de Paris VIII)
Romeu Gomes (FIOCRUZ)
Túlio Batista Franco (UFF)

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior
Marcelo Fernandes Pereira

O BRASIL EM SUAS MÃOS

CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

1ª Edição

Fortaleza - CE

2016



**O BRASIL EM SUAS MÃOS
CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ**

© 2016 *Copyright by* Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior e Marcelo Fernandes Pereira

Impresso no Brasil / Printed in Brazil
Efetuado depósito legal na Biblioteca Nacional

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE
Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – Campus do Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará
CEP: 60714-903 – Tel: (085) 3101-9893
www.uece.br/eduece – E-mail: eduece@uece.br

Editora filiada à



Coordenação Editorial

Erasmus Miessa Ruiz

Diagramação e Capa

Narcelio de Sousa Lopes

Revisão de Texto

EdUECE

Ficha Catalográfica

Vanessa Cavalcante Lima – CRB 3/1166

B 823

O Brasil em suas mãos controle social nos municípios do estado do Ceará/
Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior, Marcelo Fernandes Pereira.
– Fortaleza: EdUECE, 2016.

118 p.

ISBN: 978-85-7826-308-9

1. Administração Pública. 2. Controle Social. 3. Políticas Públicas.
I. Título.

CDD: 900

AGRADECIMENTOS

Aos nossos familiares e companheiras que oram por nós e dão força para superar os desafios impostos e, principalmente, compreendem os momentos de ausência necessários para a consecução desta obra.

Enfim por todos que colaboraram direta ou indiretamente para a conclusão deste trabalho, que ele possa ser uma realização compartilhada por todos.

APRESENTAÇÃO

Iniciei a leitura desta obra com imensa curiosidade, em razão do conteúdo que seu título sugere, e a concluí sentindo-me recompensado, mais rico de conhecimentos sobre o assunto, e com a convicção de sua significativa importância para o momento histórico da *res publica* em nosso país. Como seria útil semelhante pesquisa em todos os municípios brasileiros!

Como se sabe, o controle na administração pública realiza-se por dois modos: o **controle institucional**, de base constitucional, coercitivo, que se executa por meio dos controles interno e externo, e o **controle social**, este exercido pela sociedade, que o executa como se no regime da democracia direta estivesse, por intermédio de sua participação ativa na gestão do Estado, de base na cidadania e de inspiração na ética, fundamentalmente. O controle interno é aquele mantido pelos três Poderes, de forma integrada, por meio do sistema de controles internos, e o externo o que se efetiva por meio do Poder Legislativo, de forma direta ou indireta, neste último caso, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Os autores centraram seu trabalho no controle social, circunscrito ao Estado do Ceará, com vistas à pesquisa do nível de transparência das informações prestadas pelos 184 municípios e à avaliação do cumprimento, pelos mesmos, dos preceitos previstos na legislação e na literatura, a partir de seus portais de transparência.

Concluem que a Região Metropolitana de Fortaleza apresenta o maior nível de transparência, enquanto a do Sertão Central apresenta o menor, e constatam ainda que “embora existam

municípios transparentes, ainda há muito a ser melhorado por parte das prefeituras do Estado do Ceará”. E finalizam anotando que há uma relação positiva, ainda que moderada, entre o nível de transparência dos municípios e seus índices de Desenvolvimento Municipal e Humano, o que demonstra o relevante e decisivo papel que a educação para a cidadania, o desenvolvimento pessoal e social, mais elevados nos maiores centros urbanos, têm na vigilância e no controle da gestão na coisa pública.

Trata-se de uma pesquisa de fôlego, realizada com o rigor científico que se costuma exigir, e embora planejada com o propósito inicial de ser apresentada na Semana Universitária da Universidade Estadual do Ceará-UECE, como mais um trabalho científico e acadêmico, tornou-se, de fato, uma obra de natureza eminentemente prática e útil, como instrumento de controle e de combate à corrupção e, ao mesmo tempo, de promoção da transparência e da ética na gestão dos atos e negócios públicos.

Ao apresentar este livro, sinto-me prestigiado, e asseguro ao leitor: é uma obra cuja importância transcende os portais do ambiente acadêmico, para se tornar também referência a todos para os quais se dirige, ao educador, como luz para o caminho do educando, ao cidadão vigilante e amante da democracia, como instrumento de participação e de controle, ao agente público que executa as leis, ao agente público que governa comprometido com seu povo, com a visão larga e generosa do estadista, aos Tribunais de Contas, que exercem o controle externo e, finalmente, a todos que sonham com uma democracia participativa e com uma sociedade mais desenvolvida e mais justa.

João Bosco Nogueira

SUMÁRIO

1. CONTROLE SOCIAL	14
1.1 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
1.2 CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL	17
1.3 MARCOS DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL	20
1.4 PREVISÕES LEGAIS SOBRE O CONTROLE SOCIAL	21
1.5 INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL	29
1.5.1 Conselhos de Políticas Públicas.....	30
1.5.2 Orçamento Participativo	32
1.5.3 Ouvidorias	33
1.5.4 Programa Olho Vivo no Dinheiro Público	33
1.5.5 Ambiente Virtual de Participação Social	34
REFERÊNCIAS.....	36
2. ACCOUNTABILITY	41
2.1 CONCEITO	41
2.2 PESQUISAS SOBRE O TEMA ACCOUNTABILITY	48
2.3 REDE DE TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL	54
2.3.1 Páginas de Transparência Pública.....	55
2.3.2 Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.....	58
2.3.2.1 Despesas.....	58
2.3.2.2 Receitas	59
2.3.2.3 Convênios	59
2.3.2.4 Sanções	60
2.3.2.5 Servidores.....	60
2.3.2.6 Outras Consultas.....	61
2.3.3 Diferenças entre o Portal da Transparência e as Páginas de Transparência Pública	62

2.4 DISSEMINAÇÃO DE PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA	64
REFERÊNCIAS.....	65
3. METODOLOGIA.....	69
3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	69
3.2 Acessibilidade.....	71
3.3 Tempestividade.....	71
3.4 Categorização	72
3.5 Conversão	72
3.6 Dados e Informações livres	73
3.7 Ferramentas relevantes e flexíveis	73
3.8 Informações de contratos, convênios e outras formas de aplicação e origem de recursos.....	74
3.9 Inteligibilidade	74
3.10 Links	75
3.11 Orçamento Promulgado.....	75
3.12 Outras ferramentas de usabilidade.....	76
3.13 Prioridades e Problemas.....	76
3.14 Processamento automático	77
3.15 Programas e ações de despesas e receitas.....	77
3.16 Proposta orçamentária do executivo.....	77
3.17 Relatório de auditoria.....	78
3.18 Relatório de Controle Interno	78
3.19 Relatório Final.....	78
3.20 Divulgação Periódica de Relatórios Parciais	78
3.21 Sumário Geral	79
3.22 PESQUISA DE CAMPO	79
REFERÊNCIAS	84

4. ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA ..	87
4.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL	87
4.2 MANUTENÇÃO DO ENDEREÇO ELETRÔNICO	89
4.3 ANÁLISE POR REGIÃO.....	93
4.4 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS.....	94
4.5. ANÁLISE DA MÉDIA GLOBAL.....	97
4.6 RELAÇÕES COM OUTRAS VARIÁVEIS	97
CONCLUSÃO	100
APÊNDICES	102
PONTUAÇÃO POR MUNICÍPIO APÓS.....	102
APLICAÇÃO DO <i>CHECKLIST</i>.....	102
BIBLIOGRAFIA	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução de Acessos às Páginas de Transparência

Quadro 2 – Evolução de Acessos ao Portal da Transparência da União

Quadro 3 – Fontes de Referência para o *Checklist*

Quadro 4 – Resumo das Variáveis Eleitas e Hipóteses para Pesquisa

Quadro 5 – Classificação dos Municípios do Ceará

Quadro 6 – Classificação por Tipo de Manutenção do Endereço Eletrônico.

Quadro 7 – Classificação das Prestadoras de Serviço de Terceirização.

Quadro 8 – Exemplos de Sítios Eletrônicos Gerenciados pela transparência municipal.

Quadro 9 – Classificação das Regiões do Estado do Ceará

Quadro 10 – Correlação das Médias das Regiões do Estado do Ceará

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de Aderência de Fortaleza e Maracanaú.

Gráfico 2 – Manutenção do Sítio Eletrônico pelos Municípios

Gráfico 3 – Aderência aos Critérios de Avaliação.

INTRODUÇÃO

O objetivo desta obra é pesquisar a transparência dos municípios do Estado do Ceará no que tange à evidenciação do cumprimento dos preceitos estabelecidos na legislação e na literatura sobre a disponibilização de informações na Administração Pública.

Desta forma, os objetivos específicos traçados foram, inicialmente, realizar uma pesquisa bibliográfica para definir critérios, com base na literatura pertinente e legislação vigente, a serem observados pelos portais da transparência das 184 cidades do Estado do Ceará, elaborando um *checklist* próprio fundamentado na pesquisa bibliográfica. Em seguida, foi aplicado o *checklist*, verificando o cumprimento total, parcial ou de nenhum dos critérios avaliados nos sítios eletrônicos dos municípios, estabelecendo o seu ordenamento e analisando os principais aspectos.

É possível notar que a pesquisa foi delimitada quanto à extensão, concentrando-se nas informações divulgadas nos portais da transparência dos municípios do Estado do Ceará, e quanto ao assunto, enfocando o contexto das Finanças Públicas.

A pesquisa é relevante pelo fato de que as contas públicas interessam a todos os integrantes da sociedade, pois cada indivíduo contribui para o orçamento do país e a população necessita de sua boa execução. Sendo assim, a transparência pública, objeto deste estudo, é de grande importância para a sociedade que nela pode encontrar uma forma efetiva de fiscalizar os recursos dos órgãos públicos, exercendo o chamado Controle Social.

Ressalte-se, ainda, a percepção de que as fraudes no setor público brasileiro parecem ser comuns, haja vista o grande

número de denúncias que corriqueiramente são divulgadas pela imprensa. Logo, o Controle Social é essencial para inibir práticas abusivas, obrigando o governante a administrar de forma transparente e forçando-o a justificar seus atos.

Soma-se a isto, o fato de que a Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com o intuito de propiciar uma maior transparência das informações, permitindo que a sociedade adquira o hábito de fiscalizar os recursos públicos e cobrar providências dos governantes.

Desta forma, esta obra espera ser uma contribuição útil ao desenvolvimento acadêmico e profissional da transparência na Administração Pública, enquadrando-se como mais uma ferramenta no incremento do Controle Social.

1. CONTROLE SOCIAL

“O combate à corrupção depende muito mais da educação para a cidadania e do controle da sociedade sobre pequenos atos de corrupção do que do direito penal. A redução dos índices de corrupção no País é uma construção coletiva, que demandará o esforço e o compromisso ético de gerações de brasileiros.”

Vladimir Aras,

Procurador Regional da República.

Entrevista ao Jornal Estadão, em 04/02/2015.

1.1 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Devido ser da natureza da administração pública gerir recursos arrecadados de uma parcela mais abastada da sociedade para prover direitos fundamentais de toda a população, o ato de controlar será sempre inerente às ações desenvolvidas pela gestão das diferentes esferas de governo.

Nesse sentido, todo tipo de controle interessa ao cidadão, e porque existe uma percepção de que os gestores públicos desperdiçam ou desviam rotineiramente os recursos públicos com práticas corruptas, o controle sobre os gastos realizados recebe especial interesse da sociedade.

É pertinente destacar que nossa tolerância à corrupção é muito peculiar, haja vista que o cidadão brasileiro, em regra, procura obter vantagens nas transações em que está envolvido. Sendo assim, a conduta dos gestores públicos para beneficiar-se pode ser o reflexo dessa cultura de sobrepor os interesses particulares aos do grupo e a intolerância a essa atitude do gestor, por sua vez, pode estar atrelada a um sentimento de cobiça por parte de quem não obteve a “vantagem” que a corrupção propicia.

O controle na administração pública pode ser exercido e classificado em diversos aspectos. Segundo Zymler (2008, p. 7), podem ser destacados mecanismos tais como o controle interno, exercido, no plano federal, pela Controladoria Geral da União (CGU), e o externo, que se divide em direto, exercido pelo Poder Legislativo, e indireto, também exercido pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Apesar de, nesse momento, não incluir o Controle Social, Zymler (2008, p. 33) o menciona posteriormente destacando sua “procedimentalização” dentro do Direito Administrativo.

A CGU (2012, p. 16) torna mais clara a divisão do controle sobre os gastos públicos, estruturando-a em **Controle Institucional** e **Controle Social**.

O Controle Institucional está previsto na Constituição Federal de 1988, no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária). Nessa Seção, o artigo 70 da CF/88, estabelece que a aludida fiscalização deve ser exercida mediante controle externo e interno.

O artigo 71 da CF/88 estipula que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. Na esfera estadual ou municipal, o artigo 75 da referida Carta Magna prevê que o tratamento deve ser análogo ao da Federação.

Zymler (2008, p. 6) destaca que “...o Controle Externo insere-se dentro do sistema de freios e contrapesos, o qual, junto com a tripartição dos poderes, a transitoriedade dos mandatos e o dever de prestar contas fundamentam o sistema republicano”.

Sendo assim, o controle externo pode ser observado de forma sistêmica, fazendo parte de um conjunto de instrumentos que permitem a manutenção do estado democrático de direito.

Com relação ao controle interno, o artigo 74 da CF/88 ressalta que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”.

Como já destacado, no âmbito do Poder Executivo Federal, o controle interno vem sendo exercido pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão instituído com essa finalidade pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Ao longo do presente trabalho, será possível observar que a CGU, apesar de ser órgão do Controle Institucional da administração pública, também exerce atividades fundamentais para o desenvolvimento do Controle Social. Esse viés da CGU poderá ser percebido ao longo desta pesquisa.

Muitos Estados e Municípios criaram órgãos com nomenclaturas e funções similares à da CGU. Entretanto, não há um padrão estabelecido em normativos e, em algumas esferas governamentais, é possível observar a atividade de controle interno sob a tutela das secretarias de finanças.

O Controle Social foi inserido nominalmente na CF/88 pela Emenda Constitucional nº 71/2012, em seu artigo 216-A, § 1º, X, como um dos princípios do Sistema Nacional de Cultura. Todavia, é possível observar diversas menções ao longo da Carta Magna, inferindo-se que o Controle Social esteve presente desde a sua concepção.

Talvez a principal alusão ao Controle Social seja a indicação do direito fundamental de acesso à informação, previsto no artigo 5º, XXXIII. Podem ser citadas ainda as formas de participação do usuário na administração pública, destacadas no artigo 37, § 3º, a diretriz das ações e serviços públicos de saúde, estabelecida no artigo 198, III, a diretriz das ações governamentais na área da assistência social, prevista no artigo 204, II, orçamento participativo, citado no artigo 29, XII, entre outras menções.

Também podem ser reportados outros dispositivos infra-constitucionais que incentivam a atuação popular na promoção do Controle Social, tais como a Lei nº 8.666/93, que prevê, por exemplo, em seu artigo 16, a publicidade mensal dada à relação de todas as compras realizadas, informando “...o bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação...”.

Outros exemplos podem ser listados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Acesso à Informação (LAI). Entretanto, antes de aprofundar a discussão sobre essa legislação, é oportuno atentar para os principais aspectos conceituais de Controle Social. Os tópicos a seguir abordam essa questão.

1.2 CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL

Arnstein (1969, p. 216) caracteriza o início da participação popular e aprofunda a abordagem, correlacionando-a com o poder que os cidadãos teriam em direcionar as políticas públicas. Para a autora, a participação popular se efetiva como controle social na medida em que os cidadãos excluídos possam deliberar sobre a política e processos econômicos. Abrange também a determinação de como a informação é compartilhada, metas e políticas são definidas e recursos são alocados. A autora resume o conceito, citando que é o meio pelo qual a população menos favorecida pode induzir mudanças que a permita usufruir dos benefícios da parcela mais rica da sociedade.

Bresser-Pereira (1998, p. 77), apregoa uma visão nacional que se coaduna com a apresentada por Arnstein, porém, com limitações:

A democracia direta ou o controle social é (...) o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Através do

controle social, a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas (...) para controlar as organizações públicas. (...) A democracia direta é a ideal, mas no plano nacional, só pode ser praticada de maneira limitada, através de sistemas de consulta popular sobre temas muito claramente definidos.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2015): “O controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania”.

Sendo assim, observa-se que o Controle Social pressupõe uma participação ativa da sociedade na gestão do Estado e não apenas o acesso à informação de como se realizaram os fatos. Entretanto, Bresser-Pereira menciona limitações a essa participação popular no Brasil que datam de 1998, mas que ainda podem ser observados atualmente.

A CGU (2012, p.16 e 17), porém, trata o tema com uma abordagem muito voltada para o controle dos gastos públicos, como pode ser observado na transcrição a seguir:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

(...)

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

A partir das definições apresentadas, pode se depreender que o controle social nasce da participação popular e se concentra no acompanhamento dos atos administrativos da administração pública, influenciando nas suas ações.

Desta forma, é possível observar que o controle social vai além do combate à corrupção. Porém, no Brasil, devido à incisiva atuação da CGU nesse sentido, as expressões “Controle Social” e “combate a corrupção” vêm se tornando sinônimos, quando, conceitualmente, o combate à corrupção seria uma das formas de controle social.

Reforçando essa ideia, a CGU promoveu, com o Decreto nº 5.683/2006, alteração na sua estrutura, criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). Antes disso, a CGU, conforme Lei nº 10.683/2003, trazia nas suas áreas finalísticas somente a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); a Controladoria Geral da União (CRG) e; Ouvidoria-Geral da União (OGU). Vale destacar que o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção já existia como um órgão de assessoria ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União.

