

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

CLÁUDIA FERREIRA DA CRUZ

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: Referenciais Teóricos e a
Situação dos Grandes Municípios Brasileiros

RIO DE JANEIRO

2010

CLÁUDIA FERREIRA DA CRUZ

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: Referenciais Teóricos e a
Situação dos Grandes Municípios Brasileiros

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Aracéli Cristina de Sousa Ferreira (FACC/UFRJ)

Co-Orientador: Prof. LD. Lino Martins da Silva (FAF/UERJ)

RIO DE JANEIRO

2010

FICHA CATALOGRÁFICA

C957 Cruz, Claudia Ferreira da.

Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros / Claudia Ferreira da Cruz.
Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

140 f. 30 cm.

Orientadora: Aracéli Cristina de Sousa Ferreira, co-orientador: Lino Martins da Silva.

Dissertação (mestrado) – UFRJ/FACC, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2010.

Bibliografia: f. 122-130.

1. Contabilidade. 2. Gestão pública. 3. Portais eletrônicos. 4. Municípios - Brasil. – Gestão. I. Ferreira, Aracéli de Sousa. II. Silva, Lino Martins da. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. IV. Título

CDD 657

CLÁUDIA FERREIRA DA CRUZ

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Aracéli Cristina de Sousa Ferreira, Dr^a – FACC/UFRJ (orientadora)

Prof. Lino Martins da Silva, LD. – FAF/UERJ (co-orientador)

Prof. Pierre Ohayon, Dr. – FACC/UFRJ (examinador)

Prof. Francisco José dos Santos Alves, Dr. – FAF/UERJ (examinador)

Prof^a. Cláudia Ribeiro Pfeiffer, Dr^a. – IPPUR/UFRJ (examinadora)

Aprovada em 04 de março de 2010.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória do meu pai, que partiu cedo demais, sem ver este e muitos
outros momentos de alegria.

Ao meu noivo Paulo Almeida Neto, que me ensinou que o tempo presente é o tempo mais
lindo.

E a todos aqueles que ainda acreditam que vale a pena ser “pescador de ilusões”.

AGRADECIMENTOS

Sempre ouvi dizer que seja costumeiro agradecer no fim de jornadas, de batalhas, ao conquistar uma vitória, ao ser livrado de um perigo, entre outras situações. Acredito que o momento que estou vivendo agora seja de vitória, mas não de fim, afinal “não há ponto de chegada para quem quer alcançar o horizonte”. Esse momento representa sim a conclusão de uma etapa, à qual sucederão muitas outras, acredito ainda mais vitoriosas.

Rendo graças inicialmente ao Senhor da minha vida e da minha história, que me cumulou com “bênçãos espirituais de toda sorte”, fazendo-me viver momentos marcantes e de intenso crescimento pessoal e acadêmico.

Agradeço à minha família, pela paciência e incentivo ante a opção de fazer Mestrado em outro Estado e estar ausente em muitos momentos de convívio e de alegrias.

Não posso deixar de agradecer também a compreensão dos meus amigos, que prescindiram da minha companhia e construíram uma ponte de 1649 Km ligando a Bahia ao Rio de Janeiro para me incentivar a seguir em frente em busca dos meus objetivos.

Agradeço aos amigos que fiz no Rio de Janeiro, de modo especial a Fábio Verly, Márcia Laura Fonseca e Ilana Benicá, pelos momentos compartilhados, que me fizeram compreender que essa cidade é realmente maravilhosa.

Agradeço à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), pela concessão do afastamento que possibilitou a realização do curso, em especial ao Magnífico Reitor José Carlos Barreto de Santana e aos colegas da Gerência Financeira da UEFS.

Aos professores do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Feira de Santana, onde vivi a primeira experiência da “universidade”, por suas lições que vão além de conhecimentos técnicos e teóricos, as quais despertaram em mim o desejo de buscar mais conhecimentos na área contábil e abraçar a carreira acadêmica.

Presto um agradecimento especial a dois amigos com os quais partilhei bons momentos de crescimento acadêmico, que me fizeram encontrar o valor e o prazer da pesquisa científica em Contabilidade: José Renato Sena Oliveira, amigo e companheiro de jornada e de sonhos e Josué Pires Braga que, com sua determinação e disciplina, trilha um caminho semelhante.

Agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro, que me proporcionou, na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, a oportunidade de uma edificante experiência acadêmica.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio à realização desse Mestrado, através da concessão da bolsa.

Agradeço aos colegas da turma 2008 do Mestrado em Ciências Contábeis da FACC/UFRJ pelo companheirismo, em especial à Roberval Rubens Silva e Alessandra Lima Marques. Ao meu fiel companheiro do Mestrado, Angelino Fernandes Silva, pela compreensão, companheirismo e apoio incondicional, nos corredores da FACC/UFRJ e no apartamento da Rua Dois de Dezembro.

Agradeço à Prof^{ra}. Aracéli Cristina de Sousa Ferreira, pela confiança e incentivo durante todo o curso de Mestrado e também por acolher minhas idéias de pesquisa, mas também por cortar minhas asas nas situações em que perdi o limite do vôo.

Agradeço ao Prof. Lino Martins da Silva, por acreditar em minhas idéias e por suas valiosas contribuições que foram essenciais para o aperfeiçoamento desse trabalho.

Agradeço aos professores da banca de qualificação: Prof. Pierre Ohayon e Prof. José Ricardo Maia de Siqueira, por suas valiosas contribuições a esse trabalho. E aos professores da banca examinadora que também contribuíram para o aperfeiçoamento desse trabalho.

Agradeço também ao Prof. Marcelo Álvaro da Silva Macedo por suas contribuições no tratamento estatístico dos dados da pesquisa.

Agradeço à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV), mais especificamente à coordenação do Programa de Mestrado em Administração Pública e também à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por meio da coordenação do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis, os quais me proporcionaram experiências acadêmicas que ultrapassaram os muros da UFRJ.

Agradeço também aos professores do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis da FACC/UFRJ, os quais deixaram mais que lições de Contabilidade, de modo especial ao Prof. José Augusto Veiga da Costa Marques, um exímio mestre da Contabilidade, que me deu apoio, compreensão e incentivo durante o Mestrado.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para este trabalho, meus mais sinceros agradecimentos.

“Não deixo, todavia, de experimentar uma extrema satisfação com o progresso que penso já haver feito na indagação da verdade e de conceber tais esperanças para o futuro que, se entre as ocupações dos homens, puramente humanas, alguma existe solidamente boa e importante, ousou crer que foi a que escolhi”.

Descartes

RESUMO

CRUZ, Cláudia Ferreira da. *Transparência da gestão pública municipal: um estudo empírico a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2010. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Nesse estudo buscou-se verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios podem estar relacionadas com o nível de transparência observado. A partir do pressuposto adotado de que nos municípios mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais eletrônicos e divulgar mais informações relativas à gestão pública, foram levantadas treze hipóteses relacionando o nível de transparência da gestão pública (ITGP-M) com as seguintes variáveis: região, localização, filiação partidária do gestor municipal, participação do município na rede Mercociudades, acessibilidade do *site* da e os indicadores: PIB *per capita*, receita orçamentária, IDH-M, taxa de alfabetização, Índice FIRJAN, IRFS/CNM, Índice de Potencial de Consumo e Dinamismo municipal. Foram analisados os sites de 96 municípios incluídos entre os cem mais populosos do Brasil. O nível de transparência da gestão pública foi verificado a partir de um modelo de investigação construído com base em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e nas experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior. No referencial teórico foram abordados os conceitos de governança aplicada ao contexto da gestão pública e da transparência na gestão pública. A principal teoria usada para sustentar os achados quanto ao nível de transparência foi a Teoria da Agência. Foram efetuados testes paramétricos e não paramétricos de correlação e de diferença de média, análise de regressão linear múltipla e análise de *clusters*. As evidências empíricas apontam para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o seu desenvolvimento socioeconômico, porém esse entendimento é compatível com os pressupostos da teoria da agência. As evidências analisadas sugerem que as variáveis: localização, participação em redes de integração municipal, PIB *per capita*, receita orçamentária, IDH-M, taxa de alfabetização, Índice FIRJAN e Dinamismo municipal exercem influência direta e significativa sobre o nível de transparência da gestão pública municipal. As relações entre a variável dependente e as variáveis região, filiação partidária, acessibilidade do *site*, IFRS/CNM e IPC não se mostraram significativas. O modelo de regressão explica 57% das variações no ITGP-M, através das variações na receita orçamentária e no dinamismo municipal. Os 96 municípios da amostra foram agrupados em dois clusters, com base no desempenho obtido nas categorias de informações que compõem o ITGP-M. Com base nos resultados apresentados, pode-se concluir o pressuposto inicial dessa pesquisa de que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos *sites* dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra desse estudo.

PALAVRAS - CHAVE: Transparência; Gestão Pública; Portais eletrônicos; Municípios.

ABSTRACT

CRUZ, Cláudia Ferreira da. *Transparência da gestão pública municipal: um estudo empírico a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2010. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

This study attempts to check the transparency level of information in public administration published in the homepages of the major Brazilian cities and which characteristics and socioeconomic indicators of the municipalities may be related to the level of transparency observed. It is assumed that the more developed cities present the best conditions (economic, social, political, technological) to deploy the best homepages and disseminate information about public management. Thirteen hypotheses are considered in relation to the level of transparency of public administration (ITGP-M) with the following variables: region, location, party affiliation of the city administrator, held by the municipality on the network Mercociudades, accessibility of site and indicators: GDP per capita, budget revenue, HDI, rate literacy, index FIRJAN, IFRS/CNM, Index of Consumption Potential and municipal dynamism. The sites of 96 municipalities, were analyzed, belonging to the one hundred most populous in Brazil. The level of transparency in public administration was established from a research model based on international codes of good governance and transparency, the Brazilian legislation and the experiences of previous studies of similar nature conducted in Brazil and abroad. On theoretical concepts were related to governance applied in the context of public management and transparency in public administration. The main theory used to support the findings regarding the level of transparency was the Agency Theory. Parametric and nonparametric correlation and mean differences tests, analysis of linear regression and cluster analysis were applied. The empirical evidence points to low levels of transparency, as incompatible with their socio-economic development, but this understanding is consistent with the assumptions of the Agency Theory. The reviewed evidence suggests that the variables: location, participation in networks of local integration, GDP per capita, budget revenue, HDI, literacy rate, index and dynamism FIRJAN municipal exert direct and significant influence on the level of transparency in public management municipal. The relationship between the dependent variable and the variable region, party affiliation, accessibility of the site, IFRS/CNM and Index of Consumption Potential were not significant. The regression model explains 57% of the variations in ITGP-M, caused by changes in budget revenue and municipal dynamism. The 96 municipalities of the sample were grouped into two clusters, based on performance achieved in the categories of information that make up the ITGP-M. Based on the results, the initial assumption of this research can be confirmed, that in general, there is an association between the socioeconomic conditions of the municipalities and the levels of transparency in the disclosure of information about public management observed in sites of large municipalities as in this study.

WORDS - KEY: Transparency, Public Management, Homepages; Municipalities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cadeia agente-principal no Município	40
Figura 2 – Ausência de <i>accountability</i> em decorrência da assimetria informacional	41
Figura 3 – Atuação da <i>accountability</i> na relação Estado-Sociedade.....	42
Figura 4 – Elementos da governança governamental.....	48
Figura 5 – Princípios basilares da boa governança corporativa	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais características da <i>Agency Theory</i>	36
Quadro 2 – Princípios da governança no contexto do setor público	51
Quadro 3 – Informações constantes no instrumento de investigação do <i>Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)</i>	72
Quadro 4 – Categorias de informações e bases teóricas.....	84
Quadro 5 – Categorias de informações constantes do ITGP-M	85
Quadro 6 – Critérios de pontuação dos itens periódicos do modelo de investigação	86
Quadro 7 – Municípios da amostra conforme a formação dos <i>clusters</i>	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Amostra da pesquisa.....	80
Tabela 2 – Estatística descritiva dos subitens do instrumento de coleta de dados	97
Tabela 3 – Estatísticas descritivas das variáveis dependente e independentes.....	99
Tabela 4 – Frequências absolutas e relativas.....	101
Tabela 5 – Frequências absolutas e relativas.....	101
Tabela 6 – Teste de Kruskal-Wallis para diferença de média do ITGP-M por regiões onde se localizam os municípios	103
Tabela 7 – Análise da Variância: ITGP-M vs. Região	103
Tabela 8 – Teste de Kruskal-Wallis para diferença de média do ITGP-M por localização dos municípios	104
Tabela 9 – Análise da Variância: ITGP-M vs. Localização dos municípios.....	104
Tabela 10 – Teste de Kruskal-Wallis para diferença de média do ITGP-M de acordo com a filiação partidária do gestor municipal (prefeito)	105
Tabela 11 – Análise da Variância: ITGP-M vs. Filiação partidária do gestor municipal (prefeito).....	105
Tabela 12 – Diferença de médias (teste paramétrico e não-paramétrico)	107
Tabela 13 – Coeficientes de correlação (teste paramétrico e não-paramétrico).....	108
Tabela 14 – Resumo do modelo de regressão	109
Tabela 15 – Teste ANOVA para o modelo de regressão	110
Tabela 16 – Coeficientes do modelo de regressão	110
Tabela 17 – Distribuição dos <i>clusters</i>	112
Tabela 18 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa região após a formação dos <i>clusters</i>	113
Tabela 19 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa localização após a formação dos <i>clusters</i>	113
Tabela 20 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa filiação partidária após a formação dos <i>clusters</i>	114
Tabela 21 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa participação na rede Mercociudades de integração municipal após a formação dos <i>clusters</i>	114
Tabela 22 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa acessibilidade do <i>site</i> após a formação dos <i>clusters</i>	114
Tabela 23 – Média das variáveis de natureza quantitativa por <i>cluster</i> e no geral	115
Tabela 24 – Centróides das variáveis em cada <i>cluster</i> e no conjunto	115

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

ANOVA	Análise da variância
ASES	Avaliador e Simulador de Acessibilidade de Sítios
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CO	Centro-oeste
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
FINBRA	Banco de dados Finanças do Brasil
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
GASB	<i>Governmental Accounting Standards Board</i>
IAO	Índice de Abertura Orçamentária
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPC	Índice de Potencial de Consumo
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IRFS	Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios
ITGP-M	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
N	Norte

NE	Nordeste
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RGF	Relatório da Gestão fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
S	Sul
SE	Sudeste
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	20
1.2 OBJETIVOS	21
1.2.1 Geral	21
1.2.2 Específicos	22
1.3 JUSTIFICATIVA	22
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	24
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	25
2 REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1 TEORIA DA AGÊNCIA	27
2.1.1 Conceito e Pressupostos	27
2.1.2 Histórico da <i>Agency Theory</i>	31
2.1.3 Assimetria informacional e problemas decorrentes da relação de agência	33
2.1.4 Teoria da Agência na Gestão Pública	36
2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NA GESTÃO PÚBLICA	42
2.2.1 Considerações iniciais	42
2.2.2 Tendências teóricas da governança na Gestão Pública	52
<i>A Teoria da Escolha Pública (Public Choice Theory)</i>	52
<i>A Teoria dos Ciclos Políticos (Political Budget Cycles Theory)</i>	54
<i>A Teoria do Agir Comunicativo de Habermas</i>	56
2.3 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA	59
2.3.1 Considerações iniciais	59
2.3.2 Gestão fiscal transparente	63
2.3.3 Instrumentos de Transparência da Gestão Pública	69

2.3.4 Estudos com abordagem na transparência de informações de interesse público a partir de portais eletrônicos	73
3 METODOLOGIA	79
3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA.....	79
3.2 PERFIL DA AMOSTRA DA PESQUISA	79
3.3 COLETA DE DADOS	82
3.4 CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (ITGP-M)	82
3.5 VARIÁVEIS, <i>PROXIES</i> E HIPÓTESES	87
3.6 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	93
3.7 LIMITAÇÕES DO ESTUDO	94
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	97
4.1 O NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	97
4.2 TESTES DE DIFERENÇA DE MÉDIAS	102
4.3 TESTES DE CORRELAÇÃO	107
4.4 ANÁLISE DE REGRESSÃO	109
4.5 ANÁLISE DE <i>CLUSTERS</i>	111
5 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICES	131

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o propósito de abordar a questão da transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública por meio dos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros. A transparência na evidenciação dos atos e das contas da gestão pública é uma questão que encerra relevância social e que ganhou maior notoriedade no Brasil a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000. Porém a transparência da gestão pública ainda encontra-se em um estágio incipiente em decorrência da divulgação de tais informações se dar em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos (SILVA, 2009, p. 340).

Em diversos momentos da história das sociedades, no âmbito de atuação do Estado pôde-se verificar que nem sempre houve alinhamento entre os interesses dos governantes e dos governados. Essa constatação encontra evidências também no Brasil. Com efeito, a sociedade brasileira em diversas oportunidades presenciou conflitos de interesses na relação entre Estado e sociedade.

Os conflitos observados entre Estado e sociedade podem ser compreendidos a partir dos pressupostos da Teoria da Agência (*Agency Theory*). Essa teoria se desenvolveu a partir de problemas típicos de organizações privadas, porém os pressupostos da Teoria da Agência têm sido largamente utilizados para validar pesquisas com foco nas organizações do setor público (Slomski *et. al.*, 2008, p. 32). A Teoria da Agência baseia-se nas relações contratuais que são comuns nas organizações e preconiza que sempre haverá conflitos na relação entre os gestores dos recursos organizacionais (agentes) e o proprietário dos recursos (principal).

Uma das razões dos conflitos considerados no âmbito da Teoria da Agência é a assimetria informacional. De acordo com esse conceito, entre os atores que compõem as organizações, há grupos que possuem informações mais privilegiadas do que outros. No âmbito do setor público, a assimetria informacional pode ser visualizada quando o principal (sociedade) não tem pleno acesso às informações acerca da atuação dos agentes (governantes eleitos). Segundo Slomski (2005, p. 32), essa informação imperfeita origina incertezas no que tange à utilização dos recursos públicos de forma eficiente em defesa dos interesses da coletividade.

Considera-se 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 e que a literatura denomina de *accountability* (Silva, 2009, p. 341). Porém estudos realizados no Brasil (AKUTSU e PINHO, 2002; PINHO, 2006; SANTANA JÚNIOR, 2008, PAIVA e ZUCCOLOTTO, 2009) e no exterior (JUSTICE, MELITSKI e SMITH, 2006; HERAWATY e HOQUE, 2007; STYLES e TENNYSON, 2007; PÉREZ, BOLÍVAR e HERNÁNDEZ, 2008).têm constatado que há déficit de *accountability* na gestão pública, nos diferentes níveis governamentais. Uma pesquisa realizada por Grau (2000) em países latino-americanos revelou que na maioria deles o acesso livre a informações da administração pública não era permitido e ainda que nos poucos países em que tais informações eram acessíveis não havia nenhum dispositivo punitivo quando o acesso à informação era negado.

Tanto no setor privado como no setor público, há uma tendência para a crescente demanda por prestação de contas e transparência, bem como uma crescente consciência da necessidade de se estabelecer controles, tendo em vista o equilíbrio das instituições. A governança e outros assuntos relacionados tornaram-se, explícita ou implicitamente, questões importantes para as empresas, governo, políticas e, por último, mas não menos relevante, para o público em geral (SLOMSKI *et. al.*, 2008; SILVA, 2009). Essa é um das razões por que os princípios de governança têm sido postos em prática, tanto no setor privado como do setor público.

Esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência nos atos da administração, com destaque para acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento estão sendo gradativamente implementados no Brasil, inclusive com iniciativas de regulação própria por parte de diversos municípios (MATIAS-PEREIRA, 2006). Além disso, já estão em vigor dispositivos legais (Lei Complementar n.º 101/2000, Lei Complementar n.º 131/2009 e Lei n.º 9.755/1998) que obrigam as entidades públicas a divulgar relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos públicos previstos nos instrumentos orçamentários, cujo objetivo é promover o acompanhamento por parte da sociedade da aplicação dos recursos públicos e responsabilizar os gestores que descumprirem as normas.

A Constituição Federal promulgada em 1988 (BRASIL, 1988) dispõe no art. 37 os princípios aos quais os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) devem obedecer, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A obediência à integralidade desses princípios pressupõe a adoção de uma política eficaz de divulgação dos atos praticados. Isso suscita o entendimento que a transparência não constitui

um mero sinônimo de abertura, mas deve considerar as exigências de simplicidade, compreensibilidade e acessibilidade.

Grau (2005) defende que o desenvolvimento de estratégias de informação e, em geral, a transparência da gestão pública constituem requisitos indispensáveis para o exercício do controle social sobre os atos da administração pública, assegurando ainda que a transparência nos atos da administração pública é, ao mesmo tempo, agente de democracia, de eficiência e de mudança e sustentação de políticas, por permitir aos atores sociais conhecer, opinar e fiscalizar todas as fases que compõem o processo orçamentário.

No entanto, Tesoro (2001 *apud* Grau, 2005) alerta que a verdadeira transparência não se limita a permitir o acesso a determinadas informações dispostas, muitas vezes, de acordo com a conveniência do gestor público, mas deve ensejar que qualquer cidadão obtenha e interprete as informações de modo a compreendê-las completamente.

Conforme afirma Slomski (2005), a sociedade tem convivido com o avanço dos meios de comunicação, associado à abertura de mercado, precedido de diversas transformações em quase todos os segmentos, dentre os quais pode-se incluir a administração pública.

A rede mundial de computadores (Internet) tem realizado significativas mudanças no processo de comunicação humana, de modo que as formas tradicionais de comunicação atualmente contem com o auxílio de recursos tecnológicos que permitem que a distância geográfica se torne um conceito relativo. A difusão desse recurso tecnológico que, na opinião de Oliveira e Martinez (2007) tem papel preponderante como meio de propagação de informação e conhecimento em diversas áreas, além de acesso múltiplo e massivo, já permite que o mesmo seja utilizado complementarmente, inclusive por recomendação legal (Lei Complementar n.º 101/2000, Lei Complementar n.º 131/2009 e Lei n.º 9.755/1998), para divulgação de informações dos atos da administração pública.