Posteriormente, com o Decreto nº 8.109/2013, a SPCI se torna a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) operando no campo da Lei de Acesso à Informação (LAI) e mecanismos de anticorrupção.

Essas modificações estruturais demonstram a preocupação em desenvolver a transparência nas ações do governo e corroboram o que já havíamos comentado, ou seja, a atuação da CGU de forma incisiva no desenvolvimento do Controle Social. Porém, transmite a ideia de que esse controle só se dá pelo conhecimento e divulgação das ações do governo. Entretanto, como já vimos, o Controle Social é mais amplo, e esse é apenas um dos seus campos de atuação.

1.3 MARCOS DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, o Controle Social é relativamente recente, pois até a CF/88, o país vivia um regime ditatorial que inibia qualquer tipo de manifestação contrária e, conseqüentemente, qualquer tipo de controle da administração pública pelo cidadão era inconcebível naquela época.

Sendo assim, o primeiro grande marco para o Controle Social no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1998, conforme citado por Gurgel e Justen (2013, p. 362) e CGU (2012, p. 17).

Gurgel e Justen (2013, p. 362) prosseguem apontando que o segundo momento expressivo para o controle social se deu com o “advento do orçamento-participativo, iniciativa que é objeto de disputa entre o PT gaúcho e o PSDB paulista, mas que por vários motivos, se inscreveu na imagem e na prática mais forte e mais frequente do Partido dos Trabalhadores”. Ainda segundo os autores: “O terceiro momento diz respeito à reforma do Estado,

empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entre os anos 1995 e 1999”.

Apesar de os autores entenderem que o governo do PT (de 2002 até os dias atuais) apresentou práticas muito similares às do governo anterior, cumpre destacar, no mínimo, dois fatos que impactaram no desenvolvimento do controle social: criação da Lei de Acesso à Informação (LAI), de legislação anticorrupção e de órgãos de controle mais robustos e autônomos, o que pode ser comprovado pelas atuações recentes do Ministério Público, Polícia Federal e CGU, essa última efetivada em 2003.

As operações policiais realizadas em conjunto por esses órgãos, o Portal da Transparência da União e o Programa Olho Vivo, mantidos pela CGU, são exemplos de instrumentos de controle social que fazem jus a um quarto marco nos momentos já citados anteriormente.

Além disso, ainda se destaca a atualização da legislação anticorrupção, com a sanção, por exemplo, da Lei Complementar nº 131/2009 (esta Lei 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 da Lei nº 12.527/2011 (Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal). Os comentários sobre tais dispositivos legais estão apresentados nos tópicos a seguir.

1.4 PREVISÕES LEGAIS SOBRE O CONTROLE SOCIAL

Como já destacado, a forma mais eficiente para os cidadãos participarem e ficarem atualizados a respeito do setor público e assim exercerem o controle social é a transparência, pois, através

dela, é possível acompanhar a gestão em cada área e identificar eventuais desvios que possam estar ocorrendo.

Nesse sentido, o artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1998 cita os cinco princípios básicos que devem reger a administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Ainda nessa esteira Afonso (2005, p. 669) diz que:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Entretanto, o conceito de transparência é bem mais abrangente que o de publicidade, pois uma informação pode ser pública, mas não ser relevante.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e possui um capítulo intitulado de “transparência, controle e fiscalização”, o que possibilitaria ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela gestão pública.

Segundo Santana Júnior (2008, p. 43), a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu influências tanto do âmbito interno quanto do âmbito externo. Ainda segundo o autor, o momento histórico de instabilidade econômica foi conveniente para estabelecer normas mais severas e claras no que se refere ao endividamento e ao planejamento estatal, desta forma dando um choque de moralidade na conduta da gestão fiscal. No âmbito externo, a LRF foi influenciada e inspirada pelas diretrizes do Fundo Monetário Internacional, voltadas para boas práticas de transparência fiscal, com base em experiências vivenciadas na Nova Zelândia, Estados Unidos e União Europeia. Corroboram essa constatação Figueiredo (2001, p. 18-26), Nascimento e Debus (2002, p. 7) para os quais a Lei de Responsabilidade Fiscal incorpora alguns princípios e normas das três experiências internacionais citadas.

O *The Fiscal Responsibility Act* (1994) introduziu os princípios de gestão fiscal responsável e se destina a melhorar a transparência fiscal, exigindo a apresentação de uma série de relatórios fiscais na Nova Zelândia. O congresso determinou princípios e exigiu uma forte transparência do executivo naquele país, fornecendo informações mais transparentes para o público, e uma gerência de forma prudente dos riscos fiscais da Coroa neozelandesa.

O *Budget Enforcement Act* de 1990 (BEA) era uma parte da Lei de Reconciliação Diligente Orçamentária norte-americana. O BEA limitou o empenho e as metas orçamentárias, procedimento que ficou conhecido como *Sequestration*. Para os direitos e impostos, foram implementadas as regras *PayGo*, determinando que qualquer mudança orçamentária – como por exemplo: cortes de gastos ou impostos adicionais – teria de ser compensada pelo aumento da receita ou diminuição das despesas.

O Tratado de *Maastricht* foi um marco dentro da política de integração europeia, pois cada Estado-Membro, apesar de ser responsável por sua política orçamentária, está sujeito a metas e punições dispostas no Tratado. Para esse acompanhamento, foi instituída uma comissão responsável por verificar a evolução orçamentária e o montante da dívida pública, a fim de identificar desvios relevantes.

Nessa mesma esteira, Santana Junior (2008, p. 44), Nascimento e Debus (2002, p. 7) acreditam que apesar da influência externa a LRF teve de se adaptar à realidade brasileira, uma vez que as experiências internacionais se diferenciavam do momento histórico brasileiro, além das diferenças culturais e políticas, sempre na busca de responsabilidade e bom uso dos recursos públicos.

Sendo assim, esse dispositivo legal é considerado por muitos autores um marco nas finanças públicas do Brasil, principalmente por ter estabelecido a transparência das informações como um dos seus pilares, possibilitando um acompanhamento das contas públicas pela sociedade.

Conclui-se que os órgãos públicos devem obedecer aos princípios da publicidade e transparência, necessitando assim, prestar contas à sociedade.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 131/2009 adicionou normas à LRF e modificou o parágrafo único do seu art. 48 e, em especial, o inciso II: “A transparência será assegurada também mediante (...) II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;” (grifo nosso).

A internet é uma poderosa ferramenta para divulgação de informações. É um meio encontrado de aproximar o estado da sociedade, reforçando as democracias representativas e participativas.

O processo de comunicação promovido por meio digital representa um novo espaço social, especialmente quando estabelecido em forma de rede, que pode conferir ao cidadão poderes de fiscalização mais contundentes.

O potencial da internet é muito grande e o crescimento de seu uso no Brasil ocorre em escala significativa. Se todos os usuários da internet no Brasil se conscientizarem da necessidade de participar do combate à corrupção, aumentarão as chances de se fazer política de forma ética.

A internet está aliada com outros meios de comunicação (jornais, revistas, murais, folhetos, diário oficial, reuniões comunitárias, audiências públicas, horário eleitoral, publicidade e pronunciamentos oficiais) tendo como pano de fundo os já citados princípios básicos da administração pública.

Reportando-se ainda à nova redação dada ao artigo 48 da LRF, o entendimento acerca de tempo real foi destacado no Decreto nº 7.185/2010, em seu artigo 2º, § 2º, II, quando se estabelece o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil como prazo limite para sua divulgação.

Quanto ao detalhamento dos registros contábeis, o artigo 7º identifica um padrão mínimo de informações a serem divulgadas:

I - quanto à despesa:

a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;

b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;

c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;

d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

e) o procedimento licitatório realizado, bem como sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e

f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

a) previsão;

b) lançamento, quando for o caso; e

c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Destaca-se que o referido Decreto pode ser aplicado aos Estados e Municípios, tendo em vista que, em seu preâmbulo e em seu artigo 1º, faz referência ao padrão mínimo de qualidade a ser seguido por cada ente da Federação, conforme artigo 1º, § 3º, da LRF, que cita a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o acesso a informações previsto na Carta Magna de 1988 e abrange os órgãos da esfera governamental e entidades não governamentais que tenham recebido recursos públicos. Ressalte-se ainda que o desenvolvimento do Controle Social na administração pública é definido como uma das diretrizes norteadoras para a aplicação da referida Lei.

O Capítulo II da LAI traz informações relevantes que disciplinam o processo de acesso a informações e da sua divulgação. Nessa temática a LAI indica normas e procedimentos específicos para promover a gestão transparente e assegurar os direitos de acesso às informações, exceto aquelas que, por serem de natureza sigilosa ou de cunho pessoal, devam ser protegidas.

O artigo 8º caracteriza a essência da LAI, quando estipula:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Importante citar também o artigo 9º e seus incisos que asseguram o acesso às informações da administração pública mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requeri-

mentos de acesso a informações; e
II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Desta forma, pode-se observar um forte estímulo dessa legislação ao desenvolvimento do controle social, permitindo que o cidadão comum tenha conhecimento dos atos da administração e, conseqüentemente, exerça seu julgamento sobre a adequação dos gastos da administração pública.

Outra norma que não está relacionada diretamente com o desenvolvimento do Controle Social é a Lei nº 12.846/2013, conhecida como a Lei Anticorrupção. Em seu artigo 1º, esclarece que “dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Pode-se observar que a legislação enfoca o enquadramento da Pessoa Jurídica praticante da corrupção. Com isso, não há, necessariamente, uma repercussão no desenvolvimento do Controle Social. Entretanto, a população tem, no mínimo, a sensação de que há uma preocupação em combater a corrupção e, com isso, pode-se sentir incentivada a exercer o seu papel no Controle Social.

Saliente-se que a Lei Anticorrupção trouxe, em seu artigo 22, a criação do “Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei”.

Com a publicidade de empresas penalizadas pelo crime de corrupção, é possível afirmar que, pelo menos indiretamente, existe o incentivo ao Controle Social.

Cumpram-se destacar ainda o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o

Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, cujo objetivo é fomentar o diálogo entre a Administração Pública e a Sociedade Civil. Dentre os seus principais aspectos, destacam-se diretrizes, objetivos e instrumentos de participação da sociedade.

Por fim, é dever ressaltar que esses dispositivos legais mencionados, além de outros por ora não citados, dotam a população em geral, e em especial a sociedade organizada, de instrumentos de combate à corrupção, temática do tópico a seguir.

1.5 INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

Vários são os instrumentos que podem ser usados na busca do Controle Social. O já mencionado Decreto nº 8.243/2014 cita, em seu artigo 6º, os seguintes:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

Em outra vertente de Controle Social, a CGU (2015) incentiva que sejam adotados os seguintes:

- Conselhos municipais e controle social
- Orçamento participativo
- Controle social nas prefeituras
- Portal da Transparência
- Órgãos de fiscalização
- Denuncie irregularidades
- Olho vivo

- Cursos para a promoção do controle social oferecidos pela CGU
- Transparência como Instrumento de Controle Social
- Manual Prático do Portal da Transparência

Dentre as ferramentas mencionadas, entende-se que o debate pode ser aprofundado nos instrumentos detalhados nos tópicos a seguir.

1.5.1 Conselhos de Políticas Públicas

O Conselho de Política Pública é a instância temática permanente que propicia a participação da sociedade no processo decisório dos governos e na gestão pública, conforme previsto no artigo 2º, II, do Decreto nº 8.243/2014.

A CGU (2012) destaca que os Conselhos podem ser criados em âmbito nacional, estadual ou municipal, mas, ressalta que o provimento de meios para o bom funcionamento dos Conselhos é condição obrigatória para que Estados e Municípios recebam repasses federais.

Sendo assim, os Conselhos criados devem promover a interação entre a sociedade e o governo, possibilitando o conhecimento mais de perto das necessidades da população e fomentando políticas públicas que sejam estruturadas de forma a atender essas demandas específicas, materializando o Controle Social.

São exemplos de Conselhos, citados pela CGU (2012), o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB) e o Conselho de Assistência Social.

O Conselho de Alimentação Escolar deve estar atento às verbas destinadas à merenda escolar, analisando o que foi comprado e a sua qualidade, assim como também a sua adequada

conservação e armazenamento. Reúne representantes da prefeitura, da câmara municipal, dos professores, dos pais de alunos e dos sindicatos ou associações rurais.

O Conselho Municipal de Saúde acompanha as verbas repassadas pelo SUS e por programas federais. Deve participar ainda da definição de metas para saúde e controlar a execução das atividades da área. Deve estar composto por representantes da prefeitura, dos usuários do SUS, de profissionais da saúde e de prestadores de serviço da área.

O Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB) deve estar atento aos gastos realizados com os recursos do FUNDEB, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, além de supervisionar o censo escolar e elaborar a proposta orçamentária anual. Reúne representantes da prefeitura, dos professores, dos diretores da escola, dos servidores técnico-administrativos, dos pais de alunos e dos estudantes da educação básica pública.

O Conselho de Assistência Social acompanha as verbas repassadas às prefeituras para assistência social – programas voltados às crianças (creches), idosos e portadores de deficiências físicas. Também aprova o plano de assistência social feito pela prefeitura. Deve estar composto por representantes da prefeitura e por entidades que fazem assistência social no município.

Além desses organismos, outros Conselhos podem existir exercendo atividades voltadas para outros programas do governo federal.

Como se pode observar, essas instituições propiciam um canal de comunicação entre a sociedade e o governo. Todavia, pesquisas recentes sobre a atuação dos conselhos municipais ressaltam que a efetividade do Controle Social pode ser questionada.

Ferreira e Fonseca (2014), ao estudarem a atuação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG), indicam que o grau de participação popular é baixo, ocorrendo somente para atender a interesses particulares.

Farias Filho, Silva e Mathis (2014), analisando a atuação dos Conselhos Municipais de Saúde dos municípios da Região Metropolitana de Belém (PA), identificam que “as ações dos conselhos são marcadas por cooptação de conselheiros”, e que as agendas deliberativas são dominadas por interesses individuais dos conselheiros sobre os coletivos, o que fragiliza o Controle Social dos conselhos.

Desta forma, percebe-se que o viés político presente na definição dos representantes dos conselheiros pode influenciar na efetividade do Controle Social desta ferramenta. Entretanto, as pesquisas relatadas apresentam estudos pontuais sobre as ações dos conselhos e análises mais abrangentes podem indicar outras vertentes de atuação.

Pode-se concluir que a simples existência do instrumento não implica no Controle Social do gasto público, sendo necessária a participação efetiva da população para que isso ocorra.

1.5.2 Orçamento Participativo

O orçamento participativo foi tido como um marco no desenvolvimento do Controle Social, como já citado. Através deste instrumento, permite-se que os segmentos da sociedade civil organizada influenciem diretamente na escolha de como serão alocadas as verbas orçamentárias.

Todavia, essa atuação vem sofrendo críticas, pois não está havendo margem para modificar o orçamento de acordo com as demandas da população. Além disso, em alguns governos, a participação popular se resume a um papel apenas consultivo, sem

influenciar decisivamente na gestão do orçamento, descaracterizando a figura do orçamento participativo.

Desta forma, pode-se inferir que a ferramenta é bastante útil para a sociedade, contudo, com a potencial deturpação da maneira como ela deveria ser usada, o instrumento se desvaloriza.

1.5.3 Ouvidorias

As Ouvidorias devem existir no âmbito de cada entidade governamental como uma instância responsável pelas “reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública”, conforme previsto no artigo 2º, V, do Decreto nº 8.243/2014.

Muitas vezes, este é o canal de mais fácil acesso ao cidadão comum, que não faz parte de entidades que representam segmentos da sociedade. Sendo assim, a Ouvidoria deve exercer o importante papel de acolher as manifestações da população em geral, esquematizando-as e repassando-as para as autoridades competentes, com vistas a solucionar eventuais problemas destacados no contato. Também faz parte do ciclo da Ouvidoria apresentar uma resposta à população das questões apresentadas durante contato.

Atuando desta forma, a Ouvidoria irá compor uma boa base para o desenvolvimento do Controle Social. Entretanto, caso não aja dessa maneira, tornar-se-á mais um instrumento sem a sua necessária efetividade.

1.5.4 Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público consiste em uma atividade Educacional desenvolvida pela CGU e que tem como propósito estimular o cidadão a atuar como observador

atento à melhor aplicação dos recursos públicos. De acordo com a CGU (2012): “busca envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social, utilizando as metodologias do construtivismo, da educação de adultos e da educação continuada”.

O Programa orienta como proceder à fiscalização, relatando inclusive quais evidências podem ser colhidas para tornar eventuais denúncias mais contundentes. Caso a população tenha condições de colocar os ensinamentos em prática, é possível que ocorra um aumento da busca por informações da gestão governamental e, conseqüentemente, um incremento do Controle Social.

1.5.5 Ambiente Virtual de Participação Social

O ambiente virtual de participação social consiste na utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para fomentar o diálogo entre os gestores públicos e a sociedade civil. O grande canal de comunicação utilizado para viabilizar essa ferramenta é a internet.

Neste contexto, podem ser identificadas várias iniciativas que se enquadram nessa ferramenta, tais como sistemas de Ouvidoria, disponibilização de documentos para Audiência ou Consulta Pública, realização de cursos no formato de Educação à Distância (EaD), entre outros. Porém, o instrumento que mais se destaca são os Portais da Transparência.

Importante frisar que, no âmbito da União, o Portal da Transparência está inserido no que pode ser chamado de “Rede de Transparência”, composta pelas páginas de transparência e pelo já mencionado Portal.

As páginas de transparência são desenvolvidas individualmente por cada entidade que compõe o governo federal, com

base em um padrão definido na Portaria Interministerial nº 140/2006. Cada órgão apresenta informações acerca de sua execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens.

Já o Portal da Transparência é elaborado pelo Governo Federal e é regido pelo Decreto nº 5.482/2005. Apesar de esse tema ser aprofundado no capítulo seguinte deste estudo, vale ressaltar que o Portal da Transparência tem uma página como o complemento de rede (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/rede/>), na qual podem ser feitas consultas mais específicas, voltadas para Agricultura e Pecuária, Compras, Repasses, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Educação, entre outros aspectos.

Pode-se deduzir que a diferença entre as duas reside basicamente no fato de o Portal da Transparência apresentar informações consolidadas do governo, enquanto as páginas de transparência evidenciam dados individualizados de seus órgãos.

Desta forma, observa-se que a principal contribuição de um ambiente virtual de participação social é promover a transparência ou o *accountability* dos gastos públicos, incentivando o Controle Social.

Importante citar ainda que, independente das ferramentas de Controle Social mencionadas, a sociedade pode se organizar e criar seus próprios instrumentos de acompanhamento.

Nesse sentido, um dos principais desdobramentos da transparência nos gastos públicos foi o incremento de entidades, tais como “Transparência Brasil” e “Contas Abertas”, que divulgam constantemente notícias relacionadas aos gastos públicos, sobretudo os realizados pelo governo federal, com ênfase para o aumento de despesas, destacando possíveis ineficiências ou desperdícios.

Sendo assim, fica demonstrado que o acompanhamento contínuo por parte do cidadão comum é possível, tanto pela observação da evolução de gastos, quanto pela influência nos atos da administração pública, ao longo de todo o mandato, e não apenas quando da eleição dos gestores.

O capítulo seguinte aborda a disponibilização por parte dos administradores públicos destes instrumentos de Controle Social, ou seja, trata especificamente da prática da evidenciação ou *accountability* na gestão pública.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry. R. **A Ladder of Citizen Participation**. Journal of the American Institute of Planners - JAIP, vol. 35, n. 4, 1969. p. 216-224. Disponível em: <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>. Acessado em 27/08/2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1998. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Lei Complementar Nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25/06/2015.

_____. **Lei Complementar nº 131/2009**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 25/06/15.

_____. **Lei nº 10.683/2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Lei nº 12.527/2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Lei nº 12.846/2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 5.482/2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 29/08/15.

_____. **Decreto nº 5.863/2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 7.185/2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo

fo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm. Acesso em: 01/07/15.

_____. **Decreto nº 8.109/2013**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 29/08/15.

_____. **Portaria Interministerial nº 140/2006**. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf. Acesso em: 29/08/15.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. **Controle Social**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acessado em: 28/08/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova Revista de Cultura e Política, nº. 45, 1998 49-95. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf. Acessado em: 27/08/2015.

CGU. **Controle Social**. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo no dinheiro Público: www.cgu.gov.br/olhovivo. 3ª Edição. Brasília, 2012.

_____. **Controle Social**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acesso em: 18/08/2015.

FARIAS FILHO, M. C. SILVA, A.N. MATHIS, A. Os limites da ação coletiva nos Conselhos Municipais de Saúde. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 6, p. 1911 a 1919, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n6/1413-8123-csc-19-06-01911.pdf>. Acesso em: 18/08/2015.

FERREIRA, Cristina M.S. FONSECA, Alberto. **Análise da Participação Popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG)**. *Revista Ambiente & Sociedade*, v. XVII, n. 3, p. 239 a 258, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a14.pdf>. Acesso em: 19/08/2015.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et al.* **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

GURGEL, C. JUSTEN, A. **Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores**. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 357 a 378, mar./abr. 2013.

MACEDO, Fausto. **‘Corrupção no Brasil é endêmica’, diz procurador**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 04 fev. 2015. Blog Fausto Macedo. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corruptao-no-brasil-e-endemica-diz-procurador/>. Acessado em: 28/08/2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I.; **Lei Complementar Nº 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª. ed. Brasília: Ministério da Fazenda - Editora ESAF, 2002. v. 1. 185p.

SILVA, J. Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de. **Transparência Fiscal Eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentada nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e Distrito Federal do Brasil.** Recife: UFPE, 2008. 176 Folhas. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Recife, 2008. Disponível em: http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_arquivos/38/TDE-2008-10-02T185341Z-3147/Publico/2008_JorgeJoseBSJunior.pdf. Acesso em: 29/08/2015.

TEIXEIRA, Alberto. **A Internet na transparência da gestão pública municipal: a experiência do Estado do Ceará.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_6502-544-1-30.pdf?080813184431. Acessado em: 29/08/2015.

ZYMLER, Benjamin. **Controles Interno, Externo e Social.** Palestra proferida no Fórum Nacional de Contabilidade Pública do 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade. Gramado, 2008. Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/palestra.html>. Acessado em: 10.04.2015.

2. ACCOUNTABILITY

“A opacidade, o fetiche do sigilo e a cultura da autoridade deram o tom e o traço das relações dos agentes públicos com a sociedade civil por muito tempo, talvez por tempo demais, neste país”.

Rodrigo Janot,

Procurador-Geral da República.

Conferência Internacional de Combate à Corrupção,
em 09/12/2014.

O artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), revela quem tem a obrigatoriedade de prestar contas para a sociedade:

Qualquer pessoa física e jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a união responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

É no contexto apresentado nesse trecho da Constituição que se insere o termo *accountability*, cujo conceito será abordado no tópico a seguir.

2.1 CONCEITO

O termo inglês *accountability* é proveniente da prestação de contas de recursos recebidos e se popularizou no Brasil, no âmbito governamental, indicando a capacidade e, principalmente, o dever das autoridades de prestarem contas à sociedade dos recursos financeiros arrecadados pelas diferentes esferas de governo.

Essa obrigação tem maior destaque a partir dos reflexos causados pelo desenvolvimento do Controle Social, ou seja, a partir do momento em que a sociedade passou a fiscalizar com mais eficácia o emprego dos recursos públicos.

Apresentando os aspectos conceituais de *accountability*, chamam atenção os estudos realizados por Valdés (1988) e Campos (1990), que podem ser considerados como as duas das primeiras tentativas de contextualizar o uso dessa expressão no Brasil.

Valdés (1988), que estuda a responsabilidade administrativa, seus conceitos e aplicações na administração pública brasileira, opta por permutar o vocábulo *accountability* por “dever de prestar contas” e “responsabilização”.

Já Campos (1990) tratou especificamente do problema da tradução do termo. No texto, é possível identificar que o primeiro contato da autora com a palavra ocorreu em suas pesquisas sobre Administração Pública, em curso de pós-graduação nos Estados Unidos da América (EUA). Destacou, como um dos principais aspectos para o termo não ter tradução na língua portuguesa, a diferença entre a conscientização do cidadão brasileiro e a do norte-americano.

A autora ainda ressaltou que as possibilidades de evoluir nesse sentido residem, principalmente, na mobilização do cidadão e na descentralização e transparência por parte da administração pública.

Apesar das questões levantadas por Campos datarem de uma época em que o Brasil saía de um regime de exceção, elas ainda podem ser consideradas pertinentes, até porque devem estar em constante evolução. Castro (2008, p. 277) ressoa essa ideia quando afirma que o termo não tem tradução no Brasil

e, tampouco, tem aplicação seu sentido. Contudo, o Brasil tem aplicado técnicas, conceitos e princípios utilizados nos países mais avançados.

Ainda em termos conceituais, Oliveira, Silva e Moraes (2008) afirmam que *accountability* trata da obrigação dos gestores de um órgão administrativo ou representativo prestar contas à sociedade, reafirmando o conceito do Controle Social.

Nessa esteira, Silva (2009, p. 341) afirma que a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas, o que a literatura denomina de *accountability*.

Silva apontou duas vertentes essenciais para a boa prestação de contas, que são a tempestividade e a relevância. Essas características se coadunam com as melhores práticas de evidencição contábil, difundidas nos pronunciamentos contábeis do CPC e na literatura pertinente sobre essas práticas.

O Pronunciamento CPC 00 R1 (2011, p.17), em seu item QC6, afirma sobre relevância da informação contábil:

Informação contábil-financeira relevante é aquela capaz de fazer diferença nas decisões que possam ser tomadas pelos usuários. A informação pode ser capaz de fazer diferença em uma decisão mesmo no caso de alguns usuários decidirem não a levar em consideração, ou já tiver tomado ciência de sua existência por outras fontes.

No contexto da administração pública, a capacidade que a informação divulgada pode ter de influenciar decisões, ou de prever determinadas ações, deve ser matéria-prima para que os eleitores possam definir sua escolha de gestores públicos. Da

mesma forma, a informação divulgada pode ser parâmetro para o governo estabelecer as prioridades de suas ações, pois a cobrança da população poderá ser mais incisiva a partir da divulgação.

Já sobre tempestividade, o pronunciamento CPC 00 R1 (2011, p.21), em seu item QC29, afirma:

QC29. Tempestividade significa ter informação disponível para tomadores de decisão a tempo de poder influenciá-los em suas decisões. Em geral, a informação mais antiga é a que tem menos utilidade. Contudo, certa informação pode ter o seu atributo tempestividade prolongado após o encerramento do período contábil, em decorrência de alguns usuários, por exemplo, necessitarem identificar e avaliar tendências.

No âmbito da gestão pública, a informação pode ser considerada tempestiva na medida em que for difundida a tempo de avaliar um governo. Não seria estranho perceber que alguns gestores manifestem intenção de postergar divulgações, buscando ter benefícios, principalmente do ponto de vista eleitoral. Nesse sentido, já existem determinações legais que tentam disciplinar a informação tempestiva, fazendo com que a divulgação dos atos da administração pública seja quase imediata. O principal dispositivo legal nesse sentido está no artigo 48 da LRF, atualizado pela Lei Complementar nº 131/2009 que, como já comentado no capítulo anterior, estabelece a disponibilização de informações em tempo real.

Ressalte-se ainda que a divulgação de informações também deve ser suficiente. Contudo, não se pode cair na armadilha de evidenciar dados desnecessários ou fora do contexto. Segundo Hendriksen e Van Breda (1999), o excesso de divulgação pode ser tão prejudicial quanto a sua ausência. Um volume exacerbado

de informações deixa o usuário sem saber o que definir como prioridade, o que acaba causando desinteresse, devido à necessidade de criar parâmetros para a seleção das informações úteis. O ideal seria que as informações consideradas justas, conforme definido por Hendriksen e Van Breda (1999), fossem divulgadas de acordo a potencialidade dos usuários, ou seja, considerando os perfis dos interessados na divulgação.

A Controladoria Geral da União – CGU (2010) coloca essa premissa em prática quando adota a chamada “linguagem cidadã” no sítio do Portal da Transparência da União. Essa prática adotada busca identificar, nas consultas realizadas no referido portal, qual a nomenclatura pela qual os programas ou ações do governo são popularmente conhecidos.

Essa abordagem é observada especialmente em consultas relativas a transferências de recursos a Municípios, onde o usuário interessado tem mais contato com o “apelido” do programa do que com o seu nome oficial, que é utilizado quase exclusivamente em relatórios técnicos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) incentiva a quebra de barreiras. Em estudo sobre a avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, a OECD (2012, p. 108) orienta:

Embora condição necessária, a transparência em si não é suficiente para garantir o controle social. Os Governos devem investir na redução de barreiras aos cidadãos que querem, mas se encontram impedidos ou sem condições de participar, e estimular a participação daqueles que, embora não estejam impedidos e possuam as condições necessárias, não desejam participar.

Sendo assim, a partir dos conceitos apresentados, pode se apreender que o termo *accountability* deve ser entendido como a característica de um processo de prestação de contas no qual se divulgam informações, obrigatórias ou voluntárias, que permitem o acompanhamento do patrimônio e, quando se tratar de gastos públicos, a responsabilização dos envolvidos na malversação dos recursos. Com isso, infere-se que, quanto mais transparente for o gestor público, propiciando a chamada evidenciação justa, maior a tendência de que a corrupção seja diminuta nos governos.

Uma implicação importante desse entendimento é a identificação de quem deve ser responsabilizado quando há a malversação de recursos públicos. Nesse sentido, o já citado artigo 70, parágrafo único da CF/88, deixa claro que qualquer pessoa, física ou jurídica, que administre recurso público está sujeita a prestar contas à sociedade sobre seus atos derivados dessa gestão.

Ainda quanto à responsabilização Castro (2008, p. 277) deixa claro que a responsabilidade de prestar conta ao povo é aplicável ao controle e transparência. E continua:

Nossas autoridades estão empolgadas com a liberdade, com a partilha de cargos pelos políticos, mas pouco familiarizadas com a responsabilidade que o cargo exige. É necessário que entendam que autoridade pressupõe responsabilidade. O dirigente quer ter autoridade, mas acha que não é responsável pelos atos dos seus subordinados. Responsabilidade não se delega, delega-se, apenas, competência (autoridade).

Apesar de a política de prestar contas ainda estar em construção em nosso país, é possível dizer que o fomento da transparência das informações sobre a administração pública e, conse-

quentemente, do Controle Social promove o elo necessário para a promoção da *accountability*. Nesse sentido, OECD (2012, p. 108) enfatiza:

A promoção da transparência e do controle social é elemento fundamental para consolidar a responsabilização (*accountability*) e o controle externo nos órgãos públicos (OCDE 2001; 2003; 2009). A transparência fornece aos cidadãos as informações necessárias para fiscalizar e avaliar o processo de tomada de decisões e as políticas públicas.

Desta forma, a característica de *accountability* na gestão pública, por mais que ainda seja incipiente, como poderá ser constatado em pesquisas recentes apresentadas nos tópicos a seguir, é uma preocupação dos administradores.

Entretanto, é relevante ressaltar que essa atenção dos gestores não deve estar centrada em cumprir somente os requisitos legais, já destacados. É preciso incentivar a publicação voluntária das informações. Avelino *et al* (2014, p.573) indicam que a divulgação mais ampla que a obrigatória ajuda a população a avaliar o desempenho das entidades governamentais, permitindo o exercício da *accountability* e do Controle Social. Afirmam ainda que o acesso a informações compreensíveis a uma ampla gama de usuários promove a cidadania e a aproximação entre Estado e sociedade.

Destaque-se, por fim, que é importante haver o equilíbrio entre as informações obrigatórias e voluntárias, para não se incorrer no risco de divulgar somente o que beneficia as entidades públicas perante a sociedade, mas também não trabalhar apenas com a chamada evidenciação mínima do que é exigido por lei.

2.2 PESQUISAS SOBRE O TEMA ACCOUNTABILITY

Como foi possível observar, desde o final da década de 80, ou início dos anos 90, alguns autores já se preocupavam em estudar diretamente a prática de *accountability* no Brasil.

Porém, Pereira, Silva e Araújo (2014) indicam que a produção acadêmica sobre *accountability* é incipiente no Brasil, mesmo após a adoção de novos paradigmas na gestão pública, especialmente no que tange aos aspectos de Governança. A literatura consolidada em livros que discutam o assunto também pode ser considerada escassa. Ainda assim, muitos trabalhos, principalmente artigos científicos, chamam a atenção para o tema e serão comentados nos próximos parágrafos.

Santana Junior (2008) realizou um estudo com o objetivo de testar se havia relação entre os níveis de transparência fiscal eletrônica dos sítios eletrônicos dos Poderes/Órgãos dos Estados e Distrito Federal do Brasil com os seus respectivos indicadores econômico-sociais. O autor percebeu deficiências por parte do gestor público em tentar transmitir as informações fiscais ao cidadão, e alguns instrumentos não são divulgados tempestivamente nos sítios eletrônicos dos Poderes/Órgãos, o que torna o acompanhamento difícil por parte da população. Comprovou-se também que o incentivo à participação popular, através da internet, no processo de elaboração da PPA, LDO e LOA foi muito baixo ou quase inexistiu. O relatório de atividades e pareceres exigidos pelos Tribunais de Contas apresentam pequenos percentuais de divulgação via internet, e observou-se ainda que o número de resposta ao cidadão por e-mails foi aquém do esperado. Desta forma, falta interatividade entre os Poderes/Órgãos e o usuário.

Em outro momento, apesar do baixo nível de transparência, os testes estatísticos realizados demonstram que havia correlação entre a transparência municipal e os indicadores econômico-social, com exceção dos Ministérios Públicos estaduais, cuja relação não foi encontrada em nenhuma situação testada.

Outro estudo bastante citado, realizado por Coelho, Cruz e Platt Neto (2011), objetivou constatar a informação como ferramenta de auxílio para o controle social. Os autores verificaram a necessidade de uma estrutura de gestão pública patrimonial, operacional, financeira e contábil atuante e harmônica com os princípios constitucionais. Destacaram que o princípio da transparência, alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal, é um mecanismo de cunho democrático que viabiliza a participação da sociedade. Por fim, ressaltaram que a transparência institui uma maior participação popular, de modo a se alcançar uma política de gestão fiscal responsável, apoiada no exercício da cidadania pelo controle social.

Já Ribeiro e Zuccolotto (2009) realizaram um trabalho com o objetivo de verificar se o nível de transparência dos municípios apresenta alguma relação com as condições sociais das cidades pesquisadas. Desta forma, o principal objetivo dos autores foi identificar de que forma as relações sociais e fiscais interferem no nível de transparência fiscal eletrônica dos municípios. O tamanho da amostra utilizada pelos autores foi de 1.678 municípios brasileiros e eles levaram em consideração aspectos como conteúdo, apresentação, navegabilidade, acessibilidade, compreensão dos usuários, entre outros. Os dados foram coletados no período referente de 2000 a 2009 através de informações sobre gestão fiscal, disponibilizadas por esses municípios na *internet*. Foi constatado que a informação é divulgada com mais qualidade nos municípios cuja gestão social é mais efetiva, superando a

transparência de cidades com maior arrecadação relativa e com maiores investimentos *per capita* em educação e saúde. Ademais, averiguaram que o acesso aos dados fiscais pelo cidadão foi facilitado através de meios tecnológicos de comunicação.