Diante dessa realidade, os códigos internacionais de boas práticas de governança na gestão pública com destaque para os códigos elaborados pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), pelo *Fundo Monetário Internacional* (FMI) e pela *International Federation of Accountants* (IFAC), além de sugerir as ações que se traduzem em boas práticas, também têm apontado a Internet como meio de comunicação com potencialidade de disponibilizar informações de forma tempestiva e transparente aos diversos atores sociais.

Este trabalho buscou fazer um estudo da divulgação em meio eletrônico de informações acerca da gestão pública por parte dos grandes municípios brasileiros. Segundo Styles e Tennyson (2007, p. 64), os municípios de maior porte tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal. Pinho (2006) também assume o pressuposto que nos municípios mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais eletrônicos. Esse estudo assume ainda que o município é o ente federativo mais próximo dos cidadãos e ao qual esses recorrem para suprir as principais demandas sociais.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Diversos estudos têm sido realizados com o objetivo de investigar a transparência na divulgação de informações no âmbito do setor público, tanto no Brasil como no exterior, entre os quais se destacam: no Brasil – Akutsu e Pinho (2002), Lock (2003), Bufoni *et. al.* (2005), Pinho (2006), Oliveira, Silva e Moraes (2008), Santana Júnior (2008), Souza *et. al.* (2008), Paiva e Zuccolotto (2009), entre outros; e no exterior – Icerman e Sinason (1996), Welch e Wong (2001), Justice, Melitski e Smith (2006), Herawaty e Hoque (2007), Styles e Tennyson (2007) e Pérez, Bolívar e Hernández (2008).

A maior parte desses estudos utilizou modelos de investigação da transparência elaborados com base na literatura sobre governança e transparência. Nesse estudo, o modelo de investigação utilizado diferencia-se pela abrangência dos itens relacionados, ao considerar não apenas informações fiscais contidas nos relatórios financeiros, mas também informações de natureza qualitativa que, em princípio, são mais facilmente compreendidas pelos cidadãos. E ainda o estudo tem como objeto de análise os municípios por considerar que esse ente federativo tem maior proximidade dos cidadãos, o que potencializa o interesse da coletividade nas informações sobre a gestão dos recursos públicos sob responsabilidade dos gestores municipais.

A partir do exposto e do avanço do uso da Internet como tecnologia de comunicação e divulgação de informações concernentes à administração pública, a presente pesquisa é norteada pelas seguintes questões: **Qual o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros?** A partir da verificação do nível de divulgação de informações sobre a gestão públicas pelos

municípios, espera-se encontrar diferentes níveis de divulgação. Os estudos que objetivam investigar a transparência na divulgação de informações no âmbito do setor público, que têm sido realizados no Brasil como no exterior, a partir dos níveis observados, buscam identificar que fatores diferenciam uma unidade de outra. A partir daí, delinea-se a questão: **Que características e indicadores municipais podem estar relacionadas com o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos municipais?**

A partir das constatações alcançadas por pesquisas de finalidades semelhantes e da literatura sobre governança pública e transparência, foram selecionadas as seguintes características dos municípios: Região, Localização, Filiação partidária do gestor municipal, participação do município em redes de integração municipal, acessibilidade do *site* da prefeitura municipal e os indicadores: PIB *per capita*, receita orçamentária, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo (IPC) e Dinamismo municipal.

Uma vez que a maior parte das pesquisas anteriores com objetivos semelhantes encontrou relações positivas entre os níveis de transparência e diversos indicadores socioeconômicos, o pressuposto inicial é que os municípios mais estruturados em termos sociais e econômicos tendem a apresentar maior evidência e maior transparência de informações acerca da gestão pública divulgadas em seus portais eletrônicos.

1.2 OBJETIVOS

A partir da contextualização e formalização do problema de pesquisa, o estudo apresenta os seguintes objetivos:

1.2.1 Geral

Verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e, a partir dessa verificação, identificar quais características podem estar associados à divulgação e à transparência dessas informações.

1.2.2 Específicos

- Identificar na literatura os instrumentos que podem ser associados a uma gestão pública transparente;
- Verificar o nível de divulgação de informações acerca da gestão pública nos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros;
- Relacionar possíveis fatores de influência para uma maior ou menor transparência na divulgação dos atos da gestão pública municipal;
- Estimar um modelo de regressão linear múltipla que possa explicar a variação do nível de divulgação eletrônica de informações acerca da gestão pública por parte dos municípios;
- Agrupar os municípios da amostra de acordo com o desempenho observado no nível de divulgação das informações concernentes à gestão pública.

1.3 JUSTIFICATIVA

Muito embora haja recomendação em textos legais no Brasil (Lei Complementar n.º 101/2000, Lei Complementar n.º 131/2009 e Lei n.º 9.755/1998) acerca do uso de portais eletrônicos para divulgação de informações acerca da gestão pública, as informações concernentes ao planejamento, execução e prestação de contas do orçamento das diversas esferas governamentais não são disponibilizadas com uniformidade na rede mundial de computadores, de modo que se pode observar portais com uma significativa quantidade de relatórios e outras informações gerenciais e outros com reduzida evidência e poucas informações (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009). Esse fato sugere uma investigação mais profunda da quantidade de informações divulgadas e de quais fatores podem influenciar uma maior ou menor divulgação.

As pesquisas que têm sido realizadas no Brasil com vistas a investigar a transparência da gestão, tanto em municípios como em outros níveis de governo, em geral têm se resumido à transparência fiscal. Tais pesquisas têm investigado itens que já são de divulgação

obrigatória previstas na legislação pertinente. A despeito da relevância das informações fiscais, esse estudo entende, a partir das recomendações de códigos internacionais de transparência e governança, que é importante verificar a divulgação de informações quantitativas e qualitativas em áreas de grande interesse social, que não são contempladas nos relatórios fiscais previstos na legislação.

O modelo de investigação proposto no presente estudo, além de contemplar informações relacionadas à gestão fiscal, abrange também informações quantitativas e qualitativas em áreas de grande interesse social, informações sobre as possibilidades e formas de participação popular e controle social divulgadas nas *homepages* dos municípios, além de uma avaliação do *site* quanto à acessibilidade do conteúdo. Por isso, considera-se que poderá servir de referencial para pesquisas futuras, além de instrumento de análise por parte das prefeituras, através das secretarias ou assessorias de comunicação, quanto ao conteúdo que têm posto à disposição da população.

A amostra contempla 96 municípios, considerados de grande porte, que se caracterizam por serem os mais populosos municípios brasileiros e que respondem por mais da metade (60%) da riqueza produzida no país.

O crescimento do uso da Internet em todo mundo e, de forma notável no Brasil, fez desse meio de comunicação um recurso de grande valia para as organizações. Silva e Moreira (2006) asseguram que, embora ainda haja muito espaço para expansão, a Internet já se consolidou como instrumento de comunicação organizacional no setor público, porém é necessário que os gestores públicos empreendam esforços para disponibilizar um conteúdo que favoreça a participação popular e controle social, além de adotar medidas que garantam a acessibilidade do conteúdo. A partir desse contexto, esse estudo também encontra relevância por contribuir na identificação do nível de informações que são divulgadas nos portais dos municípios, a partir do modelo de investigação proposto.

Portanto, este estudo foi motivado precipuamente pelo entendimento de que há carência de estudos que investiguem a transparência da gestão pública municipal em meios eletrônicos e que contemplem variáveis outras que não apenas as relacionadas à gestão fiscal. Espera-se que as contribuições apresentadas possam, juntamente com os dados obtidos na pesquisa empírica, servir de referência para que outros estudos venham a ser desenvolvidos acerca da temática.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa abordou a questão da transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública por meio dos portais eletrônicos dos municípios brasileiros. Com base na literatura sobre governança pública e transparência, na legislação aplicável e também na experiência de trabalhos anteriores, as informações constantes no modelo de investigação compreendem os seguintes categorias: informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; informações sobre a interação com os cidadãos e com a sociedade; análise do portal do município; e informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão, que abrangem as seguintes áreas: política tributária, administração, licitações e compras, segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, gestão ambiental, atividades econômicas (indústria, comércio, serviços e agricultura), trabalho e transportes.

Como consta no modelo de investigação utilizado, apresentado como apêndice nessa pesquisa, as categorias de informações que compõem o índice de transparência não foram avaliadas quanto à sua maior ou menor relevância para que um determinado município seja identificado com mais ou menos transparente. Conforme explicitado na metodologia do trabalho, o atendimento aos itens do modelo de investigação foi considerado a partir de uma lógica binária, ou seja, a existência de determinado item acarretou a pontuação 1 e a não existência a pontuação 0. Assim, o índice de transparência de cada município é obtido a partir do somatório dos pontos registrados. As informações constantes no modelo de investigação foram agrupadas em categorias com base na especificidade das informações e também para propiciar uma análise qualitativa das informações divulgadas nos portais eletrônicos dos municípios.

Na hipótese de questionamento quanto à possibilidade de identificar o nível de transparência na divulgação de informações relativas à gestão pública nos portais eletrônicos dos municípios, Pereira (2004, p. 29) assegura que “tudo na natureza é passível de mensuração, basta identificar qual *numerus* é adequado a essa tarefa”. Esse autor acrescenta que se atribui a Galileu a afirmação de que se deve medir o mensurável e transformar em mensurável o que, à primeira vista, não for.

Dos 5.564 municípios existentes no Brasil, conforme contagem da população realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2007), foi feito um recorte dos 100 maiores em termos populacionais. Esse critério foi adotado basicamente por dois motivos: esses municípios abrigam mais de 40% da população brasileira e são responsáveis por 60% do Produto Interno Bruto (PIB) do país; e também, conforme verificado em pesquisas anteriores (PAIVA e ZUCCOLOTTO, 2009), muitos dos municípios de menor porte não possuem *homepage* própria, o que implicaria na exclusão de um número considerável de municípios da amostra inicial.

A aplicação do instrumento de coleta de dados foi feita exclusivamente na *homepage* oficial dos municípios que compõem a amostra desse estudo. Os registros se limitaram às ocorrências apresentadas no conteúdo dos *sites* existentes nos endereços constantes no domínio¹ dos municípios. Dessa forma, quando da existência de *links*² que remetiam a conteúdos que estavam fora do domínio do município, esses não foram considerados.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, distribuídos da seguinte forma:

O primeiro capítulo, denominado Introdução, apresenta o detalhamento do projeto de pesquisa desenvolvido, com a evidenciação do problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, as premissas nas quais o trabalho se baseia e a justificativa, além da delimitação do estudo.

No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico da pesquisa, que foi dividido em três partes: a primeira aborda a Teoria da Agência, seu conceito, pressupostos e histórico, além das discussões sobre assimetria informacional e problemas decorrentes da relação de agência e sobre a aplicação dos pressupostos da teoria da agência na gestão pública. A segunda parte trata da governança corporativa na gestão pública e as tendências teóricas que têm sido mais recorrentes em pesquisas na área, além da Teoria da Agência, a Teoria da Escolha Pública, a Teoria dos Ciclos Políticos e a Teoria do Agir Comunicativo de Habermas. A terceira parte do referencial teórico trata da transparência na gestão pública, da gestão fiscal

¹ Domínio é o endereço do site do município que contenha o nome ou a sigla do município ou outra característica que o identifique, cujo endereço seja associado à página oficial do município.

² Link é um texto ou figura visualizado em uma *homepage*, capaz de remeter o usuário para outro documento ou página a partir de um clique.

transparente, cita alguns dos instrumentos de transparência da gestão pública e apresenta alguns estudos com abordagem em avaliação de transparência a partir de portais eletrônicos.

O terceiro capítulo contém a metodologia do trabalho, a qual contempla a classificação da pesquisa, o perfil da amostra da pesquisa, a apresentação da coleta de dados e de como se deu a construção do índice de transparência da gestão pública municipal (ITGP-M) e a descrição das variáveis, *proxies* e hipóteses, os procedimentos estatísticos realizados e as limitações do estudo.

No quarto capítulo são apresentados os resultados obtidos a partir da pesquisa empírica, inicialmente com uma análise qualitativa do índice de transparência no geral e por categorias de informações e, em seguida são apresentados os resultados dos testes estatísticos realizados. O capítulo 5 traz as considerações finais e recomendações para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA DA AGÊNCIA

2.1.1 Conceito e Pressupostos

Em decorrência da baixa complexidade das transações realizadas nas organizações, antes do surgimento das grandes corporações, os papéis de propriedade e gestão eram assumidos por uma só pessoa. Nesse cenário, não havia oportunidade de surgir conflitos de interesses entre proprietário e gestor dos recursos organizacionais. Porém, em decorrência da expansão das grandes corporações e, conseqüentemente, do aumento da complexidade das transações geralmente realizadas por elas, os papéis de propriedade e gestão não poderiam mais ser assumidos por uma única pessoa.

Desse novo cenário, surge a necessidade de o proprietário delegar a outra parte tarefas e responsabilidades pela gestão da organização e de seus recursos. Em decorrência dessa necessidade, o proprietário dos recursos organizacionais delega as tarefas no pressuposto de que o indivíduo que assumirá a gestão trabalhará de acordo com os interesses do proprietário. Entretanto, em decorrência de fatores como as formas de avaliação de desempenho utilizadas pela empresa, o gestor, ao tomar decisões, pode optar por alternativas que não estejam totalmente alinhadas com os interesses da organização, bem como seu(s) proprietário(s). Os conflitos de interesse que geralmente surgem em decorrência dessa separação de papéis entre proprietários e gestores são responsáveis por alguns problemas comuns nas organizações. Tais problemas podem ser analisados e compreendidos a partir de uma linha teórica conhecida como Teoria da Agência ou do Agenciamento (*Agency Theory*).

Em linhas gerais, a teoria da agência tem seus pressupostos baseados na relação contratual em que o proprietário (o *principal*) encarrega outra parte (o *agente*) de desenvolver alguma atividade em seu interesse, por meio da delegação de alguma forma de poder de decisão. Os precursores da teoria da agência tinham como objetivo esclarecer as relações contratuais entre os elementos de uma organização, tendo em vista que esses elementos são motivados preponderantemente por interesses individuais.

A Teoria da Agência foi concebida para resolver especificamente dois problemas que podem ocorrer numa relação de agência. O primeiro problema de agência surge quando (a) há conflito entre os objetivos do principal e do agente e (b) é difícil ou excessivamente custoso para o principal monitorar as reais ações do agente. A questão aqui é que o principal não pode verificar se o agente tem se comportado de modo apropriado. O segundo problema refere-se ao compartilhamento de risco que surge quando principal e agente têm atitudes diferentes em relação ao risco. Nesse caso, o problema é que principal e agente podem preferir diferentes alternativas devido às suas diferentes preferências ao risco (EISENHARDT, 1989, p. 58).

De acordo com Eisenhardt (1989, p. 58), a unidade de análise da teoria da agência é o contrato que orienta a relação entre principal e agente; já o foco da teoria consiste em estabelecer o contrato mais eficiente para dirigir a relação principal-agente. Tais contratos podem ser de naturezas distintas, formalmente estabelecidos ou não, de acordo com as relações entre as partes do mesmo. Assim, pode-se admitir que as relações existentes em uma organização são sempre orientadas por contratos, os quais constituem elementos essenciais para garantir relações equilibradas nas organizações.

A Teoria da Agência tem sido largamente utilizada como marco teórico em pesquisas acadêmicas de várias áreas do conhecimento das ciências sociais e comportamentais, tais como: ciências contábeis, economia, finanças, marketing, ciência política, psicologia, sociologia e administração. Mais especificamente, a teoria da agência têm sido aplicado na investigação de fenômenos organizacionais, tais como: mecanismos de remuneração, implementação e diversificação de estratégias, relações entre diretores, estrutura de propriedade e de financiamento, inovação e outros (EISENHARDT, 1989).

Para Bonavides (1995 *apud* Slomski, 2005), a teoria da agência figura entre as principais teorias modernas que procuram explicar os fundamentos da sociedade. Martinez (1998) acrescenta que nas três últimas décadas as hipóteses implícitas na Teoria do Agenciamento têm sido amplamente abordadas em pesquisas empíricas. Isso favoreceu a consolidação dessa teoria como um referencial e instrumento relevante para o desenvolvimento do conhecimento nas áreas onde é aplicável.

A teoria da agência tem nas relações contratuais o seu sistema de referência. Nesse contexto, a firma é considerada como um conjunto de contratos que se intercalam e relacionam em vários sentidos e entres diferentes partes da organização. A partir desses contratos definem-se as relações entre partes distintas e independentes. Ressalta-se, no entanto, que os contratos cujas relações e implicações se busca compreender a partir da Teoria

do Agenciamento não são necessariamente formalizados, mas pelo contrário, podem muitas vezes se referir a contratos tacitamente concebidos.

Embora a unidade de análise da teoria da agência seja as relações contratuais, foi a partir da concepção de firma que suas premissas foram desenvolvidas. Segundo a concepção de Coase (1937, p. 388), a firma pode ser definida como um *locus* no qual o suprimento e a alocação de recursos são executados não por mecanismos de mercado, mas por autoridades que atuam nesse *locus*. Essa concepção baseia-se no modelo de empresa de controle concentrado, em que propriedade e gestão não são separadas. Na visão desse autor, essas atividades de suprimento e alocação de recursos são assumidas pela firma sempre que seu custo de mercado for superior.

Em oposição à essa concepção e com base nas grandes corporações de controle pulverizado, Jensen e Meckling (1976, p. 310), no trabalho seminal da teoria da agência, defendem que a essência da firma não é a autoridade, mas as relações de contrato que se estabelecem interna e externamente. Em conformidade com esse entendimento, Fama (1980, p. 289), vê a firma como um conjunto de contratos que se estabelecem entre os fatores de produção, em que cada fator é motivado por seus próprios interesses.

Os contratos de que tratam a Teoria da Agência podem ser caracterizados com base na definição de Brousseau (1993 *apud* Slomski, 2005) na qual o contrato é considerado um acordo por meio do qual as partes (agente e principal) se obrigam uns para com os outros a ceder ou se apropriar, realizar ou não determinadas atividades.

Os contratos, em geral, são concebidos com a função de estabelecer regras para a relação, o que implica na definição de direitos e deveres que cabem às partes envolvidas. Brousseau (1993 *apud* Siffert Filho, 1996, p.104) defende que os contratos são necessários em decorrência de alguns problemas que são comuns nas firmas (organizações), entre os quais: dificuldade de tomar decisões, ao mesmo tempo, compatíveis e ótimas; oportunismo dos agentes; e risco e incerteza da atividade econômica.

A partir dessas relações de contrato, surge a denominada relação de agência, que Jensen e Meckling (1976, p. 311) definem da seguinte forma:

Nós definimos uma relação de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de alguma autoridade para tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadores de utilidade, há boas

razões para acreditar que o agente nem sempre agirá conforme os melhores interesses do principal (tradução livre).

Conforme a definição dos autores, para se caracterizar uma relação de agência é necessário se identificar alguns requisitos:

- as partes do contrato: principal e agente, em que a esse último é delegado poder ou autoridade para tomar decisões em nome e/ou de acordo com os interesses do primeiro;
- possibilidade de maximização de utilidade: uma vez que são partes relacionadas, mas independentes, possuem interesses distintos que podem gerar conflitos.

Hitt *et. al.* (1999 *apud* Slomski *et. al.*, 2008, p. 32) acrescentam que uma relação de agência se estabelece quando uma parte delega responsabilidades pela tomada de decisões a uma segunda parte por uma determinada compensação.

Com a relação de agência caracterizada, os problemas têm início quando um agente toma decisões que geram resultados conflitantes com os interesses do principal. Dessa forma, a relação principal-agente pode dar origem ao oportunismo administrativo, que Slomski *et. al.* (2008, p. 33) definem como atitudes ou comportamentos desleais em relação à organização decorrentes de interesses pessoais. Esse oportunismo fundamenta-se em duas premissas da teoria da agência: a inexistência de agentes perfeitos e a impossibilidade de elaborar contratos completos que limitem e monitorem todas as ações dos agentes.

Martinez (1998), ao tratar de relação de agência, caracteriza as figuras do principal e do agente como sujeitos ativo e passivo, respectivamente, sendo que a relação presume que o agente realizará algo pelo principal em troca de uma contraprestação como suposta compensação.

A teoria da agência trata de problemas resultantes dos conflitos de interesse que emergem numa relação de contrato, formal ou informal, quando as partes contratantes possuem informação assimétrica ou há presença de interesses. O principal objetivo dessa teoria é explicar como as partes contratantes efetuam seus contratos de forma a minimizar os custos associados aos problemas de informação assimétrica e incerteza. A teoria da agência também ressalta a existência do mercado e de mecanismos institucionais capazes de completar os contratos para reduzir aqueles problemas (ROZO, 2003).

Conforme entendimento do autor referenciado, observa-se que os pressupostos da teoria da agência têm potencialidade de explicar os fenômenos que se referem às relações contratuais em diferentes tipos de organizações. Tais organizações podem ser tanto de

natureza privada como pública e diversas pesquisas divulgadas no Brasil e no exterior têm confirmado essa tendência.

Lambright (2008, p. 209), tendo por base estudiosos da *Agency Theory*, tais como Jensen e Meckling (1976), Arrow (1984), Eisenhardt, (1989), Jensen (1994), Coats (2002), entre outros, enumerou os principais pressupostos da teoria da agência:

- a) agente e principal são motivados por objetivos pessoais e recompensas concretas, que geralmente têm um valor financeiro determinável;
- b) os problemas de agência têm origem quando há conflito entre os objetivos do principal e do agente e quando é difícil ou de alto custo monitorar as ações do agente;
- c) agente e principal são vistos como maximizadores de utilidades e os agentes têm racionalidade limitada e podem agir de forma oportunista. O oportunismo aqui referido diz respeito à falta de sinceridade e honestidade na realização de transações, geralmente imbuídas de autointeresse e astúcia.
- d) os desdobramentos dos problemas de agência podem ser compreendidos por meio dos conceitos de seleção adversa e risco moral.