Cruz *et al.* (2012) realizaram um estudo com o propósito de abordar a transparência da gestão pública por meio de portais dos grandes municípios do Brasil. O modelo de investigação utilizado por eles diferencia-se dos demais, por considerarem não apenas os relatórios fiscais e financeiros, mas também documentos de natureza qualitativa, o que, segundo dizem, é facilmente compreendido pelos usuários. O trabalho realizado por Cruz *et al.* Também tinha o objetivo de identificar quais fatores estão associados à divulgação e à transparência dessas informações coletadas na pesquisa. A pesquisa foi realizada nos 100 maiores municípios brasileiros, de acordo com a população, e construiu-se um Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) com base nas boas práticas contidas em códigos de transparência e governança internacional, na legislação brasileira aplicável e em experiências da mesma natureza, no Brasil e no exterior. Ao final do estudo, concluiu-se que existe associação entre os indicadores socioeconômicos dos municípios e o nível de transparência na divulgação de informações da gestão pública.

O estudo de Viana *et al.* (2013) teve como finalidade verificar a aderência às normas internacionais quanto à divulgação e apresentação das contas públicas do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Manaus. Desta forma, os autores elencaram 35 critérios de órgãos internacionais, e a partir disso, esquematizou-se um *checklist* para avaliação do portal. Usou-se o procedimento de observação sistemática com o objetivo de evidências que pudessem atender aos critérios pesquisados. Viana *et al.* (2013) mensurou o nível de aderência total, parcial ou de

não aderência. Após a aplicação do *checklist*, os autores concluíram que o nível de aderência foi baixo, apontando apenas 14% de adesão aos critérios. Identificaram também uma transparência pouco ativa e ficou evidente que o município objetivava apenas atender as cobranças mínimas da lei brasileira de responsabilidade fiscal e da lei geral de orçamento e finanças públicas.

Beghin e Zigoni (2014), buscando construir um *ranking* das capitais mais transparentes do Brasil, realizaram um estudo que se dividiu em duas etapas, quantitativa e qualitativa. Na primeira etapa, o objetivo era verificar se há aderência à nova legislação brasileira, em relação à transparência orçamentária. Para tanto, os autores verificaram 27 websites das capitais, um site do governo federal e o site do Senado. A etapa qualitativa teve-se em avaliar e dimensionar a percepção dos usuários intermediários, através de entrevistas, com o objetivo de avaliar os impactos dos dados no alargamento dos direitos humanos e da cidadania no Brasil. Os usuários intermediários são aqueles que recombina, transformam e se apoderam dos dados para apresentá-los diretamente aos usuários finais. A etapa quantitativa evidenciou que, dentro do universo pesquisado, as informações são completas e, em grande parte, os dados não são primários, que as informações não são atualizadas, não há acessibilidade, não há discriminação do usuário, os dados são relativamente apresentados em formatos “não proprietário” e que não se sabe se os dados possuem licença. Já na etapa qualitativa descortinou-se que há uma demanda por parte do usuário por informações completas, atuais e confiáveis. Revelou também que os intermediários percebem avanços relativos em relação aos direitos humanos.

Raupp (2013) realizou um estudo com o objetivo de verificar a prestação de contas do poder executivo dos municípios de Santa Catarina, através dos sítios eletrônicos. O autor selecionou

os municípios com porte populacional acima de 50.000 habitantes, totalizando 25 portais eletrônicos investigados. Raupp separou os indicadores em Nula, Baixa, Média e Alta capacidade. O modelo proposto pelo autor considera a capacidade Nula quando não é possível localizar ou não há existência de indicadores de prestação de contas. Em caso de divulgação parcial ou após o prazo legal sobre os gastos incorridos, a capacidade é considerada Baixa. Quando o portal divulga o conjunto de informações contidas nas exigências legais, a capacidade é avaliada como Média. O autor considera a capacidade Alta quando o sítio eletrônico divulga informações além das contida nas exigências legais. Ao analisar os dados recolhidos na pesquisa, o autor observou que 19 dos 25 municípios analisados possuem baixa capacidade de construir uma prestação de contas, que apenas 24% dos municípios atendem as exigências legais, e que a prestação de contas não foi a maior prioridade dentro os municípios pesquisados, e que maioria dos executivos municipais opta por divulgar as informações de forma incompleta e fora do prazo.

Avelino *et al.* (2014) desenvolveram uma pesquisa objetivando identificar as características explicativas do nível de *disclosure* voluntário, representado pelo Índice de Disclosure Voluntário Municipal (IDV-M), de municípios do Estado de Minas Gerais, em seus portais eletrônicos. Foram analisadas as seguintes características dos entes públicos: gênero do gestor municipal, filiação partidária, escolaridade do(a) gestor(a) municipal, PIB per capita, receita orçamentária, população, transferência de recursos da União para os municípios, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), taxa de alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Humano (IFDM), Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e participação no Programa de recursos federais a partir de sorteios públicos, em uma amostra composta por 130

municípios. O estudo evidenciou que os níveis de divulgação da informação dos municípios encontram-se baixos, decorrente das pontuações para o IDV-M estarem abaixo da média. Ademais, das 12 características analisadas, foram consideradas estatisticamente relevantes as variáveis população, receita orçamentária e transferências de recursos da União para os municípios, além da filiação partidária (PT, PMDB e PR).

Barros (2014) realizou um estudo baseado no questionamento da relação existente entre os indicadores socioeconômicos e o nível da transparência fiscal dos municípios do Paraná. Logo, a pesquisa analisou o nível de transparência fiscal eletrônica dos municípios do Estado do Paraná e as relações com indicadores socioeconômicos selecionados. O modelo de avaliação do autor foi desenvolvido por Santana Junior (2008) e adaptado por Cruz *et al.* (2009). O autor fez correlação entre o Índice de Transparência Fiscal Eletrônica (ITFE) e os seguintes indicadores socioeconômicos: Taxa de Analfabetismo, Tamanho da População, PIB per capita, Receita Orçamentária e IDH-Municipal (IDHM). O estudo indicou que 371 municípios possuem portal para a divulgação dos dados, e somente 219 mantêm atualização constante. A pesquisa constatou que o ITFE possui correlação estatística significativa com os indicadores socioeconômicos. Foi evidenciado também que as maiores notas do ITFE são de municípios de grande porte, que obtiveram a média de 21,46 pontos, o que representa 42,07% da nota total, enquanto os municípios de pequeno porte alcançaram a média de 3,15 pontos.

Muniz Filho e Pontes (2013) realizaram uma pesquisa afim de verificar a aderência dos municípios cearenses às exigências da Lei de Transparência quanto à divulgação, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Para a apuração dos resultados, os autores utiliza-

ram os dados oficiais coletados referentes à fiscalização do TCM/CE. Dentre outros achados, constataram os autores que todos os municípios possuem Portal da Transparência, e eles concluíram que grande parte das Prefeituras e Câmaras Municipais Cearenses buscam cumprir as exigências da Lei, e que a maior irregularidade está na divulgação das informações em tempo real.

Analisando os estudos anteriores sobre o assunto, é possível observar que há um déficit na divulgação das informações das entidades Públicas, muitas vezes causado pelo nível socioeconômico do município, conforme Santana Junior (2008), Ribeiro e Zuccolotto (2009), Cruz *et al.* (2012), Avelino *et al* (2014) e Barros (2014). Ressalte-se ainda que isto fortalece a hipótese de conexão entre a transparência e índices de desenvolvimento.

A *accountability* não é, eficientemente, praticada pelo gestor público e a sociedade, grande interessada, deve assumir um papel de protagonista e exercer o poder de controle social.

Como já destacado, um dos principais instrumentos de *accountability* é o Portal da Transparência que, no âmbito federal, está inserido na Rede de Transparência, aprofundada no tópico a seguir.

2.3 REDE DE TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL

A rede de transparência está disciplinada, essencialmente, no Decreto nº 5.482/2005 e na e na Portaria Interministerial nº 140/2006.

O Decreto dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – *Internet*, e institui o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal e as páginas de Transparência Pública mantidas por cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

A Portaria disciplina o mesmo assunto do Decreto, porém detalha as informações mínimas que devem constar nas páginas de Transparência Pública dos órgãos e entidades da administração pública federal.

A rede de transparência do governo federal é composta pelas Páginas de Transparência Pública de cada órgão e entidade da administração pública e pelo Portal da Transparência da União. Esses itens estão detalhados nos tópicos subsequentes.

2.3.1 Páginas de Transparência Pública

As Páginas de Transparência Pública (PTP) dos órgãos da Administração Pública Federal, de acordo com a citada Portaria Interministerial, devem apresentar, no mínimo, informações sobre a execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, despesas com passagens e diárias.

A execução orçamentária e financeira deve evidenciar um Quadro de Detalhamento de Programas com a indicação do montante orçado autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) e Créditos Adicionais, acompanhado dos valores liquidados e pagos. O quadro pede ainda a indicação do percentual liquidado e pago em relação ao orçamento.

Outro detalhamento previsto é o Quadro de Execução de Despesas, com a descrição da natureza das despesas acompanhadas do montante liquidado e pago.

Analisando as PTP dos órgãos, e tomando como exemplo o Ministério da Ciência e Tecnologia e os órgãos subordinados e entidades vinculadas, foi possível constatar a possibilidade de consulta nos termos que a Portaria define.

Quanto às Licitações, deve ser evidenciado o detalhamento do órgão responsável, modalidade e número do processo e da lici-

tação, objeto, especificação do número de itens, data, hora e local do certame, situação da licitação (aberta ou homologada), contato no órgão responsável pelo processo e um caminho para solicitar informações mais detalhadas sobre o processo de aquisição.

Analisando a PTP do Ministério da Ciência e Tecnologia foi possível identificar a possibilidade de consulta por modalidade, por ano, por situação, por unidade gestora e uma busca avançada, cumprindo a determinação da Portaria Interministerial nº 140/2006.

Com relação a contratos, deve ser informado o detalhamento do órgão responsável, modalidade de licitação usada, fundamentação legal, número do processo e do contrato, seu valor, objeto, período de vigência e data de publicação, nome e CNPJ ou CPF do contratado e caminho para solicitar informações mais detalhadas sobre o processo de aquisição. Quando houver aditivos, deve ser apresentado o número do processo e do aditivo, seu objeto e data de publicação. Além disso, deve-se manter a relação de empresas que tenham sido declaradas suspensas de licitação ou impedidas de contratar, em razão de descumprimento de contrato com o órgão, indicando a penalidade aplicada e a sua vigência.

A PTP do Ministério da Ciência e Tecnologia permite a pesquisa por modalidade, por ano, por situação, por contratado, por unidade gestora e uma busca avançada. A consulta de empresas suspensas está em um ambiente separado, denominado Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que faz correspondência com a consulta disponível no Portal da Transparência da União. Pode-se concluir que a consulta observa o exigido na Portaria.

No que se refere a Convênios, deve ser explicitado o detalhamento do órgão responsável, nome do conveniado, número do processo e do Convênio, seu objeto, vigência, valor total do

recurso, especificando o repasse e a contrapartida. Além disso, deve-se manter relação de conveniados que estejam inadimplentes com o órgão.

A PTP do Ministério da Ciência e Tecnologia permite a pesquisa por data, por situação, por Unidade Federativa/Município, por conveniente, por unidade gestora e uma busca avançada. A consulta de inadimplência está inserida na pesquisa por situação, na qual é possível observar a categoria “Inadimplência/Suspensa”, indicando as entidades que se encontram nesse estado no momento da consulta. Também pode ser consultado no Portal da Transparência da União o Cadastro das Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM.

Pode-se concluir que os termos da Portaria foram atendidos. Entretanto, um aperfeiçoamento possível na consulta de inadimplência ou suspensão seria a informação do período em que a entidade se encontra nessa situação.

Quanto às diárias e passagens, deve ser destacado o detalhamento do órgão responsável, nome do servidor, seu cargo, origem e destino da viagem, seu período, motivo, meio de transporte, categoria da passagem e seu valor, quantidade de diárias e seu total, e o montante dispendido no total da viagem.

Na PTP do Ministério da Ciência e Tecnologia é possível pesquisar por data, por servidor, por unidade gestora e uma busca avançada, cumprindo o determinado pela Portaria Interministerial nº 140/2006.

Desta forma, foi possível constatar que esse canal de transparência apresenta informações atualizadas e em conformidade com os requisitos legais, permitindo, assim, que o cidadão o utilize como instrumento de controle social. No tópico a seguir, é feita análise do outro elemento da rede de transparência, ou seja, o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.

2.3.2 Portal da Transparência do Poder Executivo Federal

O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal ou Portal da Transparência da União (PTU) consiste em um endereço eletrônico mantido pela CGU no qual se disponibilizam detalhes sobre os gastos públicos realizados pela União.

De acordo com o Decreto nº 5.482/2005, devem ser veiculados no endereço os gastos efetuados pelos órgãos da Administração Pública Federal, os repasses aos entes da Federação, as operações de descentralização orçamentária em favor de pessoas naturais ou entidades não-governamentais e as operações de crédito procedidas por instituições financeiras oficiais de fomento. Esses são os parâmetros mínimos a que o PTU deve obedecer, por força do Decreto de sua criação. Contudo, é possível observar que o Portal apresenta atualmente uma gama maior de informações a respeito de Despesas, Receitas, Convênios, Sanções, Servidores e Outras Consultas, como poderá ser observado nos tópicos a seguir.

2.3.2.1 Despesas

Nesse espaço do PTU, é possível conhecer as despesas empenhadas, liquidadas e pagas com atualização diária. Também é possível pesquisar, com atualização mensal, os gastos diretos do governo, as transferências de recursos, despesas por função programática e outras consultas chamadas de temáticas, tais como Bolsa Família, Diárias, Cartões Corporativos, entre outras. Nessa e em todas as operações do Portal, é possível fazer o *download* dos dados.

Apesar de considerar que o conjunto de informações é condizente com o previsto na legislação, e até superior, algumas oportunidades de melhoria podem ser verificadas, tais como apresentar percentuais de despesas empenhadas, liquidadas e pa-

gas, pois a informação fornecida pelo Portal é estanque, ou seja, uma tabela com os empenhos por dia ou por período, outra lista com as liquidações diárias e mais uma relação das despesas pagas no dia, o que dificulta uma análise conjugada desses valores. Outro exemplo de aprimoramento seria a identificação do cargo do portador do cartão corporativo e a natureza da despesa paga por esse meio.

Essas e outras sugestões podem ser encaminhadas à CGU, mantenedora do Portal, através do canal de comunicação “Fale Conosco”, que permite o envio de sugestões, reclamações e elogios.

2.3.2.2 *Receitas*

Nesse ambiente estão disponíveis as receitas previstas e realizadas por órgão, inclusive as especificadas por entidades vinculadas, e por Categoria de Receita, também com desdobramentos por espécies.

Também foi possível observar que são disponibilizadas informações complementares, por meio de notas explicativas, por exemplo, para aprimorar o entendimento a respeito da estrutura pela qual os números são divulgados.

2.3.2.3 *Convênios*

Nesse campo do PTU, podem ser encontrados dados a respeito de convênios e outros instrumentos congêneres, detalhados por número, Unidade Federativa, Objeto, Concedente, Conveniente, Valor Conveniado, dentre outros.

Adicionalmente, é possível restringir o período de consulta por mês ou por semana, além de permitir o cadastro em mala direta para receber informações sobre novas liberações a uma Unidade Federativa específica.

2.3.2.4 Sanções

Nesse espaço, podem ser conhecidas três tipos de listas: o Cadastro de Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas (CEIS), Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) e o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF).

No CEIS podem ser conhecidas as pessoas físicas ou jurídicas impedidas de participar de licitações ou de serem contratadas pela Administração Pública em todas as esferas. A consulta pode ser feita por CNPJ ou CPF, Razão Social ou Nome Fantasia e Tipo de Sanção. O detalhamento informa os dados da empresa, o tipo de sanção e seu período e o órgão responsável.

O CEPIM indica os dados da entidade, do convênio e o motivo do impedimento. Existe o acesso à lista completa ou a procura por Nome ou CNPJ e, após o seu resultado, ainda é possível consultar por texto livre. É importante ressaltar o entendimento já mencionado a respeito do aprimoramento no CEPIM, que poderia apontar o período de inadimplência da entidade.

Por fim, o CEAF fornece a lista com CPF e Nome dos servidores punidos, seu órgão de lotação, a punição aplicada e a data de publicação da punição no Diário Oficial da União (DOU).

2.3.2.5 Servidores

Nesse ambiente, podem ser acessadas informações sobre os servidores, civis ou militares, e outros agentes públicos do Poder Executivo Federal. Entretanto, não constam dados de empresas públicas, sociedade de economia mista e aposentados, pensionistas ou instituidores de pensão.

A busca pode ser feita por Nome ou CPF, por Órgão de Exercício, por Órgão de Lotação, por Função ou Cargo de Confiança e Órgão e por Função ou Cargo de Confiança. Importante

destacar que, após resultado, ainda pode ser feita uma consulta com texto livre.

Ressalte-se ainda que a pesquisa permite desdobramentos até que se chegue aos dados pessoais dos servidores, sendo evidenciado seu nome, órgão, função, jornada de trabalho e o detalhamento de sua remuneração, entre outros aspectos. Ainda podem ser consultadas as Tabelas de remuneração dos servidores públicos federais, a Remuneração dos militares das Forças Armadas, no Brasil e no exterior, e a Tabela de Remuneração de Cargos Comissionados.

2.3.2.6 Outras Consultas

O PTU permite ainda mais duas consultas: Imóveis Funcionais de Propriedade da União e Beneficiados da Lei 10.559/2002.

A busca relativa a imóveis funcionais apresenta o endereço do imóvel, o órgão responsável e a sua situação, se ocupado ou vago. Ainda pode ser feita a pesquisa por permissionário, na qual se destacam os seus dados, o órgão de exercício e data de início da ocupação.

Com relação aos beneficiados da Lei 10.559/2002, pode se procurar somente o beneficiário com reparação econômica ou a lista completa, na qual se identificam os seus dados pessoais e o valor da reparação econômica, caso exista.

Além das consultas já destacadas o PTU remete a páginas específicas de projetos de grande interesse social, tais como “Jogos Rio 2016” e “Copa 2014”, com detalhamentos específicos, principalmente no que se refere ao andamento das obras para as Olimpíadas de 2016 e o volume de recursos investidos na Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Outros aspectos que chamam a atenção no portal são: o Glossário, mostrando a preocupação de se fazer compreender, e não apenas de dar publicidade aos fatos; o Manual Prático do Portal da Transparência orientando a forma de como obter informações e o mecanismo “Fale Conosco” que, como já citado, permite o envio de sugestões, reclamações e elogios.

2.3.3 Diferenças entre o Portal da Transparência e as Páginas de Transparência Pública

A diferença entre os dois instrumentos que compõem a rede de transparência reside no fato de que o Portal da Transparência reúne informações do Poder Executivo Federal, enquanto que as Páginas de Transparência apresentam os gastos de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal. Desta forma, o Portal da Transparência da União é único, enquanto que existem várias Páginas de Transparência Pública.

De certa maneira, as Páginas complementam o Portal, pois especificam as operações realizadas por cada ente que compõe o Poder Executivo Federal.

É de grande importância a existência desses instrumentos para a sociedade acompanhar as ações do governo. Pelo lado da administração pública, também se reveste de relevância, pois demonstra que está desenvolvendo suas atividades de forma transparente, permitindo o Controle Social, o que deveria influenciar positivamente no momento do sufrágio eleitoral.

Um dado que ratifica o interesse da população nas informações constantes na rede de transparência, dimensionado pelo incremento na quantidade de visitas aos endereços eletrônicos, é mostrado no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Evolução de Acessos às Páginas de Transparência.

Ano	Quantidade de Visitas	Evolução
2008	1.304.386	Registro Inicial
2009	655.730	Decréscimo de 49,73%
2010	457.108	Decréscimo de 30,29%
2011	667.335	Incremento de 45,99%
2012	1.114.874	Incremento de 67,06%
2013	1.421.136	Incremento de 27,47%
2014	2.194.400	Incremento de 54,41%

Fonte: Adaptado de CGU (2015a)

Obs: Optou-se por desconsiderar os dados de 2015, pois se reportavam somente até o mês de abril.

A partir do Quadro 1, é possível perceber que, nos últimos anos, está havendo um incremento no total de visitas às Páginas de Transparência. Chama atenção o montante de 2014, que ultrapassou 2 milhões de acesso. O Quadro 2 mostra o volume de acessos ao Portal da Transparência.

Quadro 2 – Evolução de Acessos ao Portal da Transparência da União.

Ano	Quantidade de Visitas	Evolução
2005	285.968	Registro Inicial
2006	377.078	Incremento de 31,86%
2007	646.701	Incremento de 71,50%
2008	1.443.610	Incremento de 123,23%
2009	1.704.284	Incremento de 18,06%
2010	2.938.152	Incremento de 72,40%
2011	3.369.275	Incremento de 14,67%
2012	8.170.046	Incremento de 142,49%
2013	11.057.696	Incremento de 35,34%
2014	14.608.603	Incremento de 32,11%

Fonte: Adaptado de CGU (2015c)

Obs: Optou-se por desconsiderar os dados de 2004 e 2015, pois não completavam 12 meses.

No Quadro 2, é possível constatar que o incremento de acessos ao Portal da Transparência é constante. Os exercícios de 2008 e 2012 apresentaram maior crescimento, fato que pode ter relação com as eleições municipais realizadas nesses anos. O número de acessos em 2014 também é bastante expressivo frente aos demais períodos.

Entretanto, quando se comparam os números de acessos com a população do Brasil, de mais de 200 milhões de habitantes, que podem acessar as páginas várias vezes ao dia, percebe-se o quanto ainda é necessário evoluir.

É certo que a maior parte dos cidadãos que acessam estes endereços eletrônicos é representante da sociedade civil organizada. Mas, de qualquer forma, o incremento evidenciado nos Quadros 1 e 2 mostra que houve, no mínimo, uma maior estruturação na procura pelo Controle Social.

2.4 DISSEMINAÇÃO DE PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da Transparência se consolidou como um dos principais instrumentos de Controle Social, incrementando a *accountability* ou transparência das ações governamentais.

Sendo assim, foi natural que os entes que compõem a Federação consolidassem a criação de um Portal da Transparência próprio, seja por iniciativa própria do Executivo ou por imposição da Assembleia Legislativa, ou ainda por pressão popular. Atualmente, é perceptível que essa prática iniciada pela União está disseminada em quase todos os Estados e Municípios do Brasil.

Com fulcro nesse desenvolvimento, os capítulos seguintes estão voltados para examinar o nível de transparência dos Municípios do Estado do Ceará, objetivo central deste estudo, como já citado. Inicialmente, foi relatada a metodologia usada e, em seguida, o resultado da pesquisa junto aos Municípios cearenses.

REFERÊNCIAS

AVELINO, B. C. **Características Explicativas do Nível de *Disclosure* Voluntário de Municípios do Estado de Minas Gerais**. RACE, Unoesc, v. 13, n. 2, p. 571-608, maio/ago. 2014. Disponível em: http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/viewFile/4099/pdf_44. Acesso em: 31/08/2015.

BARROS, L. M. **A Transparência Fiscal Eletrônica nos Municípios do Estado do Paraná**: avaliação do índice de transparência e as possíveis relações nesse processo. Dissertação de Mestrado. Curitiba, 2014.

BEGHIN, N.; ZIGONE, C. **Avaliando os Websites de Transparência Orçamentária Nacionais e Subnacionais e Medindo Impactos de Dados Abertos sobre Direitos Humanos no Brasil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais>. Acesso em 20/09/2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1998. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Decreto nº 5.482/2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 29/08/15.

_____. **Portaria Interministerial nº 140/2006**. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf. Acesso em: 29/08/15.

CAMPOS, A. M. **Accountability**: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. v. 24, n. 2, pp. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**: evolução do controle interno no Brasil: do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003. São Paulo: Atlas, 2008.

COELHO, M. C.; CRUZ, F.; PLATT NETO, O. A. **A Informação Contábil como Ferramenta de Auxílio no Exercício do Controle Social**. Contabilidade Vista & Revista, v. 22, n. 3, p. 163-184, 2011.

COMITE DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). **CPC 00 (R1)**: Pronunciamento conceitual básico (R1). Brasília, dez. 2011. Disponível em: http://static.cpc.mediagroup.com.br/Documentos/147_CPC00_R1.pdf. Acesso em: 24/08/2015.

CGU. **Manual Prático do Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/manual/manual_completo.pdf. Acesso em: 24/08/2015.

_____. **Destaques**. Estatísticas de acesso às Páginas de Transparência desde Janeiro de 2008. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/destaques/index.html>. Acesso em: 25/08/2015.

_____. **Página de Transparência Pública**: Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/index.jsp?CodigoOrgao=24000&TipoOrgao=1&consulta=0>. Acesso em: 25/08/2015.

_____. **Portal da Transparência**: Estatísticas de Acesso. Brasília, 2015c. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/agosto-2015.pdf. Acesso em: 13/09/2015.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília, 2015d. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 25/08/2015.

CRUZ, C.F.; FERREIRA, A.C.de S.; SILVA, L.M. da; MACEDO, M. A. da S. **Transparência da gestão pública municipal**: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Rev. Adm. Pública vol. 46 nº. 1, Rio de Janeiro, Jan./Feb., 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000100008&script=sci_arttext. Acesso em: 06/08/2014.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDÁ, Michael F. **Teoria da Contabilidade**. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

MUNIZ FILHO, J. C.; PONTES, R. B. **Aderência dos municípios cearenses à lei de transparência**. Revista Controle. Volume XII nº1 junho/2014.

OECD. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acessado em: 20/08/2015.

OECD (2012), **Promoting Transparency and Citizen Engagement**, in OECD, OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-4-en>

OLIVEIRA, R. R.; SILVA, A. M.; MORAES, M. C. C. de. **Transparência do Orçamento Governamental dos Países**: um estudo acerca da associação entre IAO, IDH, PIB E IPSAS. Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 10, n. 42, p. 5-11, out/dez, 2008.

RAUPP, F. M. **Prestação de Contas de Executivos Municipais de Santa Catarina: uma Investigação nos Portais Eletrônicos**. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro - RJ – 7 a 11 de setembro de 2013.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo/SP – 19 a 23 de setembro de 2009 – Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS332.pdf>. Acesso em: 08/09/2014. SILVA, L. M.

Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de. **Transparência Fiscal Eletrônica:** uma análise dos níveis de transparência apresentada nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e Distrito Federal do Brasil. Recife: UFPE, 2008. 176 Folhas. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Recife, 2008. Disponível em: http://bdt.d.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_arquivos/38/TDE-2008-10-02T185341Z-3147/Publico/2008_JorgeJoseBSJunior.pdf. Acesso em: 29/08/2015.

VALDÉS, Dayse de A. Y. **Dever de Prestar Contas e Responsabilidade Administrativa:** evolução de conceitos e aplicação na administração pública brasileira. Revista de Informação Legislativa. Brasília. a. 25, n. 99, p. 29-56, jul./set. 1988.

VIANA, C. C. *et al.* **Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais.** Revista Ambiente Contábil – UFRN – Natal-RN. v. 5. n. 1, p. 152 – 178, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3320> Acesso em: 05/10/2014.

3. METODOLOGIA

3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Como já destacado, o objetivo desta pesquisa é estabelecer uma classificação dos municípios do Estado do Ceará quanto à evidenciação do cumprimento dos preceitos estabelecidos na literatura e na legislação sobre a transparência das informações.

Para tanto, foi necessário realizar uma pesquisa bibliográfica nos principais dispositivos legais e junto à literatura recente sobre o assunto, o que tornou possível a elaboração de um *checklist* a ser aplicado nos Portais da Transparência dos Municípios. O método de pesquisa escolhido foi a pesquisa bibliográfica, combinada com uma pesquisa de campo.

Com relação à pesquisa bibliográfica, Marconi e Lakatos (2010, p. 166) citam:

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação oral: rádio, gravações em fita magnética e audiovisual: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido

transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

A partir da citação apresentada, depreende-se que a pesquisa bibliográfica possibilita ao pesquisador o aprofundamento sobre o conteúdo, corroborando o embasamento científico necessário para efetuar a posterior análise de dados, propiciando possíveis descobertas sobre o tema.

Nesse sentido, buscou-se fundamentação nas abordagens de Ribeiro e Zuccolotto (2009), Beghin e Zigone (2014) e Viana *et al.* (2013), entre outros autores, que destacam a importância e as melhores formas de aplicação da transparência no setor público.

Assim sendo, como fruto dessa etapa, foi elaborado um *checklist* com o conteúdo desejado dos Portais da Transparência dos Municípios, considerando a quantidade e a qualidade da informação.

Tomou-se como ponto de partida o *checklist* construído por Viana *et al.* e que foi aplicado no município de Manaus. Esquadrinharam-se, entre outros aspectos: Acessibilidade, Tempestividade, Dados Livres, Inteligibilidade, Ações de Receitas e Despesas, a exposição de relatórios orçamentários, tais como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei de Orçamentária Anual (LOA), Contratos e Convênio, dentre outros documentos essenciais para a transparência municipal.

Um *checklist* próprio foi construído para a presente pesquisa, formado por 11 critérios baseados na legislação vigente, que tem caráter compulsório, e 9 critérios ancorados na literatura pertinente ao assunto, cuja divulgação se caracteriza como voluntária. O detalhamento de cada um deles está apresentado a seguir.

3.2 Acessibilidade

Para a informação atingir o maior alcance possível, é necessário que o divulgador a torne acessível. Logo, para a participação popular ser ativa, devem ser disponibilizadas ao cidadão comum ferramentas capazes de reduzir as dificuldades de acesso e interpretação. (COELHO, CRUZ e PLATT NETO, 2011).

É importante destacar ainda a linguagem não arbitrária, a possibilidade de verificação independente e a disposição para geração de relatório. O sítio eletrônico deve ser de fácil navegação, possibilitar o acesso de mais informações em uma menor quantidade de documentos.

Buscou-se com esse critério identificar no sítio eletrônico o uso de perguntas frequentes, redução de dificuldades para usuários limitados, disposição de geração de relatórios e tradução de páginas para outras línguas.

3.3 Tempestividade

A legislação vigente exige a disponibilização de dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público, proporcionando o seu pleno conhecimento e acompanhamento, em tempo real. Desta forma, a entidade fica obrigada a realizar a divulgação com brevidade, porém, preservando a sua relevância.

A divulgação deve ser periódica, para que o cidadão possa interagir e acompanhar a execução dos gastos planejados. A impossibilidade do acompanhamento em tempo real pode acarretar decisões arbitrárias, prejudicando a sociedade, ficando ela sujeita à opacidade da informação divulgada pelo agente público.

Desta forma, averiguou-se a existência de registros de atualizações de todos os documentos e dados divulgados.

3.4 Categorização

As informações devem ser detalhadas e estruturadas, para que o cidadão possa recolhê-las de forma categorizada. Posto isso, a administração pública tem a obrigação de efetuar divulgações pertinentes acerca de estrutura organizacional, repasses, execução orçamentária, licitações, remuneração de servidores, entre outras, de acordo com o Decreto nº 7.724/2012, artigo 7º.

Desse modo, o cidadão pode ficar informado acerca dos gastos realizados por órgãos e departamentos, e saber quais são as entidades com maior custo para o governo e, conseqüentemente, para a população.

Examinou-se se havia a possibilidade de segregar os valores por secretarias, órgãos, entre outras entidades.

3.5 Conversão

A transparência do ente público deve ser feita sem travas ou requisitos de entrada, de forma que não impeça o cidadão de obter informação de forma rápida e precisa. O Decreto nº 7.724/2012, em seu artigo 8º, determina que a entidade permita a obtenção dos dados em diversos formatos eletrônicos. A possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formato aberto, estruturado e legíveis por máquina também é exigida no referido Decreto.

A conversão para outros formatos possibilita o manuseio para analisar os dados de forma mais objetiva e clara. Desta forma, buscou-se avaliar a possibilidade de abrirem, transferirem e manusearem facilmente os dados, considerando os arquivos com extensões em pdf, xls, dentre outras.

3.6 *Dados e Informações livres*

É importante ressaltar que a informação deve ser livre, disponível para todos os usuários, sendo desnecessário cadastro ou identificação para ter acesso. Desta forma, sem travas ou cadastro, o usuário fica livre para usar a informação e combiná-la para fazer correlações acerca das entradas e saídas de recursos da Federação.

A Privacidade, segurança e outras preocupações podem legalmente (e com razão) impedir que os conjuntos de dados sejam compartilhados com o público. Porém, os princípios balizadores da transparência devem especificar as condições de dados públicos para cumprir o dever de ser “aberto”. Investigou-se se o portal não oferece obstáculos ao livre acesso 24 horas por dia, e se não possui controle exclusivo da entidade para os dados e informações.

3.7 *Ferramentas relevantes e flexíveis*

A *internet* é um importante meio de participação popular, ainda mais quando o cidadão tem em suas mãos ferramentas capazes de suprir suas necessidades. Desta forma, a sociedade que busca a informação e tem ao seu alcance instrumentos capazes de fornecer dados limpos e variados tem a grande possibilidade de controlar, traçar e discutir soluções para os problemas relacionados às políticas públicas do seu município

Posto isso, procurou-se analisar a oferta de instrumentos que permitam buscas diversas, perguntas e respostas, cálculos, simulações, classificações e análises.

De acordo com a Lei de Acesso à Informação, devem ser indicados local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se com o órgão ou entidade detentora do sítio. A comunicação entre a entidade e usuário é extremamente importante para uma evolução no fornecimento da informação.

3.8 Informações de contratos, convênios e outras formas de aplicação e origem de recursos.

De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, a entidade governamental deve divulgar, independente de requerimento, informações de interesse coletivo ou geral por ela custodiadas ou produzidas. Desta forma, os órgãos e entidades devem disponibilizar em seus sítios eletrônicos uma área para licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas.

Devem ser apresentados ainda os repasses ou transferências de recursos financeiros, execução orçamentária e financeira detalhada. Posto isso, o cidadão tem direito de receber informações minuciosas da aplicação dos recursos e fiscalizar.

Verificou-se a existência de dados, informações e demais esclarecimentos sobre contratos, convênios e outras formas de aplicação e origem de recursos entre os Municípios do Estado do Ceará e outras organizações.

3.9 Inteligibilidade

Para que o cidadão comum possa compreender de forma clara e objetiva a transparência, fazem-se necessárias ferramentas que traduzam os dados e números de forma gráfica, informações de apoio e outros recursos multimídia.