Eisenhardt (1989, p. 59) afirma que, apesar de haver pesquisadores que questionem os pressupostos da teoria da agência, essa tem revelado capacidade de explicar uma diversidade de fenômenos que ocorrem nas organizações que podem ser tratados como relações contratuais de agência.

2.1.2 Histórico da *Agency Theory*

De acordo com Santos (2004), a Teoria da Agência, tal como divulgada atualmente, tem seu mérito creditado ao trabalho de Jensen e Meckling (1976), porém algumas de suas premissas já tinham sido relatadas por Adolf A. Berle e Gardiner C. Means no livro *The modern corporations and private property*, publicado em 1932. Nessa oportunidade os referidos autores trataram dos conflitos de interesse que são comuns em estruturas onde há separação entre propriedade e gestão. Para essa autora, a obra citada é considerada o marco da Teoria do Agenciamento.

Considerada uma das novas teorias sobre a organização econômica, cujos estudos se desenvolvem em termos de contratos, a *Agency Theory* tem sua origem nos estudos desenvolvidos na área da economia da informação (MARTINEZ, 1998). Na Teoria da Agência a informação é vista como uma *commoditie* que possui valor e preço num mercado imperfeito, em decorrência principalmente da existência de assimetria de informações. Segundo Goldsmith e Eggers (2006, p. 131) a relevância da informação nas organizações está diretamente relacionada ao acesso e defendem que “melhor acesso à informação gera melhores decisões, que, por sua vez, reduzem riscos”.

A Teoria da Agência desenvolveu-se sob duas abordagens principais: a Teoria Positivista e a Teoria do Principal-Agente (EISENHARDT, 1989; MARTINEZ, 1998). A primeira abordagem tem foco na identificação das situações em que o principal e o agente provavelmente terão conflitos de objetivos; as variáveis consideradas relevantes na influência das relações contratuais são a estrutura de capital da empresa, o grau de especialização dos seus ativos, os custos de informação e os mercados dos fatores de produção; essa linha apresenta um perfil mais retórico, que é revelado pelo caráter pragmático de seus argumentos (MARTINEZ, 1998).

Por sua vez, a abordagem da Teoria do Principal-Agente enfatiza a divisão dos resultados, que se desdobra em uma divisão dos riscos entre as partes envolvidas no contrato; a análise nessa linha busca evidenciar, por meio de abordagens quantitativas, os efeitos da integração dos fatores típicos dos contratos entre o principal e o agente: estrutura de preferência das partes contratantes; natureza da incerteza e a estrutura de informações da organização e do seu ambiente. Estudos baseados nessa linha conduzem a conclusões voltadas a soluções de equilíbrio, através da análise dos benefícios entre as diferentes estruturas de informações e seus custos (MARTINEZ, 1998).

Apesar de adotarem ênfases distintas para compreender as relações contratuais, as duas vertentes concordam que a unidade de análise da Teoria da Agência é o contrato entre o principal e o agente. Segundo Albuquerque *et. al.* (2007), as abordagens possuem entendimentos semelhantes no que tange às pessoas, às informações e à organização. A principal diferença entre as linhas teóricas consiste no tratamento matemático. Os estudiosos de orientação positivista dirigem esforços para identificar situações prováveis de existência de conflitos nos objetivos do principal e do agente. Isso cria a necessidade de identificação de mecanismos de governança capazes de limitar o comportamento dos agentes. Dessa forma, a linha Positivista não adota o rigor matemático característico da teoria do Principal-Agente.

Nesse estudo, optou-se por utilizar a linha Agente-Principal da *Agency Theory*, pois para subsidiar o objetivo da pesquisa fez-se necessário abordar as situações em que os interesses dos agentes (governantes) não estivessem em consonância com os interesses do principal (cidadãos), situação que gera uma lacuna informacional.

2.1.3 Assimetria informacional e problemas decorrentes da relação de agência

No campo científico o surgimento das teorias tem uma motivação comum que é resolver problemas relacionados a fenômenos que ocorrem em áreas específicas ou ainda áreas que se inter-relacionam. A teoria da agência constitui uma linha teórica multidisciplinar que surgiu com o objetivo de compreender os problemas de correntes da relação de agência, ou seja, derivados dos conflitos de interesses entre partes envolvidas em um contrato no âmbito de uma organização.

Segundo Hendriksen e Van Breda (1999, p.139):

O trabalho mais recente na área de teoria de *agency* tem-se concentrado nos problemas causados por informação incompleta, ou seja, quando nem todos os estados são conhecidos por ambas as partes e, assim, certas consequências não são por elas consideradas. Tais situações são conhecidas como assimetrias informacionais.

Na concepção de Nossa, Kassai e Kassai (2000), uma característica inerente às relações principal e agente é a necessidade de tomada de decisões, as quais influenciam os interesses de ambas as partes. Um exemplo é o desempenho de uma organização que interessa ao principal e é significativamente influenciado pelas decisões dos agentes. Esses autores acrescentam que entre os diversos desafios enfrentados pelo principal nas relações de agenciamento destaca-se a necessidade de monitorar as ações do agente.

A assimetria informacional decorre da impossibilidade que o principal tem de observar todas as ações do agente, conforme corrobora Akdere e Azevedo (2006, p. 47), ocorre assimetria de informação quando a capacidade do principal de monitorar o comportamento e o trabalho do agente é limitada, restringida ou interrompida por fatores que só são conhecidos pelo agente.

No entendimento de Slomski *et. al.* (2008, p. 36), ocorre assimetria informacional quando gestores dispõem de informações privilegiadas que se referem à organização em que atuam, de maneira que de outros *stakeholders* (partes interessadas) é subtraída essa prerrogativa em decorrência de sua não participação direta na gestão dos recursos organizacionais dos quais são proprietários ou interessados. Essa situação pode ser exemplificada a partir de um contexto empresarial em que os administradores têm maiores informações sobre áreas estratégicas da empresa, tais como: estrutura de custos, posição competitiva, oportunidades e riscos de investimentos, entre outras.

A existência de assimetria informacional não se dá apenas pela incapacidade do principal de monitorar o comportamento e o trabalho do agente, mas também em decorrência dos interesses conflitantes. O agente recebe poder e autoridade para gerir recursos organizacionais que não são de sua propriedade, porém desenvolve interesses relacionados à organização que podem entrar em conflito com os interesses dos proprietários (principal) e da própria organização. Devido ao poder que recebeu de gerir os recursos, o agente, ao tomar decisões, pode optar por alternativas que lhe favoreçam mais, em detrimento dos interesses do principal. Como os resultados do trabalho do agente será avaliado em relatórios de desempenho e outras informações a serem analisadas pelo principal, o agente tende a revelar informação incompleta ou assimétrica. A quantidade e o tipo de informação revelada pelo agente *a priori* deve favorecer a sua permanência como agente, o que assegura também a defesa dos seus interesses.

A literatura sobre *Agency Theory* (Fama, 1980; Jensen & Meckling, 1976) quando aborda a questão da assimetria informacional, destaca dois problemas que decorrem do primeiro: a seleção adversa e o risco moral.

O risco ou perigo moral (*moral hazard*) diz respeito à falta de esforço por parte do agente que tem origem na incapacidade do principal de controlar todas as ações do agente. E a seleção adversa (*adverse selection*) está relacionada ao problema de acesso às informações pelo principal acerca da atuação do agente. Segundo esse conceito, há uma quantidade desigual de informações entre as partes e o principal não tem condições de avaliar se as ações do agente são as mais favoráveis ou não à maximização dos seus interesses.

De acordo com Lambright (2008, p. 210), a seleção adversa ou “informação oculta” se refere a uma situação em que um agente tem informações relevantes que o principal não tem, as quais têm potencialidade de fazer alguma diferença numa tomada de decisão. O principal não tem como saber se o agente tomou as decisões que melhor contribuem para os interesses

do principal. Em se tratando de risco moral, a referida autora utiliza também o termo “ação oculta” para fazer referência à dificuldade que o principal tem de observar e avaliar todas as ações do agente.

Partindo dos conceitos relacionados aos problemas de agência, Martinez (1998) corrobora a existência de desafios para o principal a partir da necessidade de monitorar as atividades do agente. Segundo esse autor, os conceitos de seleção adversa e risco moral são cenários prejudiciais à observação e de julgamento do comportamento dos agentes por parte do principal.

Diante da necessidade de monitorar as ações dos agentes em cenários desfavoráveis, Martinez (1998) definiu quatro principais momentos críticos que demandam atenção especial numa relação de agência:

- criação: estruturar uma relação principal-agente que, mediante um contrato eficiente, assegure que as atitudes do agente sejam em defesa dos interesses do principal.
- controle: encontrar mecanismos que acompanhem o desempenho do agente, com vistas a assegurar que os interesses do principal sejam defendidos, que as melhores ações sejam realizadas, evitando a ocultação de informações relevantes.
- desempenho: mensurar o desempenho do agente e criar mecanismos para verificar o esforço implementado pelo agente;
- conclusão: encontrar os melhores mecanismos que assegurem que o rompimento da relação entre o principal e agente ocorra de modo harmonioso, evitando riscos de confrontos entre o agente e o principal em momentos posteriores.

Entre os objetivos do desenvolvimento da teoria da agência está, a partir da compreensão das implicações das relações contratuais, identificar mecanismos capazes de reduzir os conflitos de interesses presentes nas relações de agência. Conforme a recomendação de Martinez (1998) a relação de agência possui momentos relevantes em que mecanismos de governança podem ser adotados com vistas a tornar a relação menos conflituosa e desgastante.

Até então, os conceitos apresentados fazem referência à teoria da agência de modo geral, que costuma remeter à realidade das organizações privadas e com finalidades lucrativas. O Quadro 1 apresenta as principais idéias associadas à teoria da agência.

Quadro 1 – Principais características da *Agency Theory*

Item	Características
Idéias chaves	As relações entre <i>principal-agente</i> devem refletir uma organização eficiente (equilíbrio) de informações e de riscos entre as partes.
Unidade de análise	Contratos celebrados expressa ou tacitamente que envolvem a delegação de atividades de uma parte (principal) a outra (agente).
Hipóteses humanas	Interesses pessoais; racionalidade; aversão ao risco.
Hipóteses	Conflito de metas parciais entre as partes (principal e agente); Eficiência como critério de efetividade; Assimetria de informações entre principal e agente; Agente responsável pelas atividades delegadas pelo principal.
Problemas contratuais	<i>Agency</i> (risco moral e seleção adversa); compartilhamento de riscos.
Problemas dominantes	Conflito entre os objetivos e disposição de assumir riscos do principal e do agente; Assimetria informacional; Dificuldade de monitoramento das ações do agente pelo principal.
Custos de <i>agency</i>	Despesas de estruturação; Despesas de monitoramento (sistemas de informações, auditoria); Despesas de cobertura de seguros; Custo de oportunidade (<i>Residual Loss</i>).
Restrições às atividades dos agentes	Altruísmo; reputação; controles burocráticos e do cliente.

Fonte: Adaptados de Eisenhardt (1989).

Embora se admita que a Teoria da Agência forneça bases para a compreensão de relações contratuais e seus desdobramentos, existem algumas limitações a esta abordagem (LAMBRIGHT, 2008, p. 210). Entre essas limitações, a autora referenciada cita que a teoria admite que as organizações e as pessoas são motivadas principalmente por incentivos financeiros. Essa limitação poderia comprometer a capacidade de explicação de fenômenos que não envolvem variáveis relacionadas com incentivos financeiros.

2.1.4 Teoria da Agência na Gestão Pública

De acordo com as idéias do filósofo francês Jean-Jacques Rousseau expressas na obra clássica *Do Contrato Social*, o Estado surgiu para “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado” ou, em outras palavras, para fazer face aos conflitos que são comuns na convivência social. Segundo Rousseau, em um território com a presença da instituição Estado, os indivíduos alienam seus direitos e liberdades em favor do Estado. Ao abrir mão dos seus direitos e liberdades em favor do Estado, os indivíduos, tácita e livremente, aderem a um contrato social, o qual pressupõe que a existência do Estado se destina a promover o bem comum da coletividade (ROUSSEAU, 1996, p. 20).

O Estado, segundo Dallari (2003), “é uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Esse fim maior de promoção do bem comum pode ser desdobrado em diversas funções. Segundo Stiglitz (2000 *apud* Matias-Pereira, 2006, p. 35), as funções básicas do Estado são: promover a educação, fomentar a tecnologia, oferecer suporte ao setor financeiro, investir em infraestrutura, prevenir a degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável e criar e manter uma rede de seguridade social. É evidente que em cada Estado, dependendo das formas de governo e da divisão administrativa do território, essas funções e seus desdobramentos são organizadas sob responsabilidade de diversos entes governamentais.

Ao tratar do Estado como uma entidade abstrata, Châtelet e Pisier-Kouchner (1983, p. 77) enumeram os seguintes pontos como característicos do Estado:

é soberano e está encarregado de representar ou expressar a coletividade; possui um quadro jurídico e administrativo, que define suas regras, organizando as formas da existência social: e se constitui na instância governamental que, em última análise, toma decisões referentes aos negócios.

Na concepção de Filellini (1994, p. 173):

O Estado corresponde a uma idéia de como a sociedade deve se organizar: legitimando e balizando pela lei, o uso da força em relação aos seus próprios integrantes e atribuindo essa prerrogativa estritamente ao Estado, em seus representantes. Esse é o chamado “contrato social”.

Dessa forma, com o objetivo de auferir benefícios maiores da convivência em sociedade, os indivíduos organizam-se politicamente (território, população, soberania e poder político) de tal forma que o interesse particular de alguns não prevaleça sobre o bem-estar social comum à maioria (SANTANA JÚNIOR, 2008, p. 29).

É por meio do governo (conjunto de órgãos que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma sociedade) que o Estado exerce suas funções. Por meio da gestão pública, funções relacionadas à gerência pública nos negócios do governo (SANTANA JÚNIOR, 2008, p. 12), baseada em dispositivos legais, os governos criam condições para que as funções primordiais do Estado sejam executadas com vistas à promoção do bem comum.

Entretanto, a execução pelo Estado das atividades para as quais foi criado exige a disponibilidade de recursos financeiros. Nesse ponto, o cidadão é chamado a contribuir compulsoriamente, por meio de tributos, para a manutenção da estrutura da máquina administrativa governamental, bem como para a realização dos investimentos nas áreas de sua competência que considerar mais prioritárias (educação, saúde, saneamento básico, transporte, infraestrutura, segurança pública, tecnologia e outras).

Santana Júnior (2008, p. 30), porém, alerta que a partir do momento em que os cidadãos são compungidos a pagar tributos, também passam a cobrar do Estado, por meio dos seus governantes e gestores públicos, o cumprimento do “contrato social”. Com o isso, os cidadãos objetivam garantir que os recursos provenientes dos seus tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais) estejam sendo empregados de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

De modo análogo ao que acontece em uma organização privada com fins lucrativos, em que se verifica a existência de uma área de competição entre o principal (proprietários ou acionistas) contra a assimetria informacional externa gerada pelo agente (administradores, diretores e gerentes), no âmbito do setor público a mesma competição pode ser encontrada em diversos níveis (HEALD, 2003, p. 750). Os cidadãos (no papel de *principal*, porque são proprietários dos recursos públicos e, portanto, financiadores das atividades governamentais), não conseguem monitorar todas as ações do gestor público (*agente*, que recebeu por delegação o poder de gerir os recursos), que detém muito mais informação sobre os riscos, oportunidades e resultados na gestão do que o principal. Portanto, no ambiente estatal/governamental há condições para se caracterizar uma relação de agência, o que permite que alguns problemas nesse ambiente possam ser analisados e compreendidos à luz da Teoria da Agência.

Entre as inúmeras aplicações, a teoria da agência tem sido amplamente utilizada por pesquisadores da área de administração pública como base para a compreensão das relações contratuais no âmbito do setor público (LAMBRIGHT, 2008, p. 210).

Slomski *et. al.* (2008, p. 131) também apresenta a Teoria da Agência como umas das tendências teóricas fundamentais para estudos que têm como foco a gestão pública. Como justificativa, os autores defendem que a análise do conceito de relação de agência permite admitir que as entidades públicas possam ser vistas sob a perspectiva da Teoria do Agenciamento. Isso porque, ao observar o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se verificar claramente a existência de uma relação de agência, em

razão da existência de três premissas básicas sugeridas por Siffert Filho (1996 *apud* Slomki *et. al.*, 2008, p. 133), quais sejam:

- 1) o agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados;
- 2) a ação do agente afeta o bem-estar de ambas as partes;
- 3) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal (cidadãos), o que leva à existência de assimetria informacional (*informational asymmetry*).

As premissas sugeridas por Siffert Filho fazem referência aos elementos necessários para existência de conflito na relação Estado-sociedade. Os gestores públicos, que representam o Estado na gestão dos recursos financeiros disponibilizados pela sociedade, possui diversas possibilidades de comportamento Albuquerque *et. al.* (2007) afirmam que em muitos casos “pode-se observar que os planos de governo nem sempre estão em consonância com os anseios da coletividade, pois o gestor, mesmo na figura de representante do povo, é dotado de certo nível de autonomia na gerência dos recursos financeiros”.

Segundo Slomski *et al.* (2008, p. 133), ao admitir a existência de assimetria informacional entre agente e principal, surge a necessidade de avaliar se o agente (gestor público) sempre tomará as decisões que maximizem os interesses do principal (cidadãos). A partir das premissas da teoria da agência, pode-se admitir que no papel de agente, o gestor público possui interesses pessoais que podem estar relacionados à sua condição de gestor e ainda que podem conflitar com os interesses dos cidadãos.

A autonomia que o gestor público possui para escolher entre as alternativas de aplicação dos recursos públicos, pode gerar insatisfação por parte da coletividade quando as reivindicações sociais em áreas prioritárias não são contempladas no orçamento público. Nesse contexto, surge a necessidade da criação de mecanismos de governança que assegurem uma prestação de contas responsável (*accountability*) dos atos da gestão pública por parte dos gestores nos mais diversos níveis governamentais.

A Figura 1 apresenta as possibilidades de existência de relação de agência e, conseqüentemente, de problemas de assimetria informacional no âmbito municipal.

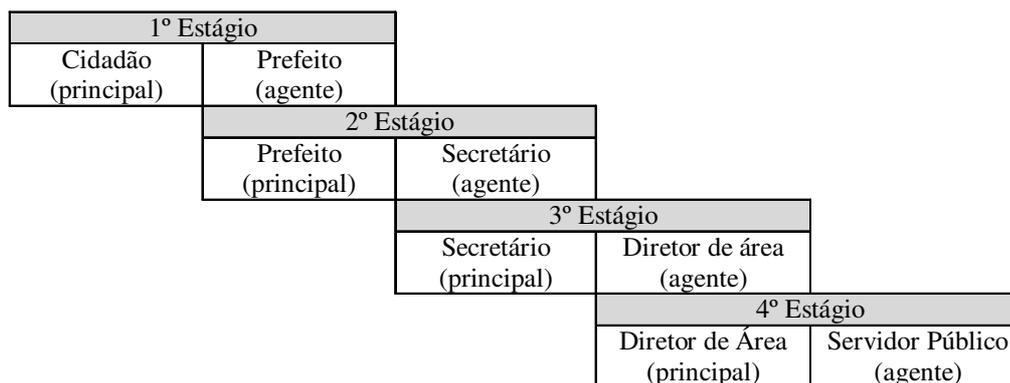


Figura 1 – Cadeia agente-principal no Município
 Fonte: Slomski (2005, p. 33)

O art. 1º da Constituição Federal prevê a existência de quatro entes federativos: União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, todos dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Como pode ser observado na Figura 1, no âmbito municipal podem existir relações de agência em diversas esferas. O mesmo pode ser observado nos demais níveis de governo, observando a estrutura administrativa e hierárquica de cada ente. Esse estudo tem como objeto de estudo os municípios e, entre os estágios apresentados na Figura 1, se detém no primeiro estágio que trata da relação entre o gestor público eleito no âmbito municipal (prefeito) e os municípios.

Marques (2007, p. 12) assegura que o conceito de governança corporativa é estreitamente associado com *accountability* (responsabilidade em prestar contas), constituindo mais do que um princípio, uma exigência das boas práticas de governança. Mello (2006) acrescenta que as exigências relativas à prestação de contas costumam variar de acordo com a natureza da entidade envolvida. A organização do setor público, por essência, comprometida com a garantia da integridade do que faz, não deve ter uma postura reativa, mas preventiva. Dessa forma, a entidade pública não deve aguardar até seus dirigentes serem investigados, mas agir de forma a evitar o comportamento antiético na organização.

A discussão em torno dos problemas de agência no contexto do setor público, de acordo com Albuquerque *et. al.* (2007), encontra na assimetria informacional o seu maior desafio, mas também que mais facilmente pode ser compreendido do ponto de vista didático. Esses autores creditam à assimetria informacional a mais relevante causa do distanciamento entre Estado e sociedade.

A assimetria informacional no contexto do setor público e considerando o primeiro estágio entre os propostos por Slomski (2005, p. 33), ou seja, cidadãos (agente) e gestor eleito

(principal) tem consequências danosas para a sociedade e para a legitimidade da ação do Estado. Essas consequências decorrem de situações concretas que podem ser exemplificadas por ineficiência dos canais de comunicação, insatisfação popular com a prestação de serviços públicos e falta de políticas públicas que incentivem o exercício da cidadania.

Desse cenário, surge um conflito informacional, no qual o agente (Estado) não cria mecanismos de comunicação eficiente com o principal (sociedade), devido aos ruídos observados no processo (assimetria informacional). Albuquerque *et. al.* (2007) apresentam como mediadora do conflito informacional verificado a *accountability*, cujos atributos (transparência, clareza e tempestividade) contribuem para a aproximação dos cidadãos com o Estado.

A Figura 2 a seguir constitui uma ilustração de que na presença de assimetria informacional e sem os atributos da *accountability*, o ciclo que representa o fluxo de informações entre Estado e sociedade é descontinuado.