Logo, verificou-se se os dados públicos são disponibilizados, mas não limitados a documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Buscou-se observar a existência de gráficos, informações de apoio, menus, hiperlinks, outros recursos multimídia para auxiliar o cidadão.

A qualidade da informação está diretamente ligada à inteligibilidade dos dados, pois a compreensibilidade da informa-

ção é essencial para que ela cumpra a sua missão. O Decreto nº 8.243/2014 busca incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da *internet*, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, *softwares* e aplicações, tais como códigos fontes livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro.

3.10 Links

Um dos requisitos para a informação ser completa é a existência de *links* disponíveis para o usuário satisfazer suas necessidades. Desta forma, mesmo o município não sendo obrigado pela legislação a fornecer determinadas informações, é salutar que o órgão ou a entidade indique o caminho para o usuário satisfazer sua busca. Posto isso, investigaram-se *links* capazes de direcionar o usuário para recursos, páginas ou outras *homepages* que satisfizessem sua pesquisa.

3.11 Orçamento Promulgado

O Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a divulgação de vários instrumentos de planejamento e execução orçamentária, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

A liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, incluído pela Lei Complementar nº 131/2009, é uma ferramenta essencial para sociedade observar a execução orçamentária.

Buscou-se verificar se o usuário pode consultar, por inteiro, o teor do orçamento aprovado no legislativo, com todas as alterações feitas.

3.12 Outras ferramentas de usabilidade

O sítio eletrônico não deve apenas atender os requisitos da norma vigente. A literatura pertinente usa a denominação de *disclosure* voluntário como forma de denominar a evidenciação de informações além daquela requerida por lei.

Vários aspectos simples podem ser levados em consideração quando se trata de usabilidade, tais como, velocidade do sítio eletrônico, tamanho da fonte do texto, menu bem estruturado, gráficos e até mesmo dispositivo de busca avançada para auxiliar o cidadão na sua pesquisa.

Averiguou-se a existência de informações sobre conjuntos de dados mais populares, e dispositivos para fornecer *feedback* ao usuário, além de formas de interatividade (mídia social ou fórum), *layout* do portal (favorável à visibilidade), legibilidade, elementos gráficos, dispositivo de pesquisa, documentos, legislação, notícias, busca avançada, entre outras.

3.13 Prioridades e Problemas

Dentro de um contexto brasileiro de diversidade cultural, há uma grande necessidade de diversificar as ferramentas de informação e de oferecer ações quanto a problemas de compreensibilidade e problemas técnicos.

Desta forma, buscou-se observar se ocorre a explanação e o oferecimento de ações quanto a problemas e prioridades com compreensibilidade e problemas técnicos.

3.14 *Processamento automático*

O objetivo deste critério é observar se os dados podem ser extraídos, usados, reutilizados e redistribuídos, de forma que estejam sujeitos apenas à exigência de creditar sua autoria e compartilhar a mesma licença. Essa ideia é difundida pela fundação *Open Knowledge*. Buscou-se observar se os dados e informações podem ser combinados, extraídos, segundo os critérios de busca do usuário, sendo o mais diversificado possível.

3.15 *Programas e ações de despesas e receitas*

A descrição da receita e despesa evidencia a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo.

O objetivo deste critério foi analisar a responsabilidade na gestão fiscal pressupondo a ação planejada e transparente, de forma a prever riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, entre outros aspectos previstos no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.16 *Proposta orçamentária do executivo*

Nesse critério foi estudada a existência de relatórios que informassem ao usuário o andamento da execução orçamentária e a prestação de contas. Desta forma, foi pesquisada a observância da exigência o artigo 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve constar na proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

3.17 Relatório de auditoria

O controle da execução orçamentária tem por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei Orçamentária.

O objetivo desse critério foi localizar os relatórios do órgão de controle externo: Tribunal de Contas. Os órgãos e entidades públicas devem divulgar o resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

3.18 Relatório de Controle Interno

A legislação exige a divulgação de relatórios de controle interno que atua na fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar, dentre outros aspectos. O objetivo desse critério foi analisar o oferecimento dos referidos relatórios do órgão de controle interno que garanta a integridade das informações prestadas nos demais instrumentos do Portal.

3.19 Relatório Final

A prestação de contas evidenciará o desempenho em relação às previsões. Procurou-se observar se os municípios estavam cumprindo a legislação vigente e divulgando os relatórios de prestação de contas anual.

3.20 Divulgação Periódica de Relatórios Parciais

Buscou-se verificar a divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal ou as versões simplificadas desses documentos.

3.21 Sumário Geral

Procurou-se visualizar se organização do sítio tem um mapa compreensível e útil para localização e observar a existência de sumário ou tabela com identificação, descrição do conteúdo e índice numerado.

Considerou-se como um mínimo aceitável o atendimento a 11 dos 20 critérios, o que corresponde a 55% ou a uma nota 5,50. Abaixo disso, o município não estaria atendendo as divulgações obrigatórias e nem compensando essa ausência com a evidenciação de outro critério considerado de caráter voluntário.

3.22 PESQUISA DE CAMPO

Com base nesses pressupostos, foi executada uma pesquisa documental de campo, visitando os sítios dos órgãos de governo que possibilitam a divulgação dos critérios elencados no *checklist*.

Com relação à pesquisa de campo, Marconi e Lakatos (1999, p. 85) a definem como sendo aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

Ainda, segundo os autores, referida pesquisa consiste na observação de fatos e fenômenos, tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presumem relevantes, para analisá-los. Como se vê, a técnica propalada se coaduna com o objetivo proposto para a pesquisa.

Ressalte-se que, para iniciar a pesquisa de campo, foram considerados os 184 municípios do Estado do Ceará. Porém, em virtude de falta de conexão de dados, não foi possível avaliar 5 cidades do Estado, fazendo com que a população-alvo da pesquisa totalizasse apenas 179 municípios.

Sendo assim, foi feito um pré-teste entre os dias 06 a 08 de março de 2015, nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Constatou-se a adequação dos critérios apontados no *checklist* à realidade vivenciada no portal dos municípios pesquisados.

Os critérios empregados foram avaliados de acordo com a adesão: (2) total, (1) parcial ou (0) nenhuma. A aderência total ocorre quando a entidade não deixa lacunas em relação ao texto do critério avaliado. Portanto, quando o município atende ao critério, porém com lacunas, ele atende parcialmente ao critério. Desta forma, não há aderência ao critério quando o município não atende a nenhum aspecto preterido pela pesquisa.

O *checklist* foi construído com 20 critérios, de tal forma que o município com 40 pontos teve a nota 10, e aquele que não alcançou a pontuação máxima teve sua nota calculada proporcionalmente, evidenciando-se assim um escore para cada cidade. Como critério de desempate, levou-se em consideração o nível de aderência total dos municípios, ou seja, a quantidade de vezes que o município auferiu 2 pontos nos critérios.

Buscou-se utilizar uma tabela obtida junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE) com todos os sítios eletrônicos de prestação de contas dos Municípios do Estado. (TCM-CE, 2015).

Durante a pesquisa, avaliou-se cada município através do seu sítio eletrônico e buscou-se identificar aspectos que deveriam compor o conjunto de informações a serem divulgadas por cada cidade.

O período no qual a pesquisa se desenvolveu foi entre os dias 06 de março a 07 de junho de 2015. Como fruto das avaliações realizadas, foi possível qualificar os 179 municípios do Estado do Ceará, destacando-se os 20 municípios mais transparentes e os 20 mais ineficazes na evidenciação das contas públicas, para fins dessa pesquisa.

Ainda foi possível aprofundar as análises, constatando as características de manutenção dos endereços eletrônicos, se própria, terceirizada ou mista, observando as regiões que abrigam as cidades de maior transparência, examinando os critérios individualmente e verificando os de maior destaque, e, por fim, avaliando a média global, indicando, no cômputo geral, se os municípios são transparentes.

Buscou-se ainda estabelecer a correlação entre as notas atribuídas aos municípios e diversas variáveis, que representam características demográficas e socioeconômicas das cidades estudadas, tais como: “Área do Município”; “População”; “Quantidade de Salas de Aula Utilizadas”; “Quantidade de Professores”; “Renda da População”, “Quantidade de Empregos”; “População fora da faixa da pobreza”; “Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)”; “Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)”; “Produto Interno Bruto (PIB)”; “Receita Tributária” e; “Despesas Empenhadas”. No intuito de observar a variação entre as notas atribuídas e as variáveis, foi calculado o coeficiente de correlação linear de Spearman.

O Quadro 4 explicita as variáveis que nortearam a definição das hipóteses.

Quadro 4 – Resumo das Variáveis Eleitas e Hipóteses para Pesquisa.

Variável	Descrição
Avaliação dos Portais da Transparência	Variável dependente que reflete uma nota variando de 0 a 10, atribuída com base nas avaliações dos Portais da Transparência dos municípios pesquisados.
“Área do Município”	Variável dependente que reflete o espaço territorial ocupado pelo município. H1: Quanto maior a área ocupada, maior a transparência nas informações.
"População"	Variável dependente que reflete a estimativa da população residente no município. H2: Quanto maior a população, maior a transparência nas informações.
"Quantidade de Salas de Aula Utilizadas"	Variável dependente que reflete a quantidade de salas de aula existentes e utilizadas no município para os alunos. H3: Quanto maior a quantidade de salas de aula utilizadas, maior a transparência nas informações.

Variável	Descrição
"Quantidade de Professores"	Variável dependente que reflete a quantidade de professores contratados pelo município. H4: Quanto maior a quantidade de professores, maior a transparência nas informações.
"Renda da População"	Variável dependente que reflete o valor do rendimento nominal médio mensal (em Reais). H5: Quanto maior a renda da população, maior a transparência nas informações.
"Quantidade de Empregos"	Variável dependente que reflete o número de empregos formais no município. H6: Quanto maior a quantidade de empregos, maior a transparência nas informações.
"População fora da faixa da pobreza"	Variável dependente que reflete a população deduzindo-se os habitantes considerados extremamente pobres no município. H7: Quanto maior a população fora da faixa da pobreza, maior a transparência nas informações.
"Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)"	Variável dependente que reflete o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) dos municípios. H8: Quanto maior o IDM, maior a transparência nas informações.
"Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)"	Variável dependente que reflete o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. H9: Quanto maior o IDH, maior a transparência nas informações.
"Produto Interno Bruto (PIB)"	Variável dependente que reflete o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios. H10: Quanto maior o PIB, maior a transparência nas informações.
"Receita Tributária"	Variável dependente que reflete a Receita Orçamentária realizada pelos municípios. H11: Quanto maior a receita tributária, maior a transparência nas informações.
"Despesas Empenhadas"	Variável dependente que reflete a Despesa orçamentária empenhada pelos municípios. H12: Quanto maior as despesas empenhadas, maior a transparência nas informações.

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE (2015)

Os dados referentes às variáveis dependentes foram obtidas através de consulta ao Anuário Estatístico do Ceará 2014, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará -IPECE (2015) e a maioria das informações se concentra no período de 2010 a 2012.

As variáveis dependentes e a independente foram plotadas em diagramas de dispersão que são gráficos onde pode se observar a grau de linearidade dos pontos de interseção entre as variáveis, fornecendo evidências visuais da existência ou não de correlações.

Para se confirmar a relação entre as variáveis independentes (x) e a variável dependente (y) foi utilizado o coeficiente de correlação de Spearman, que pode ser calculado com a seguinte expressão: (STEVENSON, 1986, p. 391)

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d^2}{n(n^2 - 1)}$$

O resultado obtido (ρ) pode variar de 1 a -1 e quanto mais próximo dos extremos, maior será intensidade da correlação. O sinal indicará se a relação é positiva ou negativa.

É importante destacar que os resultados dos coeficientes indicam o grau de intensidade da correlação. Para se considerar moderada e positiva, por exemplo, é necessário que o resultado do coeficiente de Pearson figure em aproximadamente +0,70. (STEVENSON, 1986, p. 369). Por analogia, pode ser utilizado o mesmo parâmetro para o coeficiente de Spearman.

Para identificação da validade da Regressão podem ser utilizados os testes de Stat t, Valor-P e pelos limites apresentados. O mais comum e prático deles é o teste no Valor-P, que toma como base o nível de significância de 5%, ou 0,05, obtido através da subtração entre 100% e o nível de confiança de 95%, utilizado tradicionalmente. Quando o Valor-P for inferior a 0,05, a hipótese nula deve ser rejeitada e a equação da Regressão deve ser aceita. (RODRIGUES JR e GOES, 2004)

A elaboração dessas correlações foi obtida com o auxílio da ferramenta de “Análise de Dados” do *software* “Microsoft Excel”.

Por fim, tais reflexões propiciaram argumentos suficientes para responder aos questionamentos trazidos pelo estudo, caracterizando os Portais da Transparência dos municípios que compõem o Estado do Ceará.

REFERÊNCIAS

BEGHIN, N.; ZIGONE, C. **Avaliando os Websites de Transparência Orçamentária Nacionais e Subnacionais e Medindo Impactos de Dados Abertos sobre Direitos Humanos no Brasil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais>. Acesso em: 20/09/2014.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25/06/2015.

_____. **Lei Complementar nº 131/2009**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 25/06/15.

_____. **Lei nº 12.527/2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 7.724/2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm.

Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 29/08/15.

COELHO, M. C.; CRUZ, F.; PLATT NETO, O. A. **A Informação Contábil como Ferramenta de Auxílio no Exercício do Controle Social**. Contabilidade Vista & Revista, v. 22, n. 3, p. 163-184, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE (2015). **Anuário Estatístico do Ceará 2014**. Fortaleza: IPECE, 2015. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2014/index.htm>. Acesso em: 20/02/2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES JUNIOR, M. S. ; GOES, V. A. **Análise e Projeção de Custos com Base em Regressão Linear**. In: 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2004, Santos - SP. 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade. Santos - SP, 2004.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo/SP – 19 a 23 de setembro de 2009 – Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS332.pdf>. Acesso em: 08/09/2014.

STEVENSON, William, J., **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Editora Habra, 1986.

TCM-CE, **Lei da transparência – LC 131/2009**: Fiscalização e Orientações. Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/site/>

institucional/noticias/2013/ materia11.php#.VYrzJvIVikp/. Acesso em: 20/02/2015.

VIANA, C. C. *et al.* **Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais.** Revista Ambiente Contábil – UFRN – Natal-RN. v. 5. n. 1, p. 152 – 178, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3320> Acesso em: 05/10/2014.

4. ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL

A partir da aplicação do *checklist*, criado conforme a metodologia já descrita, construiu-se a classificação dos municípios do Estado do Ceará com os melhores e os piores índices de transparência, como pode ser observado no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Classificação dos Municípios do Ceará.

Melhores				Piores		
Colocação	Cidades	Nota		Colocação	Cidades	Nota
1º	Fortaleza	7,5		160º	Santana do Acaraú	3,25
2º	Maracanauá	7,5		161º	Coreaú	3,25
3º	Aracoiaba	6,75		162º	Alto Santo	3,25
4º	Ipaumirim	6,5		163º	Maranguape	3,25
5º	Crato	6,5		164º	Saboeiro	3
6º	Itapipoca	6,5		165º	Caucaia	3
7º	Ipueiras	6,25		166º	Mulungu	2,75
8º	Horizonte	6,25		167º	Assaré	2,75
9º	Redenção	6,25		168º	Ibicuitinga	2,75
10º	Camocim	6,25		169º	Sobral	2,75
11º	Tururu	6,25		170º	Alcântaras	2,75
12º	Cascavel	6,25		171º	Porteiras	2,75
13º	Potengi	6,25		172º	Itapiúna	2,75
14º	Eusébio	6,25		173º	Acaraú	2,75
15º	Fortim	6,25		174º	Jardim	2,5
16º	Iguatu	6,25		175º	Penaforte	2,5

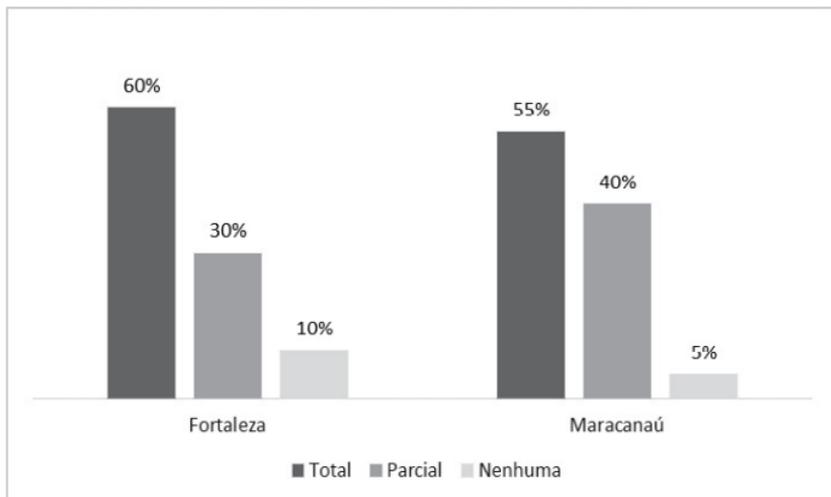
Melhores				Piores		
17º	Baixio	6		176º	Jati	2,5
18º	Marco	6		177º	Brejo Santo	2,5
19º	Uruoca	6		178º	Abaiara	2,25
20º	Icapuí	6		179º	Poranga	0

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

Vale ressaltar que em 5 dos 184 municípios examinados não foi possível aplicar o *checklist*, pois houve um erro ao estabelecer conexão com o banco de dados. Foram eles: Acarape, Amontada, Araripe, Moraújo e General Sampaio. Como esses municípios não receberam nota, por não ser possível avaliá-los, não foram considerados na classificação.

O Gráfico 1 explicita a diferença entre os dois municípios mais eficientes ao demonstrar as contas públicas:

Gráfico 1 – Nível de Aderência de Fortaleza e Maracanaú.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

No Gráfico 1, percebe-se que existe uma diferença entre as duas cidades, embora estejam com o mesmo nível de aderência e obtido a melhor nota. Fortaleza atendeu 60% dos princípios examinados, enquanto Maracanaú atendeu 55%. Tal fato foi utilizado como critério de desempate, como previsto na metodologia, ficando, assim, Fortaleza em 1º lugar. Desta forma, pode se considerar Fortaleza o município mais transparente do Estado do Ceará, apesar de não aderir totalmente a todos os critérios pesquisados.

O município de Poranga ficou com nota 0 devido à falta de *accountability* da prefeitura, pois foi possível acessar o sítio e nada foi encontrado sobre transparência das contas públicas.

Outro destaque negativo foi o município de Abaiara. A cidade terceirizou o serviço de acesso a informação junto ao sítio www.bssystemas.com.br/PortalBS que expôs as informações das finanças públicas com uma plataforma lenta e com poucos recursos. Dentro do universo pesquisado, atendeu totalmente só 10% dos critérios averiguados e deixou de atender 65%.

4.2 MANUTENÇÃO DO ENDEREÇO ELETRÔNICO

Dentro do universo pesquisado, existem várias formas de divulgar as contas públicas. Há municípios que optam por prestar contas através de sítio próprio, mas existem aqueles que preferem terceirizar totalmente o serviço. Há também quem publique as finanças públicas utilizando as duas ferramentas. O Quadro 6 expõe a média dos municípios agrupados por tipo de manutenção.

Quadro 6 – Classificação por Tipo de Manutenção do Endereço Eletrônico.

Tipo de Manutenção	Média
Própria/Terceirizada (Mista)	5,33
Própria	4,57
Terceirizada	4,29

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

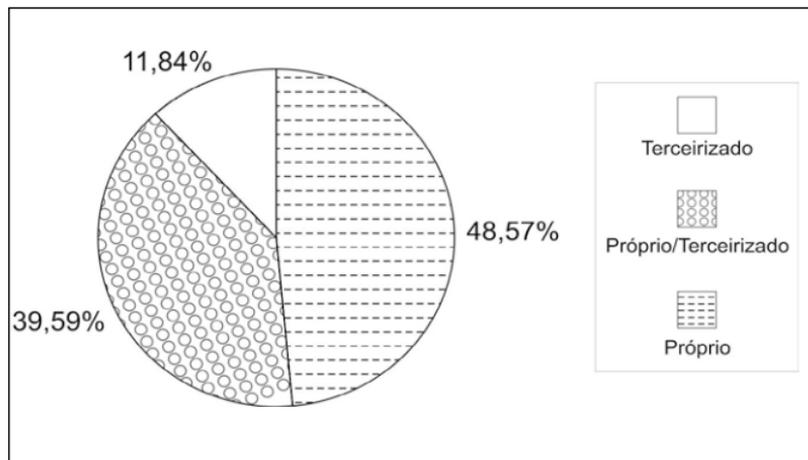
Os municípios que mantêm sítio próprio e terceirizado, disponibilizando parte de suas informações no sítio da prefeitura e complementando-as em endereços terceirizados, apresentam uma média de 5,33, maior que a média de 4,57, dos municípios que mantêm apenas sítio próprio. Os endereços totalmente terceirizados perfazem a menor média.

Nesse viés, pode se admitir que, pela média da manutenção dos sítios, é possível perceber que o município que mantém um sítio eletrônico próprio e terceiriza as informações tem uma média melhor em relação aos municípios que mantêm somente o sítio próprio e ao município que terceiriza todos os dados.

Uma vez que os sítios que terceirizam esse tipo de serviço exteriorizam limitações, alguns mais primários e outros com mais flexibilidade, a média superior da manutenção Mista deve-se ao provável reconhecimento da deficiência por parte do serviço contratado e consequente disponibilização das informações em sítio próprio.

Por fim, os municípios cujos dados encontram-se totalmente em portais terceirizados, são em maior número, como pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Manutenção do Sítio Eletrônico pelos Municípios.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

Pelo Gráfico 2 pode se observar que 48,56% dos municípios terceirizam todas as informações e apenas 11,84% mantêm sítio próprio.

Dessa forma, pode se concluir que são poucos municípios cearenses que usam exclusivamente a sua estrutura própria para disponibilizar os dados abertos à população. Dentre os municípios que efetuam a própria manutenção do sítio observada pela pesquisa, podem ser citados: Fortaleza, Eusébio, Pereiro, Salitre, entre outros.

Importante destacar que existem diversos prestadores de serviços que disponibilizam endereços eletrônicos nos quais essas informações podem ser encontradas, sendo eles diferenciados, com ferramentas variadas e modos diferentes de apresentação da informação. Segue, no Quadro 7, os principais, que englobam o maior número de municípios.

Quadro 7 - Classificação das Prestadoras de Serviço de Terceirização.

Prestadoras	Média
www.governotransparente.com.br	4,553571
www.sstransparenciamunicipal.net/	3,073529
www.bssistemas.com.br/PortalBS	2,541667

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

Com base no exposto no Quadro 7, verifica-se que o sítio governotransparente.com.br, também conhecido como gdip.com.br, foi superior em relação à prestadora de serviços, com diferença ampla para o 2º lugar.

A GDIP superou as demais prestadoras de serviço de transparência por propiciar maior flexibilidade na prestação de contas, disponibilizando ao usuário um sumário ou tabela com identificação, descrição do conteúdo e índice, bem como um sumário compreensível e útil para localização no corpo do sítio. Ademais, evidenciou os dados disponíveis em vários formatos, com possibilidade de fácil manuseio. Por fim, possui também discriminação detalhada para programas e ações que envolvam despesas e receitas.

Já o sítio sstransparenciamunicipal.net, segundo colocado, disponibiliza ao cidadão poucas opções de informações, permitindo que o usuário tenha, basicamente, apenas o conhecimento de receitas e despesas dos entes municipais. Não atende os requisitos necessários para boas práticas de transparência, no que se refere ao teor do orçamento aprovado no legislativo e suas alterações. Tampouco quanto aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária anual (LOA) e pareceres sobre a gestão municipal. Com efeito, o cidadão poderá analisar apenas alguns aspectos sobre as finanças dos municípios. O sítio é bastante inflexível, como se pode observar no Quadro 8, a partir das notas dos municípios que o utilizam.

Quadro 8 – Exemplos de Sítios Eletrônicos Gerenciados pela Sstransparenciamunicipal.

Município	Nota	Enderenço eletrônico
Alcântaras	2,75	www.sstransparenciamunicipal.net
Alto Santo	3,25	www.sstransparenciamunicipal.net
Caridade	3,25	www.sstransparenciamunicipal.net
Coreaú	3,25	www.sstransparenciamunicipal.net
Ibiapina	3,25	www.sstransparenciamunicipal.net
Ibicuitinga	2,75	www.sstransparenciamunicipal.net
Independência	3,25	www.sstransparenciamunicipal.net

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

Os resultados mostram que a variação entre as notas é de apenas 0,50 pontos, reafirmando a rigidez das ferramentas de transparência do sítio. Deste modo, o portal pratica uma transparência pouco ativa. Evidencia-se um objetivo único em contemplar as exigências mínimas das leis brasileiras de responsabilidade fiscal. No entanto, nada impediria o fornecimento de informações e instrumentos mais compreensíveis, inteligíveis e diversificados à sociedade, que é o propósito fundamental dos critérios internacionais, nos quais essa pesquisa também se fundamenta.

E com a menor média, o portal www.bssystemas.com.br/PortalBS. O sítio eletrônico utilizado é de difícil manuseio. Logo, entende-se que os dados não são disponibilizados para o público com um amplo acesso possível e para os propósitos mais variados. Apenas 6 municípios têm os serviços desta prestadora, sendo 5 entidades da região do Cariri.

4.3 ANÁLISE POR REGIÃO

A análise do estudo também pode ser estendida observando-se as médias por regiões do Estado do Ceará, conforme o Quadro 9, a seguir.

Quadro 9 - Classificação das Regiões do Estado do Ceará.

Região	Média
Região Metropolitana de Fortaleza	6,05
Litoral Oeste	5,03
Jaguaribe	4,73
Cariri	4,71
Inhamuns	4,61
Sobral/Ibiapaba	4,54
Maciço de Baturité	4,45
Sertão Central	4,43

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) ficou com a melhor colocação, com a média 6,05. Já a região do Sertão Central ficou com a pior colocação, com a média 4,43. É importante destacar que a Região Metropolitana de Fortaleza, apesar de compreender os municípios com maior transparência, Fortaleza e Maracanaú, apresentou também cidades com bastantes deficiências, tais como Caucaia (nota 3,00) e Maranguape (nota 3,25).

Além disso, em relação às Regiões do Estado do Ceará, infere-se que as médias foram abaixo do esperado, pois o nível de aderência mínimo, que é 5,50, como citado no capítulo de metodologia, foi atingido por apenas uma delas.

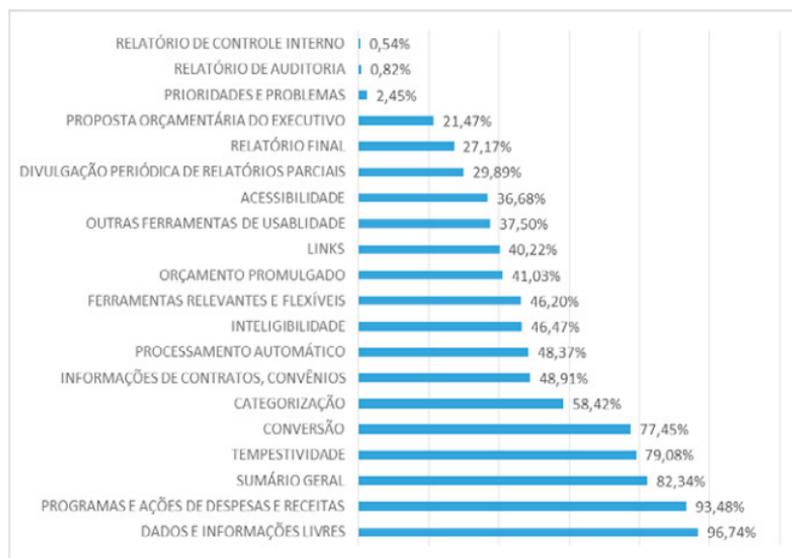
Conclui-se, apoiado nos dados, que falta qualidade nas informações divulgadas pelos municípios, o que cria para o cidadão dificuldade de acesso às ferramentas que ele poderia utilizar para compreender e participar das decisões da entidade pública e, assim, exercer o Controle Social.

4.4 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS

Também foi possível identificar se os preceitos estabelecidos na literatura e na legislação sobre a transparências das informações estão sendo divulgados pelos municípios do Estado do

Ceará. Baseado na aplicação do *checklist*, os critérios de avaliação podem ser visualizados no Gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3 – Aderência aos Critérios de Avaliação.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

Com base nas informações coletadas na pesquisa junto aos sítios das 184 prefeituras municipais, verificou-se que 14 dos 20 preceitos não foram atendidos, pelo menos parcialmente, por mais da metade dos municípios.

Ademais, verificou-se que não são oferecidos relatórios do órgão ou departamento de controle interno que garanta a integridade dos dados visualizados nos demais relatórios. Apenas 0,54% dos municípios divulgaram essa informação. Destaque-se que a Lei de Acesso à Informação (LAI) não foi atendida quando os municípios deixaram de divulgar o resultado de inspeções, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle

interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

No que concerne ao controle externo, não há parecer do órgão de fiscalização do executivo, isto é, Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas. Essa informação foi apresentada apenas por 0,82% dos municípios, percentual muito pequeno, pois se trata de um critério exigido pela legislação.

Outro critério utilizado verificou se há explanação e oferecimento de ações quanto a problemas e prioridades, com compreensibilidade. Esse item foi atendido por apenas 2,45% das cidades. Assim como os dois outros aspectos analisados anteriormente, este parâmetro também foi construído com base na legislação vigente, e ao descumpri-lo, o município assume o risco de lançar dados sem que a população assimile a informação.

Por outro lado, quando abordado se o portal oferece obstáculos ao livre acesso ou se não mantém acesso discriminatório aos dados e informações, ou seja, os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro, há uma aderência desse critério por parte dos portais em 96,74%. Apesar do número positivo, esse pode ser considerado um quesito básico a ser atendido pelas entidades municipais, já que o mesmo está fundamentado na publicidade, um dos princípios da administração pública.

Outro critério que teve boa adesão, 93,48% das entidades examinadas, refere-se à discriminação com detalhes e comentários para programas e ações que envolvam despesas e receitas. Trata-se de uma característica básica, prevista na Lei de Acesso à Informação, de divulgar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira. Concatenado a esse critério, a pesquisa verificou também a tempestividade nos registros de atualizações de todos os documentos e dados divulgados, sendo

atendido por 79,08% dos entes. Vale ressaltar que a disponibilização dos dados com tempestividade é necessária para preservar sua relevância.

Por fim, constata-se que há necessidade de melhoria na prestação das informações pelos municípios do Estado do Ceará, pois muitas são divulgadas por esses portais sem que possuam um nível de transparência adequado.

4.5. ANÁLISE DA MÉDIA GLOBAL

Verificou-se ainda que o grau de aderência dos 179 municípios do Estado do Ceará pesquisados resultou em uma média global de 4,78. Posto isso, depreende-se que esta é uma média baixa, haja vista que a nota mínima aceitável, como se indica na metodologia, é de 5,50. Desta forma, não foram atendidos os critérios mínimos exigidos pela legislação.

Sendo assim, embora haja municípios que tenham alcançado um patamar de transparência razoável, as notas são desproporcionais, resultando em um desvio padrão de 139%. Logo, conclui-se que, em média, os municípios do Estado do Ceará não são transparentes, sendo necessário o incremento desse instrumento de *accountability* no Controle Social.

Ressalte-se, por fim, que o indivíduo, pagador de seus impostos, cumpridor de seus deveres e consciente de seus direitos perante o Estado, é privado de fazer parte da vida pública do seu município por falta de informação dos governantes.

4.6 RELAÇÕES COM OUTRAS VARIÁVEIS

Com o objetivo de analisar a relação das notas atribuídas aos municípios (variável dependente y) com outros aspectos (variáveis independentes x), tais como sua população, renda, em-

pregos, PIB, entre outros, foram utilizadas as ferramentas de regressão e correlação, já destacadas na metodologia deste trabalho: Diagramas de Dispersão, Coeficiente de Correlação de Spearman e o Teste do Nível de Significância de acordo com o Valor-p.

A plotagem das variáveis citadas em diagramas de dispersão permitiu observar que não era possível estabelecer relações simples, principalmente devido aos escalonamentos utilizados. Em quase todos os momentos, Fortaleza, apesar de apresentar uma nota próxima à dos demais municípios, figurava como um *outlier* na maior parte das variáveis independentes.

Tendo em vista esse comportamento, optou-se por ordenar os valores em escalas ordinárias para tornar possível a utilização do Coeficiente de Spearman, que se configura como a melhor opção nessas circunstâncias, e quando há poucas amostras examinadas.

Mesmo nesta configuração, o coeficiente se mostrou representativo a partir da agregação dos municípios em regiões do Estado do Ceará. No Quadro 10, a seguir, estão resumidas as variáveis que apresentaram um maior grau de correlação com as médias, por regiões das notas atribuídas aos Portais da Transparência.

Quadro 10 - Correlação das Médias das Regiões do Estado do Ceará.

Região	Coeficiente de Spearman	Valor- P
Área do Município	-0,738095238	0,036552761
Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) de 2010	0,690476190	0,057990318
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2010	0,666666667	0,070987654

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisa de campo.

Antes de analisar o Coeficiente de Spearman, é importante observar o Valor-P também evidenciado no Quadro 10. Como destacado anteriormente, Valor-P reflete o Nível de Significância da correlação estabelecida, devendo ser rejeitada, quando o seu resultado for superior a 0,05. Dentre as variáveis estudadas, duas ultrapassaram esse patamar devendo, portanto, ser acatada a Hipótese nula e, conseqüentemente, caracterizar que a correlação, apesar de existente, é de cunho casual.

Entretanto, é imperioso destacar que os parâmetros de IDM e IDH figuram em diversas pesquisas como variáveis correlacionadas com nível de transparência dos municípios. Desta forma, apesar de o resultado do teste do nível de significância indicar que a correlação entre o nível de transparência e os índices pode ser creditada ao acaso, é razoável acatar, com lastro na concordância com os conhecimentos existentes sobre o assunto, que existiu uma associação moderada e positiva entre o nível de transparência dos municípios e os seus IDM e IDH, haja vista o coeficiente de Spearman, nesses casos, estar próximo a +0,70.

Sendo assim, a tendência é que, quanto maiores os índices de desenvolvimento da cidade, maior seja o nível de transparência proporcionado por seus governantes. Essa propensão ao *accountability* pode ser explicada pelo fato de que, quanto mais desenvolvida a sociedade, maior o seu poder de organização para exigir do governo a prestação de contas pelos recursos públicos.

Ainda com base no Quadro 10, pode se inferir que existiu correlação moderada e negativa com a Área do Município. Essa questão talvez possa ser explicada pelo fato de que, quanto menor o território da cidade, maior a proximidade da população junto a seus governantes, facilitando a cobrança pela prestação de contas dos gastos efetuados.