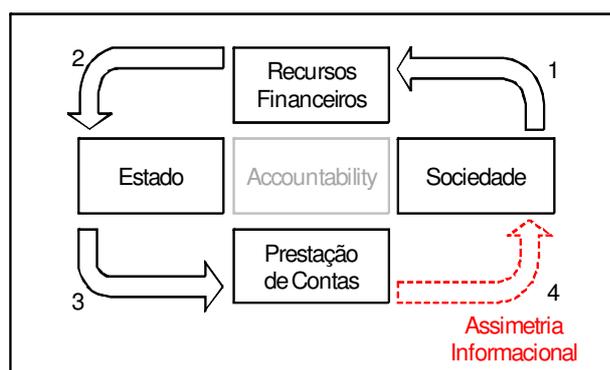


Figura 2 – Ausência de *accountability* em decorrência da assimetria informacional
Fonte: Adaptado de Albuquerque *et. al.* (2007)

Slomski (1999, p. 30) considera que a relação entre o Estado, representado pelos governantes eleitos e a sociedade, representada pelos cidadãos pode ser analisada em analogia a uma empresa de capital aberto e disperso, em que os acionistas (principal) investem recursos na organização que serão administrados por executivos profissionais. Tomando como exemplo a estrutura política de um município, os cidadãos (principal) investem recursos ao Estado (agente), representado pelo gestor municipal e pela equipe de governo que, de acordo com um planejamento, os emprega em ações que, teoricamente, têm como fim último beneficiar toda a sociedade.

O governo possui a incumbência de gerir os recursos, empregando-os na manutenção da estrutura estatal e na geração de benefícios à sociedade, por meio dos serviços públicos, e

da gestão desses recursos deve prestar contas. Quando na prestação de contas, as informações não são apresentadas de forma clara, transparente e tempestiva, tem-se déficit de *accountability* e, conseqüentemente, assimetria informacional, causando distanciamento entre sociedade e Estado.

A Figura 3 ilustra que na presença de *accountability* por parte do gestor público na gestão dos recursos públicos arrecadados por meio dos tributos e convertidos em obras e serviços públicos não há assimetria informacional, o que contribui para a aproximação entre Estado e sociedade e favorece o exercício da cidadania.

A Figura 3 apresenta os efeitos da *accountability* na relação entre o Estado e a sociedade.

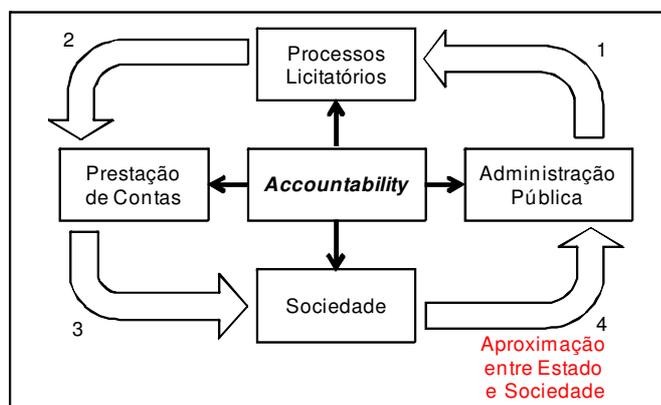


Figura 3 – Atuação da *accountability* na relação Estado-Sociedade
Fonte: Adaptado de Albuquerque *et. al.* (2007)

Conforme se pode observar na ilustração, quando há *accountability* por parte do gestor público na gestão dos recursos públicos arrecadados por meio dos tributos e convertidos em obras e serviços públicos não há assimetria informacional, o que contribui para a aproximação entre Estado e sociedade e favorece o exercício da cidadania.

2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NA GESTÃO PÚBLICA

2.2.1 Considerações iniciais

Nos últimos anos, diversos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, têm reavaliado o papel do governo na sociedade. Essas reavaliações têm origem nas crises de

legitimidade por que passaram alguns desses países (TIMMERS, 2000, p. 6) e também na cobrança por parte da sociedade por uma maior responsabilidade dos gestores públicos em relação ao uso dos recursos públicos (BARRET, 2001). Para Ryan e Ng (2000) a atenção dedicada à governança corporativa no âmbito do setor público é uma tendência mundial.

As discussões que se sucederam deram origem a estudos que buscam relacionar e adaptar conceitos relativos à governança ao contexto do setor público. De acordo com Timmers (2000, p. 5) pode-se admitir que até muito recentemente, as autoridades governamentais se concentravam na formulação de políticas e, quando necessário, em gerenciar crises e incidentes; porém nos últimos anos, a atenção foi visivelmente deslocada para o aperfeiçoamento da gestão em um contexto cada vez mais amplo, que se estende desde o controle de processos até a tomada de decisões políticas. O autor acrescenta que, por tratar-se do setor público, a transparência desses processos adquire um papel fundamental. Essas mudanças verificadas no âmbito do setor público têm sido analisadas a partir dos princípios e conceitos relacionados à governança corporativa.

Em termos gerais, a governança corporativa refere-se ao processo em que as organizações são direcionadas e controladas e as responsabilidades são gerenciadas e tem como princípios basilares a transparência, a integridade e a *accountability*. A governança tem como foco as estruturas e processos de tomada de decisão, prestação de contas, controle e comportamento dos gestores das organizações (IFAC, 2001).

Segundo o *IFAC Study n° 13* (2001), estudos realizados pelo Banco Mundial em 1999 concluíram que há evidências empíricas em relação à governança, no sentido de que existe uma forte relação causal entre a adoção de boas práticas de governança e a melhoria de indicadores sociais e econômicos, tais como maior renda *per capita*, menor mortalidade infantil e maiores índices de alfabetização. De acordo com Watson (2004), embora grande parte do debate sobre a governança corporativa tenha se concentrado no contexto de organizações privadas com fins lucrativos, os princípios são tão importantes, se não mais, no setor público. O *International Federation of Accountants* – IFAC (2001) assegura que uma governança eficaz é também essencial para construir e manter confiança nas entidades do setor público, ou ainda para que tenham legitimidade; e essa, efetivamente, constitui um elemento necessário para que as entidades do setor público sejam eficazes na consecução dos seus objetivos.

Segundo Barret (2001, p. 3), é necessário reconhecer a existência de uma série de fatores que indicam tanto a necessidade como a importância da adoção de práticas de governança corporativa em organizações do setor público. Entre outros fatores o autor cita:

- precariedade dos serviços prestados;
- terceirização de funções que o setor privado pode realizar de forma mais eficiente;
- adaptação ou adoção de métodos e técnicas comuns no setor privado;
- ênfase na melhoria contínua para alcançar melhores desempenhos em um ambiente com autoridade delegada e maior flexibilidade de gestão;
- garantia de uma maior orientação para resultados e não apenas ao processo;
- consolidação da participação direta do setor privado na prestação de serviços públicos, mesmo os considerados “serviços essenciais”.

Nesse estudo pretende-se discutir governança corporativa na perspectiva das entidades públicas, no entanto o desenvolvimento desse tema deu-se no contexto das organizações privadas. Por esse motivo, a maior parte da literatura da área baseia-se no contexto e na estrutura de empresas privadas, porém, como assegura o IBGC (2009, p. 15), os conceitos são abrangentes e adaptáveis a outros tipos de organização, a exemplo das organizações do terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros. Nesses casos, convém que cada organização analise os conceitos e os mecanismos passíveis de serem adotados em seu contexto.

O foco da governança corporativa no setor privado está sobre o conselho de administração. Em se tratando do contexto do setor público, Timmers (2000, p. 9) diz que o foco da governança é criar proteções que assegurem que os objetivos políticos sejam atingidos. Segundo o IFAC (2001, p. 11), no contexto do setor público, os conselhos, na maior parte dos casos são difíceis de identificar e definir, uma vez que operam em diferentes enquadramentos legais e gerenciais. Dessa forma, não é possível desenvolver um conjunto de recomendações de governança aplicável a todas as entidades do setor público, no entanto, há princípios que podem ser aplicados quando a gestão encontra-se sob responsabilidade de membros eleitos ou nomeados.

As entidades do setor público também estão sujeitas a regras de prestação de contas para as várias partes interessadas (*stakeholders*), que são diferentes daquelas comuns em uma empresa privada que tem acionistas, clientes, etc. Os *stakeholders* do setor público podem incluir ministros, secretários, funcionários do governo, poder legislativo, associações, organizações sociais, fornecedores, clientes e o público em geral. Cada uma dessas partes

possui um interesse legítimo nas entidades do setor público, mas não necessariamente com algum “direito de propriedade” (IFAC, 2001).

De acordo com o entendimento de Hodges, Wright e Keasey (1996, p. 9), a governança corporativa do setor público distingue-se daquela praticada no setor privado principalmente pela grande diversidade de objetivos e complexidade e pouca flexibilidade das estruturas de gestão. Para esses autores, as abordagens mais relevantes da governança no setor público se relacionam com a avaliação do desempenho e com questões de conformidade.

No que tange à conformidade, é necessário pontuar que a existência de uma estrutura sólida de controle interno em uma organização do setor público constitui condição *sine qua non* para o exercício da *accountability*, ou seja, para que o gestor público possa prestar conta de seus atos de forma íntegra e transparente. Essa afirmação é corroborada por Holanda e Vieira (2009, p. 241), uma vez que para esses autores, a gestão das políticas públicas deve se submeter a estruturas de controle.

Considera-se que a transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública só pode ser efetivada a partir da garantia de que tais informações, sejam elas de natureza financeira ou não, são íntegras e passaram pelo exame de órgãos independentes (controle externo), além de terem sido produzidas em um ambiente que possua um controle razoável dos processos desenvolvidos.

Em nível internacional destacam-se duas instituições que emitem padrões normativos de controle interno e auditoria que são adotados pelos órgãos de cada país e servem de referência para organizações públicas e privadas. Esses órgãos são o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) e a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

Segundo o COSO (2004), o controle interno é um processo desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos de uma entidade, dentre os quais: objetivos de desempenho ou estratégia (eficiência e efetividade operacional); objetivos de informação; objetivos de conformidade. Conforme os documentos divulgados pelo COSO, os controles internos nas organizações, tanto públicas como privadas, são organizados a partir dos seguintes componentes: avaliação do ambiente de controle; avaliação de riscos a que a organização está sujeita; extensão das atividades de controle propriamente ditas; informação e comunicação; e monitoramento.

A INTOSAI (1998), por meio da *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts* recomenda diversos pontos que os órgãos de controle (interno e externo) de cada país devem observar, com vistas a assegurar a integridade dos relatórios produzidos pelos órgãos públicos referente à gestão dos recursos. O documento da INTOSAI também tece recomendações sobre os relatórios de controles internos e externos, aos quais será dada ampla divulgação.

No Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da Resolução CFC nº 1.135/2008 (CFC, 2008), aprovou uma norma que trata de controle interno no âmbito do setor público e o considera como uma ferramenta indispensável para o sistema de informações, principalmente de natureza contábil. De acordo com a norma do CFC, o controle interno tem como objetivo minimizar riscos e dar efetividade às informações, com vistas a contribuir para o alcance dos objetivos da entidade.

No Brasil, o controle interno nas entidades públicas é responsabilidade da gerência de cada órgão; já o controle externo é realizado pelo poder legislativo com o auxílio dos tribunais de contas, que são órgão técnicos que analisam previamente as prestações de contas de cada ente e, sobre elas, emitem um parecer.

Holanda e Vieira (2009, p. 258) afirmam que historicamente a relação entre Estado e sociedade tem se mostrado problemática e acredita que uma das causas é a falta de credibilidade das informações emanadas dos órgãos públicos. Para esses autores, melhorar a informação sobre “o que” e “como” o governo está fazendo aumenta a confiança e a credibilidade do governo por parte da sociedade.

O controle social, que se materializa pela efetiva participação da sociedade na verificação, acompanhamento e avaliação das ações do governo e na execução e resultados das políticas públicas, só pode ser concretizado a partir de um ambiente de controle interno que favoreça essa participação e atribua confiabilidade às informações geradas.

O setor público é complexo e as entidades públicas não funcionam dentro de uma estrutura legislativa comum nem têm uma forma ou tamanho padrão de organização. Assim, é necessário considerar a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em cada país e em diferentes setores, cada um com características únicas que requerem uma atenção especial e impõem diferentes conjuntos de responsabilidades (IFAC, 2001). Não obstante, pode-se admitir uma certa padronização das estruturas de entidades públicas quando se considera a organização administrativa interna de um país, tais como a

estrutura de governo dos estados e municípios, no caso do Brasil, onde se verifica a presença de secretarias comuns, a exemplo das que tratam de áreas como educação, saúde, transporte, finanças, cultura e segurança pública.

A maior parte dos conceitos formulados sobre governança corporativa refere-se essencialmente a um recurso dos ambientes empresariais, porém há autores (SHLEIFER e VISHNY, 1997; CARVALHO, 2002; IBGC, 2009; TIMMERS, 2009) que formularam conceitos mais abertos que permitem sua interpretação em outros tipos de organizações. Ainda assim, Ryan e Ng (2000) afirmam que a expressão governança corporativo no setor público é uma expressão que não possui uma definição específica e está sujeita a um considerável debate.

Shleifer e Vishny (1997, p. 737) afirmam que a governança corporativa trata das formas pelas quais os fornecedores dos recursos organizacionais buscam assegurar que obterão um retorno sobre o seu investimento. O conceito enunciado pelos autores referenciados está em consonância com os objetivos da governança corporativa já apresentados, que se resumem em criar condições para assegurar que os interesses dos financiadores dos recursos organizacionais (proprietários) sejam preservados, assegurando a esses retorno sobre o investimento realizado.

O conceito apresentado por Timmers (2009, p. 9) diz que governança no âmbito do setor público ou, como prefere o autor, governança governamental:

is defined as safeguarding the interrelationship between management, control and supervision by government organizations and by organizations set up by government authorities, aimed at realizing policy objectives efficiently and effectively, as well as communicating openly thereon and providing an account thereof for the benefit of the stakeholders.

O autor referenciado trata a governança como um mecanismo de proteção de relações em uma organização, a qual se baseia nos elementos apresentados na Figura 4 a seguir.



Figura 4 – Elementos da governança governamental
Fonte: Timmers (2009, p. 9)

A partir do entendimento proposto por Timmers (2000, p. 10), percebe-se que os princípios relacionados à governança corporativa só podem ser convertidos em ações concretas por meio de um inter-relacionamento equilibrado entre os elementos que constituem as bases das práticas de governança.

Segundo Carvalho (2002, p. 19), a governança corporativa se refere aos princípios e mecanismos que regem o processo decisório em uma organização, os quais têm como objetivo minimizar os problemas de agência. Um detalhe importante a ser lembrado quando se associa os objetivos da governança corporativa aos problemas de agência é a delegação de poder. Os problemas de agência, que os mecanismos de governança se propõem a solucionar, decorrem dessa delegação de poder, que originalmente pertence aos proprietários dos recursos da organização. A tomada de decisão acerca da gestão dos recursos é transferida, bem como as informações a respeito dos riscos e oportunidades que acompanham as transações, o que contribui para o surgimento da assimetria informacional ou informação incompleta. Como o agente conhece as condições sob as quais gere os recursos organizacionais e tem interesses sobre ela, nem sempre lhe será conveniente informar tudo o que seja relevante aos proprietários.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em seu Código de boas práticas conceitua a Governança Corporativa como um

sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade (IBGC, 2009, p. 19).

Também a definição de Governança Corporativa proposta pelo IBGC faz referência a necessidade de alinhar interesses de gestores e proprietários dos recursos organizacionais, o que revela uma evidente referência aos problemas de agência. A governança corporativa tem estreita relação com as premissas da Teoria da Agência. Em geral admite-se que o desenvolvimento da Governança Corporativa teve como objetivo principal resolver o “conflito de agência”, que tem como origem a separação entre a propriedade e a gestão das organizações (MARQUES, 2007, p. 13; SLOMSKI *et. al.*, 2008, p. 9). De acordo com o IBGC (2009), as situações típicas envolvem a delegação de poder de decisão por parte do

proprietário a uma gente especializado em relação à gestão dos recursos de uma organização. Porém, como já enfatizado, os interesses do gestor nem sempre se alinham com os do proprietário, o que dá origem a um conflito de agência ou conflito agente-principal. A partir da presença desse conflito, configura-se o objetivo da governança corporativa que é a criação de um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos agentes executivos seja direcionado à defesa dos interesses dos proprietários dos recursos organizacionais.

Segundo a *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD (2004, p. 12), a estrutura de governança corporativa em cada país depende do ambiente legal, regulatório e institucional a que estão submetidas as organizações. Além de depender das características do ambiente onde atuam as organizações, a OECD (2004, p. 17) também relata que a estrutura de governança, entre outras coisas, deve promover a transparência e *accountability*, ser coerente com os dispositivos legais, articular claramente a divisão de responsabilidade das instâncias que atuam nas organizações e facilitar o exercício dos direitos dos *stakeholders*. Slomski *et. al.* (2008, p. 7) acrescentam que a governança corporativa também deve fornecer uma estrutura em que os objetivos da organização são estabelecidos, os meios de alcançá-los e o monitoramento do desempenho são determinados.

O IBGC (2009), ao abordar os benefícios da adoção das boas práticas de governança, enfatiza que essa proporciona aos proprietários dos recursos a gestão estratégica da organização e o monitoramento das atividades dos agentes. Além disso, a organização que opta pela adoção de boas práticas de Governança Corporativa segue como linhas mestras a transparência, a prestação de contas (*accountability*), a equidade e a responsabilidade corporativa.

A Figura 5 a seguir apresenta os princípios que, segundo Slomski *et. al.* (2008, p.10) são encontrados de forma unânime na literatura sobre governança corporativa.

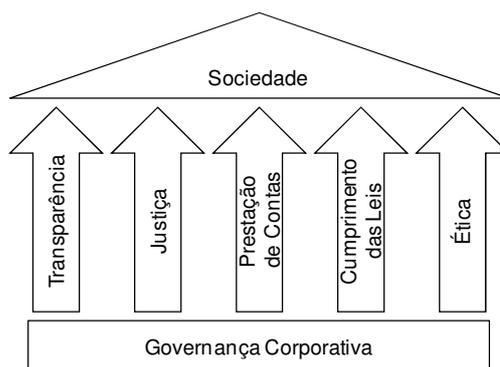


Figura 5 – Princípios basilares da boa governança corporativa
 Fonte: Slomski *et. al.* (2008, p. 10)

Os autores referenciados asseguram que tais princípios: transparência (*disclosure*), senso de justiça (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*), e ética (*ethics*), concretizados por meio das práticas, contribuem para maior segurança por parte dos financiadores dos recursos organizacionais de que seus investimentos trarão retorno e seu capital não será expropriado, diminuindo portanto, a percepção de risco.

O *IFAC Study nº 13 - Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* (2001) definiu princípios comuns e recomendações relativas à governança de entidades do setor público com o objetivo de fornecer orientação para auxiliar os órgãos de gestão a desenvolver ou rever suas práticas de governança, de forma a contribuir para um funcionamento mais eficaz, eficiente e transparente das entidades. Tais princípios são aplicáveis a entidades do setor público de diferentes níveis e natureza: governos nacionais, regionais (estados, províncias), locais (municípios), entidades executivas (agências, comissões, fundações) e empresas estatais (públicas ou de economia mista).

Os princípios apresentados no estudo do IFAC são os que foram originalmente expostos no *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance - 1992 (the Cadbury Report)*, o qual definiu governança corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”. O estudo do IFAC também identificou os três princípios fundamentais de governança corporativa, quais sejam: transparência, integridade e responsabilidade na prestação de contas – *accountability* (IFAC, 2001, p. 11). O Relatório Cadbury (1992) enfatizou os valores da boa governança nos conceitos de *accountability* (prestação de contas) e transparência.

O Quadro 2 apresenta uma descrição sumária dos três princípios basilares da governança, de acordo com o entendimento do IFAC (2001).

Quadro 2 – Princípios da governança no contexto do setor público

Princípio	Descrição
Abertura/Transparência	A transparência é necessária para garantir que os <i>stakeholders</i> possam ter confiança nos processos de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos indivíduos que nelas atuam; esse princípio também se relaciona com a comunicação de informações completas, precisas e claras, uma vez que um processo de comunicação com essas características contribui para a adoção de medidas rápidas e eficazes.
Integridade	O princípio da integridade deve ser considerado tanto as operações mais simples e quanto as mais complexas; baseia-se honestidade, objetividade e em padrões elevados de decoro e probidade na gestão dos recursos públicos; adoção desse conceito depende da eficácia do sistema de controle e também dos padrões morais e noção de profissionalismo dos indivíduos que atuam na entidade; os reflexos da integridade podem ser sentidos tanto nos processos de tomada de decisão quanto na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho.
Prestação de contas (<i>Accountability</i>)	Prestação de contas é o processo pelo qual as entidades do setor público e as pessoas que trabalham na entidade são responsáveis por suas decisões e ações, nas quais se incluem a gestão dos recursos públicos e outros aspectos relacionados a desempenho, além da submissão dos relatórios a um adequado processo de controle externo (auditoria); a <i>accountability</i> é alcançada por todas as partes a partir de uma estrutura robusta com papéis bem definidos e também por uma compreensão clara das respectivas responsabilidades; com efeito, a <i>accountability</i> é a obrigação de responder por uma responsabilidade que foi conferida a um indivíduo ou entidade.

Fonte: Adaptado do IFAC (2001, p. 12) com tradução livre.

Esses princípios são relevantes tanto para as entidades do setor público como para as empresas privadas e se aplicam igualmente a todas as entidades do setor público, independentemente do fato de os dirigentes dos órgãos serem eleitos ou nomeados.

Alguns aspectos da governança no setor público foram analisados pelo *Committee on Standards in Public Life (the Nolan Committee – UK)*, no primeiro relatório que foi publicado em maio de 1995. O relatório *Nolan* identificou e definiu sete princípios gerais de conduta que deve nortear a vida pública e recomendou que todas as entidades do setor público a elaboração de códigos de conduta que incorporem esses princípios. Estes “princípios da vida pública” são: altruísmo, integridade, objetividade, responsabilidade, transparência, honestidade e liderança (IFAC, 2001, p. 11). Embora possam e devam nortear todas as atividades desenvolvidas no âmbito das entidades públicas em geral, os princípios apresentados no relatório *Nolan* foram definidos tendo em vista os titulares de cargos públicos.

No Brasil, o principal organismo de fomento à governança corporativa, o IBGC, por meio da publicação do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009) e com base nos principais códigos internacionais de governança, defende que as boas práticas de governança devem ser pautadas nos princípios da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

2.2.2 Tendências teóricas da governança na Gestão Pública

Esse estudo adota os pressupostos da Teoria da Agência como principal base teórica para análise e compreensão do nível de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública a partir dos *sites* dos maiores municípios brasileiros. No entanto, há outras tendências teóricas que também oferecem subsídios à compreensão de questões relacionadas à governança no âmbito das entidades do setor público. Como tendências teóricas para estudos sobre governança pública, Slomski *et. al.* (2008) citam a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública; Silva (2009) aborda a Teoria dos Ciclos Políticos e Silva e Ribeiro Filho (2007) apontam a Teoria do Agir Comunicativo.

Como a Teoria da Agência, bem como as razões por que é considerada uma tendência teórica na governança pública já foram abordadas no item 2.1, segue-se uma breve descrição da Teoria da Escolha Pública, da Teoria dos Ciclos Políticos e da Teoria do Agir Comunicativo.

A Teoria da Escolha Pública (Public Choice Theory)

A Teoria da Escolha Pública aplica conceitos e métodos desenvolvidos pelas ciências econômicas para analisar o comportamento político. Os primeiros estudos envolvendo a *Public Choice Theory* surgiram a partir da segunda metade do século XX e tiveram como base o estudo dos gastos públicos e impostos. No entanto, a teoria só recebeu atenção pública em 1986, quando James Buchanan, um dos principais arquitetos dessa teoria (o outro foi Gordon Tullock), recebeu o prêmio Nobel em Economia (SHAW, 2005). De acordo com Shughart II (2007), a teoria da escolha pública provocou alterações significativas nas concepções relacionadas ao estudo dos processos democráticos de tomada de decisão.

A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) é o ramo da economia que estuda a forma como o governo toma decisões. Conforme Samuelson e Nordhaus (1993 *apud* Slomski *et.al.*, 2008, p. 134), ela questiona o como, o quê e o para quem do setor público.

Buchanan (1983 *apud* Salgado, 2003, p. 8) define a teoria da escolha pública como “(...) uma perspectiva em política que emerge de uma extensa aplicação dos instrumentos e

métodos do economista à tomada de decisão coletiva ou não-mercantil”. Nessa perspectiva, os indivíduos são considerados como maximizadores de utilidade sujeitos a restrições.

De acordo com os pressupostos da Teoria da Escolha Pública, a tomada de decisões políticas ocorre segundo um conjunto de regras, sendo que a mais importante é que essas decisões são tomadas pelos representantes eleitos; e ainda que as motivações dos políticos (gestores públicos) resumem-se à premissa de que os mesmos tomam decisões que possibilitem a maximização da sua probabilidade de reeleição.

Segundo Pereira (1997, p. 419), a teoria da escolha pública tem como objetivo aplicar um método da ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política, a saber: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional.

A Teoria da Escolha Pública tem como argumento básico que, tanto no mercado como na política, os indivíduos comportam-se da mesma forma, movidos pelas mesmas motivações, ou seja, são maximizadores do interesse próprio (SALGADO, 2003, p. 8). Para essa autora, constitui um equívoco, supor que as políticas públicas são conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal dos envolvidos (políticos, burocratas, lobistas) em nome de alguma “entidade abstrata da dimensão do interesse público”.

Conforme a compreensão de Formaini (2005), uma visão inicial da Teoria da Escolha Pública revela que essa parece não ir além do senso comum. Esse entendimento pauta-se na suposição de que os governos são grupos de indivíduos cuja interação é determinada por algum “interesse individualista” que geralmente motiva as pessoas no setor privado. A concepção simplista de que o governo constitui um processo de tomada de decisão coletiva que altruisticamente soluciona os problemas sociais tem uma longa e “romântica tradição”, tanto no campo da ciência política quanto na econômica.

A Teoria da Escolha Pública adota uma perspectiva notadamente “racional” para inferir sobre as motivações que influenciam a tomada de decisões no ambiente político. Salgado (2003, p. 10) fez um paralelo com o processo de aprovação de uma lei. Segundo a autora, uma legislação é, desde sua origem, motivada pelos interesses privados que favorece, portanto a aprovação ou não de uma lei depende das perspectivas elaboradas pelas partes envolvidas acerca da influência sobre seus interesses pessoais.

A partir dos conceitos apresentados, admite-se que a teoria da escolha pública supõe que cada ator político toma decisões considerando a proteção dos seus interesses pessoais, o

que tem como consequência a maximização da utilidade desse agente social. Dessa forma, é possível assumir que a Teoria da Escolha Pública contribui para explicar como os governos tomam decisões acerca de impostos, despesas, regulamentação e outras políticas. No contexto do presente estudo, acrescenta-se que a Teoria da Escolha Pública pode contribuir para a análise do comportamento dos gestores públicos eleitos acerca da divulgação de informações relativas à gestão pública municipal, considerando que a definição do que, como e quanto é divulgado pode exercer influência na probabilidade de reeleição de gestor municipal.

A Teoria dos Ciclos Políticos (Political Budget Cycles Theory)

Silva (2009, p. 341) também aponta outra teoria como tendência para as discussões em torno da governança na gestão pública, a *Political Budget Cycles Theory*. Segundo essa teoria, dada a escassez de recursos e as amplas demandas da sociedade, assume-se que na gestão dos recursos públicos, os gestores têm maior preocupação em demonstrar sua competência administrativa no curto prazo, considerando a possibilidade de sua reeleição ou do seu grupo político.

Segundo Bittencourt (2002, p. 11), a teoria dos ciclos políticos sustenta-se basicamente na seguinte condição: se o político (gestor público eleito) consegue influenciar a probabilidade de permanecer no cargo, e tem conhecimento disso, ele pode adotar políticas capazes de aumentar esta probabilidade, que não necessariamente são as melhores políticas do ponto de vista do eleitor. O autor acrescenta que é exatamente pelo fato do oportunismo eleitoral, na grande maioria dos casos, não possibilitar a adoção das melhores políticas públicas que a preocupação com o ciclo político não é simplesmente uma curiosidade acadêmica, mas pode ter implicações relevantes na sociedade.

Conforme o entendimento de Blais e Nadeau (1992), em sua formulação habitual a teoria dos ciclos políticos eleitorais postula que, em geral, os governos tentam introduzir medidas mais populares nos períodos imediatamente anteriores a uma eleição e reservam a maioria das medidas impopulares para imediatamente após as eleições. Dessa forma, espera-se que os governos aumentem os gastos públicos antes das eleições e os impostos nos períodos posteriores.

A teoria dos ciclos políticos tem por objetivo analisar de que forma a ideologia dos gestores públicos eleitos e o seu desejo de serem reeleitos influenciam suas decisões na implementação e expansão de políticas, as quais são reveladas na configuração do orçamento

público (OLIVEIRA e CARVALHO, 2008, p. 3). Segundo os autores, existe um certo consenso na literatura sobre a teoria dos ciclos políticos de que foi o trabalho de William Nordhaus, publicado em 1975, um dos precursores do tema. Oliveira e Carvalho (2008, p. 3) referindo-se às concepções de Nordhaus, consideram que os políticos são do tipo “oportunista”, uma vez que estimulariam a expansão de políticas públicas nas vésperas das eleições (no curto prazo), com o objetivo de aumentar sua probabilidade de reeleição. Conseqüentemente, após a eleição a tendência é de redução das políticas que foram implementadas.

Silva (2009, p. 342) entende que os estudos dos ciclos políticos de curto prazo mostram que a transparência tem fortes ligações com a responsabilidade fiscal. Segundo esse autor, a responsabilidade fiscal representa a capacidade de resposta dos governos aos cidadãos, tendo como elementos de sustentação o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

A literatura sobre ciclos políticos argumenta que a proximidade das eleições afeta as escolhas políticas e, mais especificamente, que os gestores públicos eleitos tendem a induzir boas condições econômicas pouco antes de uma eleição, com vistas a permanecer no cargo, caso lhe seja facultado. Martinez (2005) acrescenta que o equilíbrio das decisões dos gestores depende tanto da sua reputação quanto da proximidade das próximas eleições e que os efeitos dos ciclos políticos tendem a ter menor relevância quando a reputação do gestor público é melhor.

No contexto da governança pública, considera-se que a presença de ciclos políticos oportunistas é extremamente prejudicial à adoção das boas práticas de governança. De acordo com uma das premissas da teoria dos ciclos políticos, a expansão de políticas e, portanto dos gastos públicos, se dá de forma oportunista, visando objetivos de curto prazo (reeleição). Esse cenário vai de encontro ao princípio da eficiência da gestão, preconizada nos códigos de boas práticas de governança.

Além da suposição de que a expansão das políticas ocorra de forma oportunista, considera-se também que a divulgação de informações acerca dos resultados da gestão se dê de forma oportunista, ou seja, nos períodos que antecedem as eleições espera-se uma divulgação maior nos diversos meios de comunicação disponíveis, dos resultados positivos da gestão. Como exemplo concreto dessa tendência cita-se a possibilidade de um número maior de inaugurações de obras no último ano de mandato e a divulgação desses fatos nos meios de comunicação social (televisão, rádio, jornais, *Internet*).

Kraemer (1997 *apud* Bittencourt, 2002, p. 14) considera que na América Latina, mais do que nos países da OCDE, há razões para admitir que os efeitos dos ciclos políticos são mais visíveis e isso em decorrência, basicamente, de dois fatores: (i) o baixo bem-estar material da população tende a aumentar a importância do ambiente econômico, induzindo o comportamento oportunista; e (ii) o baixo nível do capital humano aumenta a “desinformação” do eleitorado e dificulta a avaliação crítica do desempenho dos gestores públicos.

Apesar de sua ampla aceitação, a teoria dos ciclos políticos eleitorais tem sido criticada tanto nos seus fundamentos teóricos quanto empíricos (BLAIS e NADEAU, 1992). De acordo com esses autores, no campo teórico, a teoria parece ser contrária ao paradigma dominante das expectativas racionais e de que a manipulação sistemática dos orçamentos em algum momento será percebida pelos eleitores e ter seus objetivos frustrados. Além disso, o processo de decisão no setor público se caracteriza pela rigidez e atrasos que reduzem muito a possibilidade de manipular as atividades do governo para fins eleitorais.

A Teoria do Agir Comunicativo de Habermas

De acordo com Silva e Ribeiro Filho (2007), algumas das questões concernentes à transparência na divulgação de informações sobre a atuação governamental podem ser compreendidas à luz da Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas. Dessa forma, esse estudo considera a Teoria do Agir Comunicativo como uma tendência teórica em pesquisas que envolvem questões relativas à gestão pública e apresenta, de forma sumária, os principais pontos dessa teoria aplicada ao contexto das interações que se estabelecem entre governantes e cidadãos.

A Teoria do Agir Comunicativo, desenvolvida pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1989) constitui uma análise teórica e epistêmica da racionalidade como sistema predominante na sociedade. A teoria da ação comunicativa pressupõe que os homens agem como sujeitos dotados de capacidade de ação e que a concretizam, em conjunto, de acordo com a sua racionalidade, ou seja, tendo em vista uma razão e também interesses predeterminados (PONCHIROLLI, 2002, p. 34).

Segundo Habermas, a denominada “racionalidade instrumental” não se restringe a um princípio que influencia as idéias dos indivíduos, mas sim que controla os procedimentos que sustentam as idéias e estão implícitos em todo ato de comunicação. Essa “racionalidade

instrumental” que norteia as ações dos indivíduos na sociedade contemporânea, segundo Gonçalves (1999, p. 127) é resultado de diversos fatores, ter os quais a industrialização, a urbanização e a expansão tecnológica. A autora acrescenta que essa racionalidade define-se pela “relação meios-fins, ou seja, pela organização de meios adequados para atingir determinados fins ou pela escolha entre alternativas estratégicas com vistas à consecução de objetivos”. Silva e Ribeiro Filho (2007) acrescentam que esse tipo de racionalidade se formaliza na manipulação informacional, resultando em sujeitos solitários e autosuficientes, que manobram o conhecimento por meio de atitudes calculistas e metódicas.

Conforme o entendimento de Silva e Ribeiro Filho (2007), a racionalidade instrumental está presente na realidade brasileira. Essa presença pode ser constatada pelo fato que “o Estado se preocupa de forma acentuada com os aspectos de ordem técnica e científica, sendo que a esfera privada assumiu atribuições que, antes, eram de competência das esferas públicas, como a educação, saúde e segurança”. Esse deslocamento do Estado de áreas sociais prioritárias, segundo os autores referenciados, provocou uma pausa na discussão de questões como fins éticos e interações sociais, as quais envolvem um processo contínuo de diálogo e troca de informações.

Na concepção de Habermas (1993, p. 98), os indivíduos, quando socializados, comunicam-se por meio da linguagem comum e não há como evitar o emprego dessa linguagem que está voltada para o entendimento. A razão comunicativa que surge como meio de promover esse entendimento é o oposto da racionalidade instrumental, que tem um caráter individualista. Além disso, o autor defende que os indivíduos, ao pensarem naquilo que expressam, levantam a pretensão de que aquilo que expressam é verdadeiro e correto, porém a validade dessa pretensão só pode ser obtida por meio de argumentos. Dessa forma, entende-se que a ação, para Habermas, expressa a intenção do agente em relação à realidade, e quando se afasta de uma relação intencional com a realidade perde qualquer conteúdo cognitivo, normativo e expressivo.

Ponchirolli (2002, p. 34) a partir das idéias de Habermas, apresenta quatro tipos básicos de ações:

- ação estratégica: ocorre quando as decisões e o comportamento de pelo menos um indivíduo (um agente) são incluídos no cálculo correspondente aos meios e fins;
- ação normativa: é adotada quando a intenção básica é atender às expectativas recíprocas mediante o ajuste de conduta a normas e valores compartilhados;

- ação dramática: ocorre quando o objetivo principal é a autorrepresentação; refere-se à projeção de uma imagem pública e à “representação de papéis”; toda ação dramática é implicitamente estratégica e visa a obter um resultado determinado;
- ação comunicativa: acontece quando dois ou mais indivíduos procuram expressamente chegar a um acordo voluntário de modo a poder cooperar; a ação comunicativa é constituída de sentidos compartilhados e envolve um esforço explícito e concentrado das partes para alcançar um entendimento sobre alguma questão.

Ponchirolli (2002, p. 34) acredita que agir estrategicamente pode forçar uma das partes a contribuir para a consecução de determinado objetivo, em geral de interesse da outra parte. O agir estrategicamente pode incluir uma série de ações que estejam em total conformidade com a ordem legal, mas em muitos casos constituem verdadeiras violações de cunho ético e moral.

No contexto da gestão pública, considera-se que as ações dos governantes tendem a ser classificadas, do ponto de vista formal como normativas, mas do ponto de vista material são ações dramáticas e estratégicas. Essa afirmação encontra suporte nos pressupostos das três teorias já abordadas: teoria da agência, teoria da escolha pública e teoria dos ciclos políticos. Assim, assume-se que a comunicação entre governo e cidadãos realiza-se numa perspectiva estratégica, ou seja, os informes governamentais disponibilizados aos cidadãos objetivam assegurar a melhor imagem dos gestores governamentais que, enquanto tais, agem na defesa de interesses individuais (aquisição do poder e imposição de fins particulares).

Quando se faz uma associação entre as idéias de Habermas e os princípios que norteiam a administração pública no Brasil, com destaque para o princípio da publicidade (artigo 37 da Constituição Federal), constata-se que quando o agir estratégico prevalece sobre o agir comunicativo, esse princípio é ameaçado (HABERMAS, 2003, p. 232). Isso porque no agir estratégico a comunicação não se dá de forma completa e transparente, de modo a favorecer o entendimento das partes, mas na medida em que atenda os interesses da parte dominante. Portanto, o agir estratégico preconiza que a linguagem e os meios utilizados para tornar públicos os atos da gestão pública estão limitados aos interesses dos gestores.

De acordo com as ideias de Habermas, considera-se que a linguagem e a comunicatividade são elementos que se constituem em instrumentos de construção racional. Assim, quando impera o agir comunicativo verifica-se uma cooperação de todas as partes para que a comunicação se dê de forma a gerar o melhor entendimento que beneficie todas as

partes. Porém, quando prevalece o agir estratégico, um indivíduo age sobre o outro para atingir os objetivos que ele *a priori* definiu como prioritários.

O agir comunicativo de Habermas pode ser conceituado como “a fala dos homens dirigida ao consenso”, a qual se constitui como forma básica de comportamento social, que tem como fim último estabelecer entendimentos entre duas ou mais partes (HABERMAS, 1993, p. 105). A ação ou o agir comunicativo com vistas a gerar entendimento e cooperação entre duas partes pressupõe um fluxo contínuo, crescente, íntegro e transparente de informações que sejam de interesse de todas as partes. No contexto do setor público, o agir comunicativo pode ser efetivado a partir de um esforço dos gestores governamentais em comunicar de forma eficiente e eficaz para possibilitar o exercício da cidadania e o controle social.

Para Gonçalves (1999, p. 133), o processo de comunicação que visa ao entendimento mútuo está na base de toda a interação. Segundo essa autora, somente uma argumentação em forma de discurso possibilita o acordo de indivíduos quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas. Em contrapartida, o discurso pressupõe a interação, ou seja, a participação de atores que se comunicam livremente e em situação de simetria (informações fluem de forma transparente e completa de e para as partes).

A partir das ideias de Habermas (1989) no que tange ao agir comunicativo aplicado às interações que se estabelecem entre governantes ou gestores públicos e cidadãos, considera-se que as informações concernentes à gestão dos recursos públicos devem ser divulgadas de forma transparente, processadas por meio de interpretações cognitivas, de modo que favoreça a *accountability* e o controle social.

2.3 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

2.3.1 Considerações iniciais

A preocupação com transparência na gestão pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, somente na última década do século XX esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental (HEALD, 2003, p. 723). Desde então, a concepção de transparência no âmbito

do setor público tem sido crescentemente abordada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos (SILVA, 2009, p. 340; JUSTICE, MELITSKI e SMITH, 2006, p. 301). Conforme o entendimento de Fox (2007, p. 24), uma das principais razões que impulsionaram as discussões e aumento das iniciativas em torno de uma maior transparência na gestão pública foi a preocupação de que, quando o histórico das opções políticas não é conhecido, o eleitorado é incapaz de “punir” os políticos que se envolvem em corrupção e outras formas de conduta ilegal.

A despeito do crescimento da quantidade de informações divulgadas e da diversificação dos meios de acesso, Silva (2009, p. 341) alerta que não existe razão para acreditar que o grau de transparência para os atores políticos alcançou o nível ideal do ponto de vista da sociedade. Pode-se afirmar isso em decorrência da possibilidade de que os agentes políticos sejam incentivados a manter em sigilo alguns aspectos das discussões orçamentárias, principalmente os que dizem respeito à distribuição de recursos em benefício de determinados segmentos sociais ou econômicos com a intenção de obter apoios e votos nas próximas eleições.

Bellver e Kaufmann (2005) asseguram que nas sociedades democráticas, o acesso à informação e a transparência também pode ser considerado como um dos direitos humanos fundamentais. E Stiglitz (1999) afirma que existe um direito básico de conhecer, de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por que. Em situações em que se estabelecem relações do tipo principal- agente, os cidadãos têm o direito de saber sobre o comportamento dos seus agentes, especialmente quando os agentes são os governos ou organizações internacionais e os principais são o público em geral.

Durante o *Sixth Global Forum on Reinventing Government*, realizado em Seul no ano de 2005, o presidente da organização Transparência Internacional, Peter Eigen, e o vice-presidente da República Islâmica do Irã, Hamidreza Shoraka, advertiram que a falta de transparência administrativa leva à corrupção. No entanto, Donald Johnston, secretário-geral da OECD, considera que a transparência de informações da administração pública é irrisória mesmo nos países mais desenvolvidos. Não obstante, esforços têm sido empreendidos em favor de uma maior transparência em vários países, apoiados por legislações que favorecem a divulgação de informações e por reivindicações dos cidadãos (KIM *et. al.*, 2005).

Para Pieranti, Rodrigues e Peci (2007, p. 11), a abordagem do tema “transparência” na administração pública normalmente contempla duas vertentes complementares: aquela concernente à disponibilidade de informações e aquela ligada ao controle social pela

população. A partir das duas perspectivas, entende-se que a disponibilidade de informações deve ocorrer de maneira ampla, clara e acessível, pois só assim a segunda vertente (controle social pela população) poderá ser exercida efetivamente.

Pimenta (1998 *apud* Pieranti, Rodrigues e Peci, 2007, p. 11) em alusão à vertente do controle social, ressalta que a transparência possui significativa relevância como elemento para a substituição dos controles burocráticos por outros sociais. Isso significa que, em termos ideais, a sociedade, a partir de um processo de desburocratização e flexibilização da administração pública, passa a desempenhar papel central na fiscalização do uso dos recursos, no estímulo da concorrência entre fornecedores e na tomada de decisão. Isso contribui, em princípio, para o aumento da legitimidade do Estado, uma vez que as ações serão diretamente amparadas pela sociedade.

Em linhas gerais, pode-se dizer que uma gestão transparente tem como principais características o acesso às informações compreensíveis para todo o cidadão e a abertura para a sua participação no governo (controle social). No caso do Brasil, essa segunda característica é também um direito garantido legalmente.

A transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança. De acordo com o IBGC (2009, p. 55) as informações devem ser equilibradas e de qualidade. A comunicação deve abordar tanto os aspectos positivos quanto os negativos, de modo a oferecer aos interessados uma correta compreensão da organização.