Por fim, cabe salientar que as associações aqui mencionadas não representam, necessariamente, uma causa para a transparência dos municípios. Restou evidenciado que há um relacionamento entre as variáveis e que pode haver a influência de uma sobre outra, mas somente a plausibilidade com outros conhecimentos já consolidados sobre o tema, ou ainda a coerência com eventos similares, podem dar a sustentação teórica suficiente para fortalecer as deduções a partir das técnicas de correlação e regressão.

CONCLUSÃO

O resultado da pesquisa apontou a classificação dos municípios do Estado do Ceará quanto à evidenciação do cumprimento dos preceitos estabelecidos na literatura e na legislação sobre a transparências das informações. Nesse sentido, Fortaleza mostrou-se o mais transparente, porém com ressalvas de que houve critérios não atendidos pelo município. Destacou-se também a cidade de Poranga que ficou com nota 0 (zero), devido à total falta de *accountability* da prefeitura. Saliente-se que se acessou o endereço eletrônico e nada se constatou sobre transparência em suas contas públicas.

Observaram-se ainda diferenças entre as regiões do Estado do Ceará, como a Região Metropolitana de Fortaleza, com uma maior transparência, e o Sertão Central, com a menor. Inferiu-se também uma melhor média das cidades que terceirizam parte do serviço de transparência e o completam com informações em sítio próprio. Ressaltou-se, porém, que existem diferentes prestadoras de serviços de transparência de qualidades diversas. O sítio GDIP mostrou-se mais flexível, obtendo uma melhor média em relação aos demais.

O grau de aderência de todos municípios pesquisados resultou em uma média global de 4,78 dos municípios do Estado do Ceará. Depreende-se que esta é uma média baixa, destacando que a maior parte dos municípios não atendeu aos critérios mínimos exigidos pela legislação.

Constatou-se que, considerando o Coeficiente de Correlação de Spearman, há uma relação moderada e positiva entre o nível de transparência dos municípios e os seus índices de Desenvolvimento Municipal e Humano (IDM e IDH). Já a correlação observada com a Área dos municípios foi identificada como moderada e negativa.

Desta forma, pode se observar que é necessária uma maior exigência da população em relação às finanças públicas. Restou evidenciado que, embora existam municípios transparentes, ainda há muito a ser melhorado por parte das prefeituras do Estado do Ceará. É importante a sociedade exigir o compromisso com a ética e com a transparência, exercendo um maior controle social e combatendo a corrupção.

APÊNDICES

PONTUAÇÃO POR MUNICÍPIO APÓS APLICAÇÃO DO CHECKLIST

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Abaiara	0	0	1	0	2	0	1	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Acaráú	0	2	1	0	2	0	1	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Acopiara	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	0	0	0	0	2	2
Aiuaba	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Alcântaras	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	1
Altaneira	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	2	0	0	2	1	2
Alto Santo	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Antonina do Norte	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Apuiarés	0	2	2	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	1	0	0	2	1	1
Aquiraz	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	0	2
Aracati	1	0	1	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Aracoiaba	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	2	0	0	2	2	2
Ararendá	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	2	0	2
Aratuba	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Arneiroz	0	2	1	1	2	1	1	1	0	1	0	0	1	2	1	0	0	0	1	1
Assaré	0	2	1	0	2	0	1	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Aurora	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	1	1	2
Baixio	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Banabuiú	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Barbalha	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Barreira	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	1

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Barro	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	1	1	2
Barroquinha	1	0	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Baturité	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Beberibe	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Bela Cruz	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Boa Viagem	1	2	2	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Brejo Santo	0	2	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Camocim	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Campos Sales	1	2	1	1	2	1	0	1	2	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Canindé	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Capistrano	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	1	1	2
Caridade	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Carié	1	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Cariariçu	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	0	0	0	1	1	2
Cariús	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	2	2
Carnaubal	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Cascavel	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Catarina	1	0	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	0	2	2
Catunda	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Caucaia	0	2	1	1	2	0	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Cedro	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	2	2
Chaval	1	2	1	0	2	1	0	1	1	2	1	0	1	0	1	0	0	2	1	1
Choró	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Chorozinho	1	0	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Coreaú	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Crateús	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Crato	1	0	2	2	2	1	2	1	1	2	1	0	1	2	2	0	0	2	2	2
Croatá	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Cruz	0	2	2	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	1	0	0	2	1	1
Dep. Irapuan Pinheiro	1	0	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Ererê	1	0	1	1	2	1	0	1	2	0	1	1	1	2	0	0	0	0	0	2
Eusébio	1	2	1	2	2	1	2	1	2	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Farias Brito	1	0	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Forquilha	0	2	1	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	1	0	0	2	1	1
Fortaleza	1	2	1	2	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2	2	0	0	2	1	2
Fortim	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Frecheirinha	0	2	2	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	2	0	0	2	1	1
Graça	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Granja	0	2	2	1	2	1	1	1	1	2	0	0	1	2	1	0	0	2	1	1
Granjeiro	1	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	0	1	2	2	0	0	0	0	2
Groaíras	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Guaiúba	1	0	1	1	2	1	1	1	1	0	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1
Guaraciaba do Norte	1	0	1	0	2	1	0	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Guaramiranga	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Hidrolândia	1	0	1	1	2	1	1	1	2	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Horizonte	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Ibaretama	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Ibiapina	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Ibicuitinga	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Icapuí	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	0	0	0	2	1	2

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Icô	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	0	0	0	0	2	2
Iguatu	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	2	2
Independência	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Ipaporanga	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Ipaumirim	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	1	0	2	1	2
Ipu	1	0	1	1	2	1	1	1	2	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Ipueiras	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Iracema	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Irauçuba	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Itaiçaba	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Itaitinga	0	2	2	1	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Itapajé	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Itapipoca	1	2	2	2	2	1	2	1	2	2	1	0	1	2	2	0	0	0	1	2
Itapiruna	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Itarema	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Itatira	1	0	0	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Jaguaretama	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Jaguaribara	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Jaguaribe	0	2	1	1	2	1	1	1	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Jaguaruana	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Jardim	0	2	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Jati	0	2	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Jijoca de Jericoacoara	0	2	2	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	2	0	0	2	1	1
Juazeiro do Norte	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Jucás	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	2	2

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Lavras da Mangabeira	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Limoeiro do Norte	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Madalena	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Maracanau	1	2	2	2	2	1	1	1	2	2	1	0	1	2	1	2	2	2	1	2
Maranguape	0	1	0	2	2	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1
Marco	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Martinópole	0	2	2	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	1	0	0	2	1	1
Massapê	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Mauriti	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	2	1	2
Meruoca	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Milagres	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Milhã	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Miraima	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Missão Velha	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Mombaça	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Monsenhor Tabosa	1	2	1	1	2	1	0	1	2	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Morada Nova	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Morrinhos	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	2	1	2
Mucambo	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Mulungu	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Nova Olinda	1	2	1	2	2	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Nova Russas	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Novo Oriente	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Ocara	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Orós	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Pacajús	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Pacatuba	1	2	2	1	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Pacoti	1	2	1	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	1	0	0	2	2	1
Pacujá	1	2	1	2	2	1	1	1	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Palhano	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Palmácia	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	0	0	0	2	1	2
Paracuru	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	0	2
Paraipaba	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	0	2
Parambu	1	2	1	2	2	1	1	1	0	1	1	1	1	2	1	0	0	0	1	2
Paramoti	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Pedra Branca	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Penaforte	0	2	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Pentecoste	1	2	2	1	2	1	2	1	1	2	0	0	1	2	1	0	0	2	1	1
Pereiro	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	0	0	0	0	2
Pindoretama	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	1
Piquet Carneiro	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Pires Ferreira	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Poranga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porteiras	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Potengi	1	2	2	2	2	1	1	1	2	2	1	0	1	2	0	0	0	2	1	2
Potiretama	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Quiterianópolis	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Quixadá	0	2	1	1	2	1	1	1	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	1	1
Quixelô	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Quixeramobim	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Quixeré	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Redenção	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	2	1
Reriutaba	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Russas	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Saboeiro	1	0	1	0	2	1	1	1	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Salitre	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	0	0	0	0	2
Santa Quitéria	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Santana do Acaraú	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Santana do Cariri	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
São Benedito	1	2	1	1	2	1	1	1	2	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
São Gonçalo do Amarante	1	2	1	1	2	1	1	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	2
São João do Jaguaribe	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
São Luis do Curu	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Senador Pompeu	1	0	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Senador Sá	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Sobral	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Solonópole	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Tabuleiro do Norte	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Tamboril	1	2	1	2	2	1	1	1	0	1	1	0	1	2	1	0	0	0	0	2
Tarrafás	1	0	1	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Tauá	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Tejuçuoca	0	2	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1
Tianguá	1	2	1	2	2	1	2	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Trairi	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2
Tururu	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS *																			
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
Ubajara	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	0	1
Umari	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	2	2
Umirim	0	2	1	1	2	1	2	1	0	1	0	0	1	2	1	0	0	0	1	1
Uruburetama	1	0	1	2	2	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2	
Uruoca	1	2	1	2	2	1	1	1	2	1	1	0	1	2	1	0	0	2	1	2
Varjota	1	0	1	1	2	1	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	1	
Várzea Alegre	0	2	2	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	2	0	0	0	0	1	1
Viçosa do Ceará	1	2	1	2	2	1	2	1	2	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	2

* Legenda de Critérios:

C1 = Acessibilidade

C2 = Tempestividade

C3 = Categorização

C4 = Conversão

C5 = Dados e Informações livres

C6 = Ferramentas relevantes e flexíveis

C7 = Informações de contratos, convênios e outras formas de aplicação e origem de recursos.

C8 = Inteligibilidade

C9 = *Links*

C10 = Orçamento Promulgado

C11 = Outras ferramentas de usabilidade

C12 = Prioridades e Problemas

C13 = Processamento automático

C14 = Programas e ações de despesas e receitas

C15 = Proposta orçamentária do executivo

C16 = Relatório de auditoria

C17 = Relatório de Controle Interno

C18 = Relatório Final

C19 = Divulgação Periódica de Relatórios Parciais

C20 = Sumário Geral

BIBLIOGRAFIA

ARNSTEIN, Sherry. R. **A Ladder of Citizen Participation**. Journal of the American Institute of Planners - JAIP, vol. 35, n. 4, 1969. p. 216-224. Disponível em: <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>. Acessado em: 27/08/2015.

AVELINO, B. C. **Características Explicativas do Nível de *Disclosure* Voluntário de Municípios do Estado de Minas Gerais**. RACE, Unoesc, v. 13, n. 2, p. 571-608, maio/ago. 2014. Disponível em: http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/viewFile/4099/pdf_44. Acesso em: 31/08/2015.

BARROS, L. M. **A Transparência Fiscal Eletrônica nos Municípios do Estado do Paraná: avaliação do índice de transparência e as possíveis relações nesse processo**. Dissertação de Mestrado. Curitiba, 2014.

BEGHIN, N.; ZIGONE, C. **Avaliando os Websites de Transparência Orçamentária Nacionais e Subnacionais e Medindo Impactos de Dados Abertos sobre Direitos Humanos no Brasil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentarios-websites-nacionais-e-sub-nacionais>. Acesso em: 20/09/2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1998. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Lei Complementar Nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25/06/2015.

_____. **Lei Complementar nº 131/2009**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de 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.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 25/06/15.

_____. **Lei nº 10.683/2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Lei nº 12.527/2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Lei nº 12.846/2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 5.482/2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 29/08/15.

_____. **Decreto nº 5.863/2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 7.185/2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle,

no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm. Acesso em: 01/07/15.

_____. **Decreto nº 7.724/2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 8.109/2013**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm. Acesso em: 28/08/15.

_____. **Decreto nº 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 29/08/15.

_____. **Portaria Interministerial nº 140/2006**. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf. Acesso em: 29/08/15.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. **Controle Social**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acessado em: 28/08/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova Revista de Cultura e Política,

nº. 45, 1998 49-95. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf. Acessado em: 27/08/2015.

CAMPOS, A. M. **Accountability**: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. v. 24, n. 2, pp. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**: evolução do controle interno no Brasil: do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003. São Paulo: Atlas, 2008.

COELHO, M. C.; CRUZ, E.; PLATT NETO, O. A. **A Informação Contábil como Ferramenta de Auxílio no Exercício do Controle Social**. Contabilidade Vista & Revista, v. 22, n. 3, p. 163-184, 2011.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). **CPC 00 (R1)**: Pronunciamento conceitual básico (R1). Brasília, dez. 2011. Disponível em: http://static.cpc.mediagroup.com.br/Documentos/147_CPC00_R1.pdf. Acesso em: 24/08/2015.

CGU. **Manual Prático do Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/manual/manual_completo.pdf. Acesso em: 24/08/2015.

_____. **Controle Social**. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo no dinheiro Público: www.cgu.gov.br/olhovivo. 3ª Edição. Brasília, 2012.

_____. **Destaques**. Estatísticas de acesso às Páginas de Transparência desde Janeiro de 2008. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/destaques/index.html>. Acesso em: 25/08/2015.

_____. **Página de Transparência Pública**: Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/index.jsp?CodigoOrgao=24000&TipoOrgao=1&consulta=0>. Acesso em: 25/08/2015.

_____. **Portal da Transparência:** Estatísticas de Acesso. Brasília, 2015c. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/agosto-2015.pdf. Acesso em: 13/09/2015.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Brasília, 2015d. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 25/08/2015.

_____. **Controle Social.** Brasília, 2015e. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acesso em: 18/08/2015.

CRUZ, C.F.; FERREIRA, A.C.de S.; SILVA, L.M. da; MACEDO, M. A. da S. **Transparência da gestão pública municipal:** um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Rev. Adm. Pública vol.46 n.º.1, Rio de Janeiro, Jan./Feb., 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000100008&script=sci_arttext. Acesso em: 06/08/2014.

FARIAS FILHO, M. C. SILVA, A.N. MATHIS, A. Os limites da ação coletiva nos Conselhos Municipais de Saúde. Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 19, n. 6, p. 1911 a 1919, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n6/1413-8123-csc-19-06-01911.pdf>. Acesso em: 18/08/2015.

FERREIRA, Cristina M.S. FONSECA, Alberto. **Análise da Participação Popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG).** Revista Ambiente & Sociedade, v. XVII, n. 3, p. 239 a 258, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a14.pdf>. Acesso em: 19/08/2015.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et al.* **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

GURGEL, C. JUSTEN, A. **Controle social e políticas públicas:** a experiência dos Conselhos Gestores. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 2, p. 357 a 378, mar./abr. 2013.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da Contabilidade.** 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE (2015). **Anuário Estatístico do Ceará 2014**. Fortaleza: IPECE, 2015. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2014/index.htm>. Acesso em: 20/02/2015.

MACEDO, Fausto. **‘Corrupção no Brasil é endêmica’, diz procurador**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 04 fev. 2015. Blog Fausto Macedo. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corruptao-no-brasil-e-endemica-diz-procurador/>. Acessado em: 28/08/2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MUNIZ FILHO, J. C.; PONTES, R. B. **Aderência dos municípios cearenses à lei de transparência**. Revista Controle. Volume XII nº1 junho/2014.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I.; **Lei Complementar Nº 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª. ed. Brasília: Ministério da Fazenda - Editora ESAF, 2002. v. 1. 185p.

OECD. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acessado em: 20/08/2015.

OECD (2012), **Promoting Transparency and Citizen Engagement**, in OECD, OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-4-en>

OLIVEIRA, R. R.; SILVA, A. M.; MORAES, M. C. C. de. **Transparência do Orçamento Governamental dos Países: um estudo acerca**

da associação entre IAO, IDH, PIB E IPSAS. *Pensar Contábil*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 42, p. 5-11, out/dez, 2008.

RAUPP, F. M. **Prestação de Contas de Executivos Municipais de Santa Catarina: uma Investigação nos Portais Eletrônicos**. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro - RJ – 7 a 11 de setembro de 2013.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo/SP – 19 a 23 de setembro de 2009 – Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS332.pdf>. Acesso em: 08/09/2014. SILVA, L.M. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RODRIGUES JUNIOR, M. S. ; GOES, V. A. **Análise e Projeção de Custos com Base em Regressão Linear**. In: 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2004, Santos - SP. 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade. Santos - SP, 2004.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de. **Transparência Fiscal Eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentada nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e Distrito Federal do Brasil**. Recife: UFPE, 2008. 176 Folhas. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Recife, 2008. Disponível em: http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_arquivos/38/TDE-2008-10-02T185341Z-3147/Publico/2008_JorgeJoseBSJunior.pdf. Acesso em: 29/08/2015.

SILVA, J. Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

STEVENSON, William, J., **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Editora Habra, 1986.

TCM-CE, **Lei da transparência – LC 131/2009**: Fiscalização e Orien-

tações. Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/site/institucional/noticias/2013/materia11.php#.VYrzJvIVikp/>. Acesso em: 20/02/2015.

TEIXEIRA, Alberto. **A Internet na transparência da gestão pública municipal: a experiência do Estado do Ceará**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_6502-544-1-30.pdf?080813184431. Acessado em: 29/08/2015.

VALDÉS, Dayse de A. Y. **Dever de Prestar Contas e Responsabilidade Administrativa**: evolução de conceitos e aplicação na administração pública brasileira. Revista de Informação Legislativa. Brasília. a. 25, n. 99, p. 29-56, jul./set. 1988.

VIANA, C. C. *et al.* **Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais**. Revista Ambiente Contábil – UFRN – Natal-RN. v. 5. n. 1, p. 152 – 178, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3320>. Acesso em: 05/10/2014

ZYMLER, Benjamin. **Controles Interno, Externo e Social**. Palestra proferida no Fórum Nacional de Contabilidade Pública do 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade. Gramado, 2008. Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/palestra.html>. Acessado em: 10.04.2015.