De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009). No contexto da transparência fiscal, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas. No entanto, é necessário ressaltar que dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É preciso que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.

Icerman e Sinason (1996) defendem que o nível de transparência na divulgação de informações sobre os atos da administração pública (*accountability*) está relacionado basicamente a três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Dessa forma, considera-se que a

divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve se limitar aos relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral relatórios financeiros), mas também de informações qualitativas que reportem desempenho, projetos e atingimento de metas em áreas relevantes para a sociedade, tais como saúde, educação, cultura, transporte, saneamento e outras.

A autêntica transparência não se limita a permitir acesso a certos dados maquiados e dissimulados ‘desde dentro’, mas sim à possibilidade de todo cidadão obter e interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre a gestão de recursos (TESORO, 2001 *apud* GRAU, 2005, p. 49). Entende-se que a transparência ocorre efetivamente quando realizada de forma compreensível para todo o cidadão, com clareza, abertura e simplicidade. Além disso, manter a transparência na gestão pública constitui um desafio que deve ter como base a promoção de uma gestão fiscal e orçamentária responsável.

Esse pensamento é corroborado por Matias-Pereira (2006, p. 309), quando esse autor afirma que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Transparency means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by decisions and that enough information is provided in easily understandable forms and media. This requires that decisions are made and enforced in a manner that follows rules and regulations. The word “transparency” carries with it a powerful array of moral and political associations, including honesty, guilelessness, and openness (KIM et. al., 2005).

De acordo com o entendimento desses autores acerca da transparência, algumas características podem ser destacadas: informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados. Além disso, a palavra “transparência” traz consigo um importante conjunto de associações morais e políticas, entre as quais: honestidade, lisura e abertura.

Dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

A legislação brasileira assegura alguma transparência ao definir o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à Administração Pública em todas as esferas de poder governamental, em todos os níveis federativos (GOMES FILHO, 2005). Porém, a despeito de obrigações legais, a transparência está estreitamente relacionada à “disposição de informar” ou ainda responsabilidade em prestar contas (*accountability*) em decorrência da responsabilidade da gerência de recursos públicos.

2.3.2 Gestão fiscal transparente

A gestão fiscal refere-se à relação existente entre receitas e despesas públicas. E, de acordo com Heald (2003, p. 724), a transparência da gestão fiscal constitui uma forma de melhorar os mecanismos de governança, promover a estabilidade fiscal, melhorar o funcionamento do setor público e facilitar a melhoria do ambiente econômico para o setor privado. No Brasil, durante um longo período essa relação apresentou-se desequilibrada para muitos órgãos e entes da Administração Pública brasileira. As reformas por que passou o Brasil a partir da década de 90 do século passado, depois da abertura política, trouxeram em seu bojo a discussão em torno do equilíbrio das contas públicas, que culminou com a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Paiva e Zuccolotto (2009) afirmam que a transparência da gestão fiscal relaciona-se ao “fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política sobre a administração municipal em meios eletrônicos de acesso público”. No Brasil, atualmente os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à LRF, a qual apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (LRF, art. 48).

O artigo 1º da LRF expressa que

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem 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 a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e

mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A LRF se apóia em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização (KHAIR, 2001). O eixo da transparência está intimamente relacionado com a responsabilização, além de ser tratado em diversos artigos ao longo desse instrumento legal, é mais enfaticamente abordado no art. 48 da Lei, que trata dos instrumentos de transparência da gestão fiscal a serem divulgados, inclusive em meio eletrônico. As disposições contidas na LRF têm por objetivo conduzir os órgãos e entes da Administração Pública a uma gestão fiscal responsável, que segundo Monteiro (2001) consiste na “relação equilibrada entre receitas e despesas públicas, ou seja, a manutenção do equilíbrio das contas públicas”.

Para Sacramento e Pinho (2004), a transparência constitui-se no seu eixo principal da LRF, uma vez que é necessária desde a fase do planejamento, e é diretamente dependente dela um efetivo controle que possibilite a responsabilização, ou seja, a concretização da *accountability*. De acordo com o Pronunciamento Conceitual nº 1 do *Governmental Accounting Standards Board* (GASB, 1987), que trata dos objetivos dos relatórios financeiros, o conceito de *accountability* está associado à exigência de respostas do governo pelos cidadãos acerca do volume dos recursos públicos e dos propósitos a que têm sido destinados. Assim, acredita-se que os cidadãos têm direito de conhecer os atos praticados na gestão pública de forma a possibilitar um debate público entre os cidadãos e os governantes eleitos.

Para Vignoli (2002 *apud* SACRAMENTO e PINHO, 2004) “a LRF introduz no Brasil o real entendimento do significado de transparência da gestão fiscal”. Além dos dispositivos que objetivam assegurar maior transparência dos atos da administração pública em todas as esferas de governo, a lei ainda estabelece onde a informação deve ser disponibilizada para que seja transparente e alcance os cidadãos.

Embora a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, já expressasse exigências de transparência de informações por órgãos da administração pública, a exemplo do dispositivo que assegura a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, a LRF regulamentou de forma mais detalhada a divulgação de informações relativas à gestão fiscal, que obriga todas as esferas governamentais.

Silva (2000, p. 10), numa abordagem da transparência da gestão fiscal diz que:

A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

Para esse autor, a transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores. Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

Para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, consideram-se instrumentos de transparência os planos, orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos órgãos de controle externo. Além destes, também os relatórios de gestão fiscal e os relatórios resumidos da execução orçamentária e suas versões simplificadas, os instrumentos de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

A LRF previu a possibilidade de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, ao determinar que a esses instrumentos será dada ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público.

Nesse trabalho, entre os diversos meios em que é possível promover “ampla divulgação” de informações concernentes à gestão pública, destaca-se o ambiente eletrônico ou virtual. De acordo com Kim *et. al.* (2005), o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) trouxe mudanças na forma de informação de operações, que tem sistematizado a transparência governamental. Por exemplo, as TIC podem fornecer informação relevante e tempestiva, em grandes quantidades e torna o processo governamental mais aberto e democrático. Na última década, acadêmicos e profissionais entusiasmados com o governo eletrônico têm enfatizado o potencial de utilização das TIC para reforçar a governança democrática (JUSTICE, MELITSKI e SMITH, 2006).

Segundo dados da pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil (VIEIRA, 2008), em 2007 o País possuía mais de 45 milhões de

usuários na rede mundial de computadores. A pesquisa aponta o Brasil como o primeiro país da América Latina e o quinto no mundo no uso da Internet. Porém, considerando-se, o número de usuários em relação à população do país, o Brasil ocupa a 62ª posição mundial e a quarta na América Latina.

De acordo com Pieranti, Rodrigues e Peci (2007, p. 11), a Internet tem desempenhado um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços à população. A grande maioria dos órgãos do governo dispõe de *homepages* que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão. Essa possibilidade de interação e prestação de serviços do governo para a sociedade é conhecido como *e-governo* (*e-gov*), uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão. É preciso ressaltar, porém, que as tecnologias de informação podem facilitar a transparência e a participação, mas não têm capacidade por si mesmas de por fim à existência de déficit democrático e de *accountability*.

Para Sprecher (2000, p. 21) o *e-governo* é qualquer forma de tecnologia da informação utilizada para simplificar e melhorar as transações entre os governos e outros atores, tais como cidadãos, empresas e outras agências governamentais. O conceito defendido pelo autor expressa os objetivos do *e-gov* que é simplificar e melhorar as transações entre o governo e outros atores sociais, o que contribui para a *accountability* e o controle social.

Os defensores do *e-governo* afirmam que o mesmo, em uma concepção ampla, pode melhorar o acesso dos cidadãos às informações governamentais, serviços e habilidades que assegurem a participação do cidadão nos processos do governo. É um compromisso permanente por parte do governo para melhorar a relação entre o cidadão e o setor público por meio de uma melhor relação eficaz e eficiente de prestação de serviços, informações e conhecimento (UNITED NATIONS & AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002).

Embora ainda tenha um imenso potencial de expansão e venha apresentando avanços crescentes nos últimos anos analisados, autores como Akutsu e Pinho (2002), Lock (2003), Pinho (2006), Santana Júnior (2008) e Souza *et. al.* (2008) consideram que a Internet já constitui um meio de comunicação de amplo acesso. Isso faz da rede mundial de computadores um ambiente favorável para uma divulgação ampla e transparente de informações acerca da gestão dos recursos públicos a exemplo de orçamentos, relatórios de

prestação de contas, relatórios de avaliação de programas e projetos de iniciativa do poder público, entre outros.

Segundo Bandeira (2005), a disseminação de um número cada vez maior de tecnologias de comunicação e divulgação de informações, deu origem à chamada sociedade da informação. Essa sociedade pressupõe a disseminação de informações acerca da gestão administrativa para a coletividade como um atributo necessário para a transparência governamental, de modo que a população possua as mínimas condições de fiscalizar se a equidade, o bem estar coletivo e a probidade administrativa estão sendo respeitados. No Brasil ainda são incipientes as iniciativas dos administradores públicos em veicular as informações concernentes à execução do orçamento público e ao andamento das políticas públicas (se os projetos atinentes às mesmas atendem aos objetivos preliminarmente delineados).

Em 1998 foi aprovada a Lei nº 9.755 (BRASIL, 1998), a qual dispõe sobre a criação de *homepage* na *Internet*, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para divulgação dos dados e informações acerca da execução orçamentária pelos entes da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), bem como das respectivas autarquias. Entre as informações que a lei prevê a divulgação estão por todos os entes federativos: os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos em transferência de outros entes, os valores de origem tributária entregues e a entregar; os relatórios resumidos da execução orçamentária; o balanço consolidado; os orçamentos do exercício e os respectivos balanços do exercício anterior; os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos; e as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta.

Conforme aponta Sánchez (2002, p. 164), o desenvolvimento de leis que permitam o acesso à informação pública é uma característica dos assim chamados “estados pró-ativos” que privilegiam a transparência de seus governos e a assunção de responsabilidade por parte de seus cidadãos. Moreira (2009) pontua que mais de 80 países já tem legislação para garantir o acesso a informações, 11 deles na América Latina. As leis de acesso à informação pública objetivam assegurar acesso amplo a todos os campos da atividade pública, com exceção daqueles referentes a certos aspectos sensíveis da gestão estatal ou da proteção da privacidade dos cidadãos.

Platt Neto *et. al.* (2007, p. 77) entendem que “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”. Santana Júnior (2008, p. 69), a esse respeito, acrescenta que um dos mecanismos que pode contribuir

para o exercício da cidadania é assegurar que um maior número de moradores do município tenha acesso à internet. A disponibilização de informações sobre a gestão pública e a execução orçamentária pode ser mais ágil e tempestiva a partir dos meios eletrônicos.

Outra iniciativa com objetivo de dar mais transparência às informações acerca da execução orçamentária foi a aprovação da Lei Complementar (LC) nº 131/2009, que ficou conhecida como Lei de Transparência. Essa lei adicionou dispositivos à LRF, entre os quais o disposto no artigo 1º que estabelece que “a transparência será assegurada também mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público”. Esse dispositivo tempestivamente atualizado e adequadamente utilizado pode contribuir para um acompanhamento efetivo dos projetos governamentais consubstanciado no orçamento público.

Abramo (2009) ressalta que uma vantagem que a ampliação do acesso à informação apresenta sobre outros processos de transformação do Estado é que dá origem a um fenômeno de autoalimentação. Segundo esse autor, quanto mais informação é disponibilizada para a sociedade, mais cresce a demanda por informação adicional, mais competentes são as contribuições vindas de fora do Estado e mais informação e de melhor qualidade o governante tem à disposição para decidir.

Além da exigência legal de divulgação em meio eletrônico dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, há várias outras informações e serviços que a administração pública pode disponibilizar por meio da Internet. Alguns exemplos citados por Sato (1997, p. 11) são:

- parceria com a sociedade no controle social das ações dos órgãos públicos através da divulgação de relatórios de acompanhamento que sejam atualizados sistematicamente;
- divulgação de informações sobre os órgãos públicos e os serviços oferecidos, pontos de atendimento ao cidadão, campanhas de interesse público, dados estatísticos e outros;
- pesquisa, principalmente através dos *e-mails*, sobre os cidadãos e suas necessidades, o que é extremamente útil no processo de criação e melhoria de serviços;
- modernização da administração, pois, à medida que a internet exige que as informações sejam ao mesmo tempo atualizadas, rapidamente e com qualidade, torna-

se necessário que os departamentos se organizem de maneira a facilitar, ao máximo, o fluxo de informações e;

- oferta de serviços.

A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da LRF passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população. Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade. Icerman e Sinason (1996), a partir de um estudo sobre a *accountability* governamental nos Estados Unidos, alertam que, apesar do apoio popular e da importância da *accountability* governamental, ainda permanece uma discrepância entre o que os governos estão dispostos a disponibilizar em termos de informação e o que os cidadãos esperam.

2.3.3 Instrumentos de Transparência da Gestão Pública

A OECD, por meio da divulgação da *OECD Best Practices for Budget Transparency* (2002), lançou uma série de recomendações acerca de informações que devem ser divulgadas a fim de fomentar o crescimento da transparência do processo orçamentário, e conseqüentemente da gestão pública, nos governos dos países membros da organização e de outros países que voluntariamente queiram adotar as práticas.

Para a OECD (2002), a transparência considerada como abertura sobre intenções e formulação e implementação de políticas, constitui o elemento chave da boa governança. Os governos considerados democráticos e que implementam práticas de boa governança, devem ter na transparência dos atos da gestão pública o primeiro objetivo a ser perseguido.

As diretrizes da OCDE (2002) sobre as melhores práticas se dividem em três partes. A primeira parte aborda os principais relatórios orçamentários que os governos devem produzir e divulgar: o orçamento; relatório pré-orçamentário; relatórios mensais de execução orçamentária; relatórios semestrais; relatórios anuais; relatórios de longo prazo. A segunda parte descreve as informações que devem ser divulgadas nos relatórios: previsões

econômicas; renúncia fiscal; passivos e ativos financeiros; ativos não financeiros; obrigações previdenciárias; e passivos eventuais. Por fim, a terceira parte enfatiza as práticas que asseguram a integridade dos relatórios: políticas contábeis; sistemas e responsabilidade; auditoria; e escrutínio público e legislativo.

Entre as recomendações dispostas no documento da OECD (2002, p. 8-14) acerca de divulgação de informações relativas ao orçamento público e a partir do contexto dessa investigação, destacam-se as seguintes:

- Divulgação prévia da proposta orçamentária para apreciação da população;
- Divulgação dos instrumentos de planejamento orçamentário de médio e longo prazo em linguagem acessível à população;
- Informações qualitativas em áreas específicas de interesse social;
- Informações qualitativas sobre a destinação dos recursos obtidos por meio de endividamento (empréstimos);
- Informações detalhadas sobre a evolução da arrecadação de receitas (tributos);
- Informações detalhadas sobre os programas de despesas, inclusive as metas a serem alcançadas em cada programa ou atividade;
- Informações sobre as alterações ou ajustes realizados no orçamento e seus impactos no projeto original;
- Informações sobre as condições e o potencial econômico (população economicamente ativa, participação dos setores econômicos no Produto Interno Bruto (PIB), taxas de desemprego), além dos programas de fomento às atividades econômicas;
- Iniciativas do governo para aumentar a arrecadação de tributos;
- Políticas contábeis adotadas na elaboração dos relatórios financeiros;
- Informações detalhadas sobre os passivos de curto e longo prazos;
- Informações sobre os ativos não financeiros pelos valores líquidos com detalhamento da depreciação acumulada, bem como os métodos de cálculo;
- Passivos contingentes cujos impactos no orçamento dependam de eventos futuros que podem ou não ocorrer;
- Informações sobre a estrutura de controle interno mantida pela administração;
- Divulgação do relatório de autoria nas prestações de contas realizada por órgãos competentes;
- Informações sobre a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada no processo orçamentário.

O código de boas práticas editado pela OECD também recomenda que essas informações sejam divulgadas não apenas no final no ano, mas em relatórios periódicos semestrais e mensais, quando adequado e possível.

O Fundo Monetário Internacional (FMI, 2007), com base em sua experiência com as atividades de gerenciamento fiscal em diversos países elaborou um código de transparência fiscal. O código é de natureza voluntária e se baseia em torno dos seguintes objetivos: os papéis e as responsabilidades no governo deveriam ser claros; as informações sobre atividades governamentais deveriam ser fornecidas ao público; a preparação de orçamentos, a execução e os relatórios deveriam ser assumidos de uma maneira aberta; e a informação fiscal deveria ser submetida a exames independentes de integridade (auditoria). O código sugere diretrizes que os governos deveriam adotar para alcançar estes objetivos em termos de princípios e práticas.

O *International Federation of Accountants* (IFAC), por meio do Estudo nº 13 que aborda a governança no setor público, a partir dos princípios da transparência, integridade e *accountability* estabeleceu diretrizes que podem contribuir para a construção de uma relação mais aberta entre governos e sociedade. As diretrizes propostas no IFAC *Study* nº 13 (2001) fazem referência aos seguintes temas: padrões de comportamento; estruturas e processos organizacionais; estruturas de controle interno e externo; e políticas de divulgação de relatórios financeiros. A partir desses grupos temáticos, o texto do IFAC sugere uma série de práticas capazes de contribuir para aperfeiçoamento da transparência da gestão e, conseqüentemente, da governança.

Entre outras iniciativas de desenvolvimento de um instrumento para acompanhar a transparência e divulgação de informações de interesse público por entidades governamentais, destaca-se o *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA). Esse índice foi desenvolvido pelo Comitê Executivo da organização Transparência Internacional na Espanha (TI – Espanha, 2009). A Transparência Internacional (TI) é uma organização não-governamental que tem como principal objetivo o combate à corrupção. A TI foi fundada em 1993, possui sede em Berlim e representações (comitês executivos) em mais de 90 países. Entre os resultados de sua atuação, destaca-se a produção anual de um relatório no qual se analisam os índices de percepção de corrupção dos países do mundo. A última edição desse relatório foi divulgada em 2009 e abrangeu 180 países (TI – Espanha, 2009).

O ITA é uma ferramenta desenvolvida com o objetivo de identificar o nível de transparência para os cidadãos e a sociedade de municípios espanhóis. O índice começou a ser levantado no ano de 2008 para verificação da transparência de informações sobre a gestão municipal divulgada nos portais eletrônicos dos 110 maiores municípios da Espanha.

O ITA contempla um conjunto de 80 indicadores de transparência, os quais estão organizados em cinco categorias de informações, quais sejam: informações sobre a prefeitura municipal; relações com os cidadãos e a sociedade; transparência econômica e financeira; transparência na contratação de serviços; transparência no planejamento urbano e obras públicas. A partir da avaliação das homepages, cada município recebe uma pontuação que dá origem a um nível de classificação da transparência dos municípios considerados. Após a conclusão dos trabalhos os resultados são postos à disposição da sociedade.

Além identificar o nível de transparência dos municípios, o ITA também objetiva promover a cultura de informação nos municípios, uma vez que esses têm a oportunidade, durante determinado período, de disponibilizar em suas homepages as informações solicitadas pela TI – Espanha. Segundo a TI – Espanha, a iniciativa contribui para alcançar um maior nível de informações úteis e relevantes que os municípios fornecem aos cidadãos e à sociedade.

O Quadro 3 a seguir apresenta as categorias de informações que compõem o *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA), desenvolvido para municípios espanhóis pelo comitê espanhol da Transparência Internacional.

Quadro 3 – Informações constantes no instrumento de investigação do *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA)

Categorias	Quantidade de itens	Detalhamento das informações
Informações gerais sobre o Município e cargos eleitos	17	Informações institucionais básicas (11 itens); Informações sobre normas e regulamentos municipais (legislação) - (6 itens).
Relações com os cidadãos e com a sociedade	20	Características do site do município (3 itens); Informações e atenção ao cidadão (11 itens); Grau de compromisso para com a cidadania (6 itens).
Transparência dos relatórios econômico-financeiros	19	Informações contábeis e orçamentárias (9 itens); Informações sobre acompanhamento das receitas e despesas municipais (6 itens); Informações sobre o montante e a evolução da dívida municipal (4 itens).
Informações sobre contratações de serviços pelo município	7	Procedimentos para contratação de serviços (licitações) - (4 itens); Relação dos principais fornecedores e operações realizadas com os mesmos (3 itens).
Informações sobre urbanismo e obras públicas	17	Regulamentos sobre de zoneamento urbano e controle do uso do solo (4 itens); Decisões sobre requalificação e mobilidade urbana (2 itens); Informações e licitações de obras públicas (3 itens); Informações sobre ofertas concorrentes e resoluções (2 itens); Informações para acompanhamento e controle de execução de obras (3 itens); Indicadores sobre urbanismo e obras públicas (3 itens).

Fonte: Adaptado de TI – Espanha (2009)

No Brasil, as iniciativas na busca de fomentar a transparência e combater a corrupção têm ganhado impulso, principalmente a partir da publicação da Lei nº 101/2000 – LRF (BRASIL, 2000). Embora a finalidade principal da LRF seja estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, essa lei também dispôs que a divulgação de instrumentos de transparência da gestão fiscal (os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos) se desse em meios eletrônicos de acesso público.

Porém, antes da publicação da LRF, a Lei nº 9.755/1998 (BRASIL, 1998) já dispôs sobre a criação de *homepage* na Internet, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para divulgação de informações financeiras sobre a execução orçamentária de todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Entre as informações que essa lei prevê, as principais são: montantes de cada um dos tributos arrecadados, relatórios resumidos da execução orçamentária, balanços consolidados, leis orçamentárias vigentes, resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta de cada ente.

A Lei nº 131/2009 (BRASIL, 2009a) acrescentou dispositivos da LRF e determinou a obrigatoriedade de disponibilização em meios eletrônicos, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como se nota, em geral, no Brasil as iniciativas de incentivo à transparência de informações acerca da gestão pública têm ocorrido no âmbito legal e, em grande parte, concentram-se em informações de natureza fiscal.

2.3.4 Estudos com abordagem na transparência de informações de interesse público a partir de portais eletrônicos

Diversos estudos têm sido realizados com o objetivo de investigar a transparência na divulgação de informações no âmbito do setor público, em todas as esferas de governo e sob as mais diferentes perspectivas, tanto no Brasil como no exterior. A seguir são apresentados

alguns desses estudos que têm foco na divulgação de informações relativas à gestão fiscal e na análise da transparência.

Akutsu e Pinho (2002) analisaram como a Internet, um dos instrumentos básicos da nova sociedade da informação, tem sido utilizada pelos gestores públicos das três esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal) para incrementar a *accountability* e construir uma sociedade mais democrática; os resultados apontam, na maioria dos casos, a ausência de *accountability*, apesar disso, alguns resultados pontuais, porém significativos, evidenciam avanços por parte dos gestores em direção a uma maior responsabilidade na prestação de contas.

Lock (2003) pesquisou a transparência da gestão fiscal municipal em capitais e municípios do interior do Brasil, por meio das informações contábeis divulgadas na Internet; os resultados revelam que os municípios pesquisados não cumprem sequer minimamente à legislação, o que deixa os cidadãos sem acesso a informações de caráter econômico e financeiro relativas à gestão das prefeituras; o autor detectou também, apesar dos baixos níveis de transparência, existir uma relação entre os níveis de transparência apresentados nos *sites* oficiais e indicadores populacionais e educacionais (taxa de alfabetização) dos municípios pesquisados.

Bufoni *et. al.* (2005) pesquisaram a transparência nas demonstrações contábeis das agências reguladoras federais nacionais; de acordo com a observação dos autores, os resultados revelam que não existem demonstrações contábeis disponíveis, indicam ainda que as demonstrações apresentam problemas semânticos e que, mesmo os relatórios de gestão, apresentam informações incompletas, sendo pouco transparentes.

Pinho (2006) investigou a presença da *accountability* em nove portais de governos estaduais e municipais no Brasil; os resultados revelam um estado ainda incipiente do uso dos recursos tecnológicos de comunicação para divulgação de informações acerca da atuação governamental, evidenciando a forte presença ainda de uma estrutura de Estado autoritária, centralizadora e resistente à participação popular; esses resultados convergem com a literatura internacional que mostra resultados modestos na utilização dos recursos tecnológicos de comunicação no setor público.

Oliveira, Silva e Moraes (2008) pesquisaram a transparência orçamentária por meio de um estudo de corte transversal em que foram analisados dados de 59 países, onde verificaram a existência de relação entre o Índice de Abertura Orçamentária (IAO), o Índice de

Desenvolvimento Humano (IDH), o Produto Interno Bruto (PIB) e o *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) e os resultados indicaram que existe correlação significativa e positiva entre a maioria dos índices analisados.

Santana Júnior (2008) realizou uma pesquisa com o objetivo de identificar os níveis de transparência fiscal eletrônica observados nos sites dos poderes/órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil e a sua associação com os seus respectivos indicadores econômico-sociais, a partir dos novos padrões de responsabilidade na gestão das contas públicas impostos pela LRF; os resultados revelaram a existência em todos os casos, em média, de uma baixa aderência à integralidade das exigências legais de transparência fiscal eletrônica nos sites dos entes governamentais examinados.

Souza *et. al.* (2008) investigaram se os municípios mineiros utilizam a Internet, reconhecidamente um dos principais meios de comunicação existente, para evidenciar as informações solicitadas pela LRF; os resultados revelam que a maior parte dos municípios mineiros não possui *site* próprio e apontam para uma subutilização da Internet no intuito de evidenciar as informações financeiras por parte dos municípios. Além disso, observaram uma significativa diferença entre as informações evidenciadas pelas diferentes mesorregiões em que foram agrupados os municípios, ao que os autores atribuem fatores econômicos.

Paiva e Zuccolotto (2009) a partir do conceito de transparência da gestão fiscal como o fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política sobre a administração municipal em meios eletrônicos de acesso público investigaram a transparência fiscal para uma amostra de municípios do Estado de Minas Gerais. Esses autores constataram que mais de 75% dos municípios mineiros são pouco transparentes, ou seja, disponibilizam um volume muito pequeno de informações sobre sua gestão fiscal na Internet, o que, na opinião dos autores, dificulta ao cidadão estabelecer julgamentos quanto à gestão municipal.

Em nível internacional, diversas discussões e estudos empíricos têm sido realizados com abordagem na transparência da gestão e das prestações de contas como exercício da *accountability*.

Icerman e Sinason (1996) estudaram a *accountability* governamental nos Estados Unidos, mais especificamente aspectos relacionados à divulgação de informações. Esses autores verificaram que tem havido um aumento das informações divulgadas por entes da administração pública, sobretudo com o objetivo de obter legitimidade; quanto aos cidadãos, esses têm aumentado sua capacidade de acompanhamento dos programas e informações

divulgadas para assegurar que as políticas definidas estão sendo cumpridas, porém os autores afirmam que ainda permanece uma assimetria entre as informações divulgadas pelo governo e o que os cidadãos esperam.

O trabalho de Welch e Wong (2001) foi desenvolvido para responder à seguinte questão: Em que medida e de que forma a revolução das tecnologias da informação afeta a transparência e a *accountability* dos órgãos públicos? Os autores utilizaram duas fontes de dados para testar hipóteses sobre como o contexto nacional media o efeito da pressão da tecnologia da informação sobre a *accountability* governamental em oito países. Segundo os autores, a *accountability* governamental, medido pela transparência dos *websites*, tem aumentado ao longo do tempo. Porém, enquanto a pressão da tecnologia da informação favorece o aumento da *accountability* governamental em nível global, o contexto doméstico produz variações diversas. Os fatores autonomia elevada, alta complexidade e baixo profissionalismo acentuam as tendências dos burocratas de controlar as informações e consolidar seu poder. De acordo com os autores, esses resultados confirmam a importância do contexto nacional, especialmente os sistemas de serviço público, na mediação dos efeitos da pressão das tecnologias da informação sobre a *accountability* governamental.

Justice, Melitski e Smith (2006) investigaram os níveis de transparência fiscal e participação cidadã nos processos de orçamentação (*budgeting*) para uma amostra de 104 *websites* operados por governos estaduais e locais nos Estados Unidos. De acordo com as constatações desses autores, apesar da ampla divulgação das idéias de transparência fiscal e participação cidadã como meio para os fins de *accountability* democrática e garantia de utilização racional dos recursos públicos, as práticas de transparência e possibilidades de participação verificadas estão aquém das recomendações básicas do *Government Finance Officers Association*, principal associação de profissionais que trabalham na área de finanças públicas de governos locais e estaduais da América do Norte.

Herawaty e Hoque (2007) analisaram empiricamente as práticas de divulgação de relatórios de desempenho adotadas por 56 departamentos do governo australiano. Foram avaliados os anos de 2005 e 2006 no tocante divulgação de 47 itens obrigatórios e 20 voluntários, os quais compuseram um índice de transparência. Os resultados revelaram que o nível de o *disclosure* voluntário é mais elevado do que a divulgação obrigatória nos departamentos analisados. Além disso, verificou-se que os relatórios anuais dos departamentos do governo apresentam um baixo nível de divulgação nas áreas de recursos humanos, gestão de ativos, controle externo e compras e contratação.

Styles e Tennyson (2007) analisaram a divulgação e acessibilidade dos relatórios financeiros do governo local na internet para uma amostra de 300 municípios norte-americanos de tamanhos variados (pequenos, médios e grandes). Os resultados indicam que a disponibilização de relatórios financeiros é mais proeminente entre as cidades maiores. As cidades com maior renda per capita e níveis mais elevados de divulgação também são mais propensos a apresentar relatórios financeiros na Internet. A acessibilidade dos dados financeiros divulgados na Internet está positivamente relacionada com as variáveis população, renda *per capita*, nível da dívida e situação financeira do município.

Pérez, Bolívar e Hernández (2008) analisaram a extensão das informações de natureza financeira disponibilizada por uma amostra de 65 municípios espanhóis em seus *websites* e se a divulgação de tais informações é influenciada pelo contexto em que a município atua. O estudo baseou-se em três dimensões – conteúdo da informação, características qualitativas da informação e acessibilidade – que foram convertidas em um índice de transparência usado para avaliar os *sites* governamentais. Os resultados revelaram que os municípios da amostra não estavam plenamente conscientes das potencialidades da Internet para a realização de iniciativas de *e-democracia* como uma ferramenta da nova gestão pública, o que significa um baixo nível de divulgação. Dos fatores previamente selecionados como variáveis que poderiam exercer alguma influência no nível de transparência das informações financeiras divulgadas na Internet apenas as variáveis custo da dívida e percentual de acesso à Internet nas residências apresentaram relação positiva.

Em um ensaio com abordagem nas principais idéias discutidas no *Sixth Global Forum on Reinventing Government*, Kim *et. al.* (2005) citam alguns dos elementos da boa governança pública apresentados no fórum, entre eles: reforma do Estado e inovação, governança local, transparência, participação e integração social e desenvolvimento. Apesar da relevância de todos os temas discutidos, os autores destacam a transparência como um aspecto de todas as discussões realizadas no fórum acerca de alternativas que contribuam para uma melhor interação entre governo e os cidadãos.

Das inúmeras tentativas de avaliar ou criar índices que mensurem a transparência na divulgação de informações por entes da administração pública, Carlos *et. al.* (2008), alertam que entre as variáveis necessárias a criação de indicadores de transparência da gestão pública, não se pode prescindir de alguns requisitos, entre os quais: avaliação do que é divulgado na Internet, adoção de outros meios de democratização do acesso às informações, recursos destinados a transparência no orçamento, transparência do projeto de campanha e atendimento

aos relatórios de responsabilidade fiscal. Tudo isso com vistas a preservar a *accountability*, a adesão aos princípios éticos e a defesa do interesse público.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A partir da classificação proposta por Collis e Hussey (2005), o presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa analítica ou explanatória, uma vez que seu objetivo é compreender os fenômenos, descobrindo e mensurando relações entre eles. No que tange ao processo de pesquisa, classifica-se como quantitativa, pois está focalizado na mensuração de fenômenos. Em relação à lógica da pesquisa, é considerada dedutiva, pois uma estrutura teórica e conceitual é desenvolvida e depois testada pela observação empírica.

Considerando os objetivos do estudo, trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva por ter como finalidade descrever características de determinada população e explicativa em certa medida por tentar identificar os fatores que influenciam a ocorrência de um determinado fenômeno, que, no caso, é a divulgação transparente pelos municípios de informações sobre a gestão pública (GIL, 1999). Utilizou-se também das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, análise de conteúdo (dos portais eletrônicos) a partir do modelo de investigação adotado e procedimentos estatísticos.

3.2 PERFIL DA AMOSTRA DA PESQUISA

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007), levantados na Contagem da População realizada em 2007, o Brasil possui uma população de aproximadamente 184 milhões de habitantes, os quais estão distribuídos em 5.564 municípios. Nesse estudo optou-se por investigar os municípios considerados de grande porte, tanto os que são capitais dos Estados, quanto os que se localizam no interior, os quais constituem a população alvo. Dessa forma, o critério adotado foi o recorte dos 100 maiores municípios brasileiros de acordo com a população. Os 100 maiores municípios brasileiros concentram cerca de 75,5 milhões de habitantes, mais de 41% do total da população do País, o que torna o estudo relevante, uma vez que investiga informações relativas à gestão pública para uma parcela bastante significativa da população brasileira e que em 2007 respondeu por aproximadamente 60% de toda a riqueza produzida no País.

A Tabela 1 apresenta os municípios incluídos na presente investigação.

Tabela 1 – Amostra da pesquisa

Nº	UF	Município	População	PIB 2007 (mil R\$)
1	SP	São Paulo	10.886.518	319.994.633,00
2	RJ	Rio de Janeiro	6.093.472	139.559.354,00
3	BA	Salvador	2.892.625	26.727.132,00
4	DF	Brasília	2.455.903	99.945.620,00
5	CE	Fortaleza	2.431.415	24.474.012,00
6	MG	Belo Horizonte	2.412.937	38.209.473,00
7	PR	Curitiba	1.797.408	37.791.140,00
8	AM	Manaus	1.612.475	34.403.671,00
9	PE	Recife	1.533.580	20.718.107,00
10	RS	Porto Alegre	1.420.667	33.434.026,00
11	PA	Belém	1.408.847	13.797.141,00
12	GO	Goiânia	1.244.645	17.867.338,00
13	SP	Guarulhos	1.236.192	27.446.503,00
14	SP	Campinas	1.039.297	27.160.084,00
15	RJ	São Gonçalo	960.631	7.457.498,00
16	MA	São Luís	957.899	12.311.941,00
17	AL	Maceió	874.014	8.509.919,00
18	RJ	Duque de Caxias	842.686	28.143.860,00
19	RJ	Nova Iguaçu	830.672	6.957.962,00
20	SP	São Bernardo do Campo	781.390	25.533.808,00
21	PI	Teresina	778.341	6.505.610,00
22	RN	Natal	774.205	8.022.875,00
23	MS	Campo Grande	724.638	8.944.688,00
24	SP	Osasco	701.012	24.688.012,00
25	PB	João Pessoa	674.971	6.760.023,00
26	SP	Santo André	667.891	13.387.244,00
27	PE	Jaboatão dos Guararapes	665.387	5.578.363,00
28	MG	Contagem	608.650	12.364.319,00
29	MG	Uberlândia	608.369	12.483.820,00
30	SP	São José dos Campos	594.948	25.533.808,00
31	BA	Feira de Santana	571.997	4.721.367,00
32	SP	Sorocaba	559.157	11.992.413,00
33	SP	Ribeirão Preto	547.417	12.969.387,00
34	MT	Cuiabá	527.113	7.901.160,00
35	SE	Aracaju	520.207	6.353.205,00
36	MG	Juiz de Fora	513.348	6.504.492,00
37	PR	Londrina	497.833	7.992.507,00
38	SC	Joinville	487.003	11.474.511,00
39	PA	Ananindeua	484.278	2.813.055,00
40	RJ	Belford Roxo	480.555	3.107.901,00
41	GO	Aparecida de Goiânia	475.303	3.082.081,00
42	RJ	Niterói	474.002	8.870.068,00
43	RJ	São João de Meriti	464.282	3.167.929,00
44	RJ	Campos dos Goytacazes	426.154	20.815.926,00
45	SP	Santos	418.288	19.704.882,00
46	MG	Betim	415.098	21.536.564,00
47	SP	São José do Rio Preto	402.770	6.528.792,00
48	SP	Mauá	402.643	5.393.239,00
49	RS	Caxias do Sul	399.038	9.811.991,00
50	ES	Vila Velha	398.068	4.716.187,00
51	SC	Florianópolis	396.723	7.104.195,00
52	PE	Olinda	391.433	2.179.183,00
53	SP	Diadema	386.779	8.652.723,00
54	ES	Serra	385.370	10.405.016,00
55	SP	Carapicuíba	379.566	2.348.098,00
56	RO	Porto Velho	371.791	4.319.683,00

57	PB	Campina Grande	371.060	3.098.117,00
58	SP	Mogi das Cruzes	362.991	5.535.959,00
59	SP	Piracicaba	358.108	7.794.667,00
60	ES	Cariacica	356.536	3.046.807,00
61	MG	Montes Claros	352.384	3.240.269,00
62	SP	Bauru	347.601	5.294.911,00
63	AP	Macapá	344.194	3.809.505,00
64	SP	Jundiá	342.983	13.960.746,00
65	RS	Pelotas	339.934	3.178.159,00
66	SP	Itaquaquecetuba	334.914	2.320.414,00
67	MG	Ribeirão das Neves	329.112	1.221.529,00
68	RS	Canoas	326.458	10.770.196,00
69	PR	Maringá	325.968	6.165.504,00
70	GO	Anápolis	325.544	4.681.250,00
71	SP	São Vicente	323.599	2.181.038,00
72	SP	Franca	319.094	3.575.520,00
73	CE	Caucaia	316.906	1.469.403,00
74	ES	Vitória	314.042	19.028.385,00
75	PR	Foz do Iguaçu	311.336	6.142.204,00
76	BA	Vitória da Conquista	308.204	2.373.446,00
77	PE	Paulista	307.284	1.367.111,00
78	RJ	Petrópolis	306.645	4.810.233,00
79	PR	Ponta Grossa	306.351	4.930.947,00
80	SP	Guarujá	296.150	2.902.313,00
81	SC	Blumenau	292.972	6.682.445,00
82	PE	Caruaru	289.086	1.993.295,00
83	AC	Rio Branco	288.614	3.041.370,00
84	MG	Uberaba	287.760	5.427.678,00
85	PR	Cascavel	285.784	4.001.760,00
86	PA	Santarém	274.285	1.578.336,00
87	SP	Limeira	272.734	5.211.601,00
88	SP	Suzano	268.777	5.321.200,00
89	PE	Petrolina	268.339	1.932.517,00
90	SP	Taubaté	265.514	6.799.738,00
91	PR	São José dos Pinhais	263.622	8.493.381,00
92	RS	Santa Maria	263.403	2.929.903,00
93	RS	Gravataí	261.150	4.868.336,00
94	MG	Governador Valadares	260.396	2.482.492,00
95	RJ	Volta Redonda	255.653	6.733.188,00
96	RS	Viamão	253.264	1.532.565,00
97	RS	Novo Hamburgo	253.067	4.113.919,00
98	SP	Barueri	252.748	25.478.564,00
99	RR	Boa Vista	247.762	3.036.017,00
100	CE	Juazeiro do Norte	242.139	1.165.066,00
Total			75.562.368	1.514.900.543,00
Brasil			183.947.291	2.558.000.000,00
%			41,08%	59,22%

Fonte: Dados do IBGE (2007)

Entre os 100 mais populosos municípios brasileiros estão contempladas todas as regiões, porém nem todos os Estados, uma vez que o Estado do Tocantins não possui nenhum município entre os cem mais populosos.

3.3 COLETA DE DADOS

Foi desenvolvido um banco de dados com a utilização do Microsoft Excel 2007[®] para registro dos dados coletados. A coleta de dados, incluindo o levantamento dos municípios e os endereços das respectivas *homepages*, a observação e análise dos dados, informações e serviços disponíveis nos portais, foi realizada nos meses de setembro a dezembro de 2009. Para identificação das *homepages* dos municípios foi utilizada a plataforma de busca *online* do Google (<http://www.google.com.br>), adotando-se como expressão padrão “Prefeitura Municipal de [nome do município]”. Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), esta seria a forma mais simples para um cidadão leigo em “tecnologia de informação” localizar a homepage do seu município. Foram consideradas homepages válidas aquelas que possuíam a extensão.gov, definida pela seguinte configuração “nomedomunicípio.sigladoestado.gov.br”. Ressalta-se que não houve dificuldade de localizar as *homepages* dos municípios na plataforma de busca que, em geral, apareceram na primeira página de resultados.

A análise dos portais a partir do modelo de investigação proposto foi feita seguindo o seguinte procedimento: ao acessar a *homepage*, o conteúdo era acessado a partir do mapa do *site*³; quando a *homepage* não continha mapa do *site*, a busca era feita a partir dos links existentes na página principal; as informações não localizadas eram buscadas por meio do serviço de busca, caso esse fosse disponibilizado no *site*. Foram gastas cerca de 330 horas para avaliação das *homepages* dos municípios a partir do instrumento de coleta de dados proposto, o que dá uma média de 3,4 horas por *homepage*.

Os portais eletrônicos que apresentaram dificuldade de acesso ou estavam em construção foram acessados três vezes durante o período da pesquisa. No decorrer da coleta de dados, foram excluídos quatro municípios: Brasília (DF), Macapá (AP), São João de Meriti (RJ) e Caruaru (PE). O primeiro foi excluído por não possuir as características e estrutura administrativa comuns aos municípios brasileiros, tais como prefeito, vereadores, secretarias municipais, entre outras; os demais foram excluídos porque suas *homepages* não puderam ser acessadas em todas as tentativas realizadas.

3.4 CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (ITGP-M)

³ Mapa do *site* é uma representação hierárquica da estrutura de um *site*, que dá acesso ao conteúdo disposto em páginas eletrônicas.

A construção do índice para avaliar a transparência da gestão pública municipal foi baseada no pressuposto de que os municípios são objetos cujos atributos se pretende conhecer. Pereira (2004, p. 30) recomenda que para estudar atributos de um objeto é necessário primeiramente identificar o objeto cujos atributos se deseja estudar. Nesse estudo, o objeto são os municípios mais populosos do Brasil e os atributos se relacionam ao nível de transparência de informações referentes à gestão pública municipal que os municípios disponibilizam em suas *homepages*.

O instrumento de coleta de dados para construção do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (Apêndice A) teve como base o *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA), desenvolvido pelo comitê espanhol da organização Transparência Internacional para análise da transparência em meio eletrônico de municípios espanhóis. Como o ITA continha itens e referências legais que não são comuns ao contexto dos municípios brasileiros, alguns itens foram excluídos e outros inseridos. Os itens que foram inseridos têm como referência os códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, a legislação brasileira aplicável e experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior.

As informações que compõem o modelo de investigação da transparência da gestão pública municipal foram baseados nos seguintes subsídios:

- *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (FMI, 2007);
- Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988);
- Herawaty e Hoque (2007);
- *IFAC Study n° 13 - Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* (IFAC, 2001);
- *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos – ITA* (TI – Espanha, 2009);
- Justice, Melitski e Smith (2006);
- Lei Complementar n.º 101/2000 (BRASIL, 2000);
- Lei Complementar n.º 131/2009 (BRASIL, 2009a);
- Lei n.º 4.320/1964 (BRASIL, 1964);
- Lei n.º 8.666/1993 (BRASIL, 1993);

- Lei nº 9.755/1998 (BRASIL, 1998);
- Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001);
- *OECD Best Practices for Budget Transparency* (OECD, 2002);
- Pérez, Bolívar e Hernández (2008);
- Santana Júnior (2008);
- Welch e Wong (2001).

A partir das recomendações dos códigos de governança, da legislação e das experiências de pesquisas anteriores, observou-se que havia informações comuns. Além das informações comuns foram consideradas as que de alguma forma fazem referência a atuação governamental, bem como os resultados da mesma. O Quadro 4 a seguir apresenta as categorias de informações que compõem o modelo de investigação e as bases teóricas utilizadas para sua construção.

Quadro 4 – Categorias de informações e bases teóricas

Categorias de informações	Base Teórica
Informações gerais sobre o Município, gestor municipal e vereadores	ITA (2009); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Herawaty e Hoque (2007); IFAC (2001); Welch e Wong (2001).
Legislação Municipal e Instrumentos de Planejamento Municipal	ITA (2009); Justice <i>et. al.</i> (2006); OECD (2002); IFAC (2001); Welch e Wong (2001); Lei nº 10.257/2001; Lei nº 101/2000; CF/1988.
Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	ITA (2009); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Santana Júnior (2008); Herawaty e Hoque (2007); FMI (2007); OECD (2002); Welch e Wong (2001); Lei nº 101/2000; Lei nº 9.755/1998; Lei n.º 4.320/1964.
Interação com os cidadãos e com a sociedade	ITA (2009); Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Justice <i>et. al.</i> (2006); Herawaty e Hoque (2007); Lei nº 101/2000; OECD (2002); IFAC (2001).
Análise do Portal do Município	ITA (2009); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Welch e Wong (2001) .
Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	ITA (2009); Lei nº 131/2009; Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Herawaty e Hoque (2007); FMI (2007); OECD (2002); IFAC (2001); Welch e Wong (2001); Lei nº 8.666/1993.

Fonte: Elaboração própria.

O instrumento de coleta de dados foi organizado em seis categorias de informações para facilitar o registro, organização, padronização e análise dos dados, conforme apresentado no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 – Categorias de informações constantes do ITGP-M

Código	Categorias de informações	Quantidade de itens	Pontuação Máxima	Objetivos da divulgação
C1	Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	8 itens	10	Prover o cidadão de informações básicas sobre os ocupantes de cargos eleitos e a estrutura administrativa municipal
C2	Legislação municipal e Instrumentos de planejamento municipal	11 itens	11	Prover ao cidadão acesso à legislação municipal ordinária e também aos instrumentos de planejamento que orientam a gestão orçamentária (receitas e despesas)
C3	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	16 itens	36	Prover ao cidadão acesso aos principais relatórios sobre a situação econômico-financeira do município, no tocante à execução do orçamento, gestão dos ativos e das dívidas do município
C4	Interação com os cidadãos e com a sociedade	17 itens	19	Prover ao cidadão informações sobre os serviços prestados <i>online</i> no portal do município, as possibilidades de interação e participação na definição das preferências governamentais
C5	Análise do portal do município	7 itens	7	Possibilitar uma análise das condições de acessibilidade e navegabilidade do portal do município
C6	Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60 itens	60	Prover o cidadão de informações claras e objetivas em áreas consideradas de maior interesse e cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos: política tributária, administração, licitações e compras, segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, gestão ambiental, atividades econômicas (indústria, comércio, serviços e agricultura), trabalho e transportes

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) pode ser representado pela seguinte expressão:

$$\text{ITGP-M} = \sum C1 + \sum C2 + \sum C3 + \sum C4 + \sum C5 + \sum C6$$

Onde:

ITGP-M = Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal

C1 = Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores

C2 = Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal

C3 = Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais

C4 = Interação com os cidadãos e com a sociedade

C5 = Análise do portal do município

C6 = Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão

Os itens que compõem o instrumento de coleta de dados foram considerados a partir de uma lógica binária, ou seja, a sua existência na *homepage* leva a pontuação 1 (um) e a não existência, a pontuação 0 (zero). No entanto, alguns itens da categoria Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais referem-se a relatórios periódicos que constituem obrigações da prefeitura, tais como: prestações de contas, os demonstrativos previstos na Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), entre eles: Balanço Patrimonial, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Demonstração das Variações Patrimoniais; além dos relatórios previstos na Lei nº 101/2000 (BRASIL, 2000), Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), seus anexos e sua versão simplificada e Relatório da Gestão fiscal (RGF), com seus anexos e versão simplificada e também os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas em relação às prestações de contas anuais.

Para esses demonstrativos, a pontuação por sua disponibilização na *homepage* do município considerou uma escala proporcional. De acordo com Pereira (2004, p. 62), uma escala proporcional mede os atributos de forma que os acréscimos em atributos sejam representados por acréscimos proporcionais em valores de escala. Segundo esse autor, quando se tem atributos que apresentam acréscimos, é aconselhável que a escala utilizada reflita esses acréscimos. Para estabelecer a proporção utilizou-se como referência a periodicidade máxima dos relatórios previstos pela LRF, que são maioria na categoria C3 – Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais. O motivo é que o número máximo dos relatórios previstos da LRF seria equivalente a 10 anos (os relatórios da LRF são exigidos desde o ano 2000). Assim, adotou-se o critério descrito no quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Critérios de pontuação dos itens periódicos do modelo de investigação

Parâmetro	Pontuação
1 - 3 anos	1 ponto
4 - 6 anos	2 pontos
7 - 10 anos	3 pontos

Esse critério foi definido após a conclusão da coleta de dados. Assim, durante a coleta de dados, foi feito o registro de quantidade total de anos em que os relatórios estavam disponíveis e, em seguida, a padronização conforme o critério adotado.

3.5 VARIÁVEIS, *PROXIES* E HIPÓTESES

A partir do pressuposto inicial dessa pesquisa de que municípios com melhores condições econômicas, sociais, políticas e tecnológicas tendem a apresentar melhores níveis de divulgação de informações sobre a gestão pública, foram levantadas algumas hipóteses.

Para testar as hipóteses, foi necessário selecionar variáveis independentes que de alguma forma reflitam características dos municípios. Entre essas características, foram selecionadas variáveis qualitativas, financeiras e indicadores socioeconômicos. De acordo com Januzzi (2006, p. 15) um indicador socioeconômico:

é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, qualificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou pragmático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Para esse estudo foram selecionados os seguintes indicadores como variáveis explicativas: PIB *per capita*, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice FIRJAN, IRFS, IPC, Dinamismo Municipal. O intuito é que os mesmos possam, de alguma forma, refletir as condições econômicas e sociais dos municípios pesquisados.

As demais variáveis analisadas no presente estudo são: Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (variável dependente), Região, Localização, Filiação partidária do gestor municipal, Receita orçamentária, Participação em redes de integração e Acessibilidade do *site* (variáveis explicativas). As variáveis explicativas se dividem em dois grupos: 1) variáveis quantitativas: PIB *per capita*, Receita orçamentária, IDH-M, Taxa de alfabetização, IFDM, IRFS, IPC e Dinamismo do Município; e 2) variáveis qualitativas: Região, Localização, Filiação partidária do gestor municipal, Participação em redes de integração e Acessibilidade do *site*. A seguir são apresentadas a definição operacional, a *proxy* das variáveis e a construção teórica das hipóteses que estabelecem a relação entre o Índice de transparência da gestão pública municipal e as variáveis explicativas.

VD) Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Trata-se de uma variável de natureza quantitativa que pode variar de 0 a 143, que consiste no *escore*

resultante da aplicação do instrumento de coleta de dados proposto (Apêndice A) nas *homepages* dos municípios que compõem a amostra. A *proxy* empregada para representar a variável dependente é o *escore* de cada município.

VE.1) Região. Variável nominal de natureza categórica que consiste no agrupamento dos municípios de acordo com a região geográfica onde se situa o Estado a que pertencem. As categorias são: Norte (N), Nordeste (NE), Centro-oeste (CO), Sudeste (SE) e Sul (S). No que tange a essa variável considera-se que a tendência é que os municípios localizados em regiões mais desenvolvidas apresentem maior índice de transparência. Dessa forma, propõe-se a seguinte hipótese:

H₁: Há diferença significativa no ITGP-M quando considerada a região em que se situam os municípios.

VE.2) Localização. Variável nominal de natureza categórica e consiste no agrupamento dos municípios de acordo com a localização de cada um a partir dos seguintes elementos: capital, região metropolitana e interior do Estado. A classificação dos municípios quanto à localização foi considerada de acordo com o proposto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em relação a essa variável considera-se que a tendência é que os municípios que sejam capitais ou se localizem em regiões metropolitanas apresentem maior índice de transparência. A partir disso, apresenta-se a seguinte hipótese:

H₂: Há diferença significativa no ITGP-M dos municípios quando considerada sua localização em termos de capital, região metropolitana e interior do Estado.

VE.3) Partido. Variável nominal de natureza categórica e consiste no agrupamento dos municípios de acordo com a filiação partidária do prefeito municipal. Os dados relativos a filiação partidária dos prefeitos de cada município foram obtidos na *homepage* do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (<http://www.tse.gov.br>) e se referem às eleições de âmbito municipal realizadas no ano de 2008. Para os municípios que compõem a amostra, foram identificados 12 partidos diferentes. Não obstante o fato de os partidos políticos apresentarem ideologias e programas de governo distintos, supõe-se, com base nas premissas teóricas adotadas nesse

estudo, que não há diferenças significativas no nível de divulgação de municípios governados por partidos diferentes. Assim, delinea-se a seguinte hipótese:

H₃: Não há diferença significativa no ITGP-M quando considerada a filiação partidária do gestor municipal (prefeito).

VE.4) Participação em redes de Integração. Variável nominal de natureza dicotômica que divide os municípios da amostra em dois grupos: os que participam e os que não participam de redes de integração entre municípios. A rede considerada é a Mercociudades (<http://www.mercociudades.net>). De acordo com informações disponíveis no *site* da rede, a Mercociudades foi fundada em 1995 durante o Seminário Mercosul: Oportunidades e Desafios das Cidades, organizado pela União das Capitais Ibero-americanas sub-região Cone Sul, em Assunção. A iniciativa da rede partiu de prefeitos de diversas cidades com o objetivo de promover a participação dos municípios no processo de integração regional, promovendo a criação de um ambiente institucional de desenvolvimento de intercâmbio e cooperação entre cidades dentro do Mercosul. Segundo Gambini (2008, p. 65), a Rede Mercociudades possui uma estrutura institucional muito próxima a uma verdadeira organização internacional de integração e, de alguma forma, reflete a preocupação dos municípios membros com a defesa dos interesses locais diante dos desafios da globalização. É considerada a principal rede de municípios do Mercosul e uma referência no processo de integração e atualmente conta com 213 cidades membros, na Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia e Peru. No Brasil são 68 municípios participantes. A *proxy* é: valor 1 (um) para os municípios que participam de redes de integração; e valor 0 (zero) para os municípios que não participam de redes de integração. No que tange a essa variável, considera-se que a tendência é que os municípios que participam de redes de integração com outros municípios apresentem maior índice de transparência. Dessa forma, propõe-se a seguinte hipótese:

H₄: Há diferença significativa no ITGP-M entre municípios que participam e não participam de redes de integração de municípios.

VE.5) Acessibilidade. Essa variável nominal de natureza dicotômica foi obtida a partir da análise da *homepage* dos municípios no Avaliador e Simulador de Acessibilidade de Sítios (ASES), software desenvolvido em parceria entre o Departamento de Governo

Eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a organização Acessibilidade Brasil. O ASES é uma ferramenta que permite avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios e portais eletrônicos. A análise de um *site* no ASES permite verificar se o mesmo é acessível ou possui erros que dificultam o acesso ao conteúdo (BRASIL, 2009b). A *proxy* é: valor 1 (um) para os municípios cujas *homepages* foram aprovadas quanto à acessibilidade; e valor 0 (zero) para os municípios cujas *homepages* apresentaram erros de acessibilidade e, portanto, não foram aprovadas. Em relação a essa variável espera-se que os municípios que possuem *sites* mais acessíveis apresentem maior índice de transparência. Assim, delineia-se a seguinte hipótese:

H₅: Há diferença significativa no ITGP-M entre municípios quando considerada a acessibilidade da *homepage*.

VE.6) PIB *per capita*. O PIB *per capita* municipal é um indicador do nível de atividade econômica do município (valor total dos bens e serviços produzidos dividido pela população total); foi obtido no banco de dados do IBGE referente ao ano 2007. A *proxy* empregada para representar essa variável é o logaritmo natural (*ln*) do PIB *per capita* de cada município. Styles e Tennyson (2007) utilizaram o PIB *per capita* com a mesma *proxy* adotada nesse estudo numa pesquisa de finalidade semelhante e encontraram relação positiva e significativa com o nível de divulgação eletrônica em municípios norte americanos. Além disso, de acordo com Akutsu e Pinho (2002) e Santana Júnior (2008), em geral espera-se que municípios com maior nível de atividade econômica apresentem maior índice de transparência de sua gestão. Assim, desenha-se a hipótese seguinte:

H₆: O ITGP-M tem relação positiva com o PIB *per capita* do município.

VE.7) Receita orçamentária. É o total arrecadado pelo município em tributos, contribuições, receitas de serviços, transferências e outros; representa a capacidade de geração de receitas do município; foi obtida no banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em referência ao exercício de 2008. A *proxy* empregada para representar essa variável é o logaritmo natural (*ln*) da receita orçamentária de cada município. Pinho (2006) assume o pressuposto que nos municípios com melhores condições econômicas, sociais, políticas, tecnológicas tendem a implantar melhores portais eletrônicos e divulgar mais. A partir disso, propõe-se a hipótese a seguir:

H₇: O ITGP-M tem relação positiva com receita orçamentária do município.

VE.8) IDH-M. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é um índice que mede o nível de desenvolvimento humano de um município a partir de indicadores de educação, longevidade e renda e varia de 0 a 1; foi obtido no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2009), referente ao ano 2000; essa variável foi considerada nos trabalhos de Akutsu e Pinho (2002), Lock (2003), Pinho (2006), Oliveira, Silva e Moraes (2008) e outros. Considera-se que municípios com maior nível de desenvolvimento humano apresentem maior transparência eletrônica de sua gestão. Portanto, apresenta-se a hipótese a seguir:

H₈: O ITGP-M tem relação positiva com o IDH do município.

VE.9) Taxa de alfabetização. A taxa de alfabetização, segundo o PNUD (2009) é o percentual das pessoas acima de 15 anos de idade que são alfabetizados, ou seja, que sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples e indica o nível educacional de uma população; foi obtida no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil referente ao ano 2000 (ano do último Censo realizado no Brasil); essa variável foi utilizada nos trabalhos de Pérez, Bolívar, e Rodríguez (2008) aplicada a municípios e Santana Júnior (2008) aplicada aos Estados, porém só o segundo trabalho constatou associação significativa entre a variável e o respectivo nível de transparência. A partir dessa variável propõe-se a seguinte hipótese:

H₉: O ITGP-M tem relação positiva com a taxa de alfabetização do município.

VE.10) Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). O IFDM consiste em um índice desenvolvido pelo Sistema FIRJAN, cujo objetivo é acompanhar o desenvolvimento humano, econômico e social de todos os municípios brasileiros, apresentando uma série anual com base em dados oficiais. O IFDM considera, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano, a saber, emprego e renda, educação e saúde. O IFDM varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento do município. Os índices dos municípios da amostra foram obtidos na *homepage* da FIRJAN (<http://www.firjan.org.br>) e referem-se ao ano de 2006. A partir da

hipótese geral desse estudo, de que municípios com melhores indicadores socioeconômicos apresentam melhores índices de transparência, tem-se a seguinte hipótese:

H₁₀: O ITGP-M tem relação positiva com o desempenho alcançado pelo município no IFDM.

VE.11) Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS). Trata-se de um índice desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com o objetivo de compreender e estimular a melhoria das gestões municipais. O IRFS, calculado anualmente, reflete o desempenho dos municípios sob as óticas fiscal, social e de gestão e varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desempenho. O IRFS oferece à sociedade um parâmetro das administrações municipais que não se restringe aos controles da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois abrange medidas de eficiência interna e de responsabilidade social. Os índices dos municípios da amostra foram obtidos na *homepage* da CNM (<http://www.cnm.org.br>) e referem-se ao ano de 2007. A partir da hipótese geral desse estudo, de que municípios com melhores indicadores socioeconômicos apresentam melhores índices de transparência, delinea-se a seguinte hipótese:

H₁₁: O ITGP-M tem relação positiva com o desempenho alcançado pelo município no IRFS.

VE.12) Índice de Potencial de Consumo (IPC). Segundo a Gazeta Mercantil (2005, p. 25), o IPC é considerado um dos mais importantes levantamentos socioeconômicos dos 300 maiores municípios brasileiros. Trata-se de um índice desenvolvido pela agência de estudos e pesquisas de mercado Florenzano e divulgado pela Gazeta Mercantil, através da publicação Atlas do Mercado Brasileiro. O indicador é baseado em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada pelo IBGE e em informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A metodologia do IPC considera os seguintes fatores: renda das famílias, consumo das famílias em relação à riqueza produzida (PIB) e variação da renda dos municípios (arrecadação tributária). Os dados obtidos para essa variável referem-se ao ano de 2005. A partir da hipótese geral desse estudo, de que municípios com melhores indicadores socioeconômicos apresentam melhores índices de transparência, delinea-se a seguinte hipótese:

H_{12} : O ITGP-M tem relação positiva com o desempenho alcançado pelo município no IPC.

VE.13) Dinamismo Municipal. Trata-se de um estudo desenvolvido pela agência de estudos e pesquisas de mercado Florenzano e divulgado pela Gazeta Mercantil, através da publicação Atlas do Mercado Brasileiro. O levantamento do dinamismo dos municípios considera os seguintes indicadores: índice de potencial de consumo, evolução do PIB, economia municipal, operações bancárias, geração de novos negócios e investimentos municipais nas áreas de saúde, educação, saneamento básico e promoção social. O objetivo do levantamento é identificar a capacidade que cada município tem de crescer em relação a si próprio (GAZETA MERCANTIL, 2005, p. 12). Os dados obtidos para essa variável referem-se ao ano de 2005. A partir da hipótese geral desse estudo, de que municípios com melhores indicadores socioeconômicos apresentam melhores índices de transparência, delineia-se a seguinte hipótese:

H_{13} : O ITGP-M tem relação positiva com o desempenho alcançado pelo município no que se refere ao dinamismo.

3.6 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS

Para o tratamento estatístico dos dados foram usadas técnicas de análise bivariada e multivariada. As técnicas de análise bivariada utilizadas foram testes paramétricos e não-paramétricos de correlação e diferença de médias. Em relação à análise multivariada, utilizou a regressão linear múltipla e análise de *clusters*. Segundo Rodrigues e Paulo (2009, p. 3), somente as técnicas multivariadas “permitem que se explore a *performance* conjunta das variáveis e se determine a influência ou importância de cada uma, estando as demais presentes”.

A regressão linear múltipla, conforme Rodrigues e Paulo (2009, p. 5) consiste em uma técnica que permite analisar a relação entre uma única variável dependente e duas ou mais variáveis independentes. Segundo os autores, ela possibilita descrever, por meio de um modelo matemático, a relação entre uma variável dependente quantitativa e duas ou mais variáveis independentes quantitativas ou qualitativas (variáveis *dummies*). Essa técnica foi

utilizada para analisar as possibilidades de comportamento da variável dependente (ITGP-M) a partir do conhecimento das variáveis explicativas selecionadas para esse estudo.

A análise de *clusters* (conglomerados), segundo Rodrigues e Paulo (2009, p. 8) consiste em um conjunto de técnicas multivariadas que tem como finalidade principal agregar objetos com base nas características que eles possuem. Em outras palavras, o objetivo é identificar a formação de grupos mutuamente excludentes, com base na análise das similaridades e diferenças existentes entre as características dos objetos estudados.

Com a utilização da técnica de análise de *clusters* para um conjunto de objetos, espera-se que em cada *cluster* esses objetos tendam a apresentar semelhanças entre si, mas diferenças em relação aos objetos dos demais *clusters*. Os *clusters* resultantes devem apresentar tanto uma homogeneidade interna (dentro de cada *cluster*), como uma grande heterogeneidade externa (entre *clusters*). Em síntese, isso significa que, se a aglomeração for bem sucedida, quando representados em um gráfico, os objetos dentro dos *clusters* estarão bem próximos, e os *clusters* distintos estarão afastados.

3.7 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Admite-se que a presente pesquisa traz em seu bojo algumas limitações que devem ser consideradas quando da leitura da análise dos resultados e das conclusões. São expostas a seguir algumas das possíveis limitações do estudo em seus aspectos filosóficos, teórico-metodológicos e técnico-operacionais.

A partir do pressuposto de que adotado de que nos municípios mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais eletrônicos e divulgar mais informações relativas à gestão pública (Pinho, 2006), foi construída uma série de relações de causalidade entre variáveis. A questão da causalidade é objeto de considerável discussão dentro da filosofia da ciência. Considerado um dos maiores críticos da causalidade, o filósofo David Hume entende que o fato de dois fenômenos estarem associados quanto à sua ocorrência não quer dizer que há uma dependência entre si (HUME, 2004). A partir disso, assume-se que o fato desse estudo adotar um princípio que de certa forma é bastante questionado representa uma limitação para o mesmo.

Sob a perspectiva teórico-metodológica, assume-se como limitação a escolha do enfoque teórico, uma vez que assume premissas de uma teoria (a Teoria da Agência) desenvolvida no contexto do setor privado, para questões que são típicas do setor público.

Outra limitação desse estudo relaciona-se com a construção do modelo de investigação para o índice de transparência da gestão pública municipal (variável dependente). A definição do que deve ser divulgado acerca da gestão pública na *homepage* de um município para que ele seja considerado transparente é uma questão passível de discussão. As informações contempladas no modelo de investigação tiveram por base as informações requeridas no modelo de investigação do *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (TI – Espanha, 2009), nas recomendações dos códigos de governança da OECD, do FMI e do IFAC, na legislação brasileira aplicável e nos estudos de Pérez, Bolívar e Hernández (2008), Santana Júnior (2008), Herawaty e Hoque (2007), Justice, Melitski e Smith (2006) e Welch e Wong (2001). Embora a escolha das informações para o modelo de investigação tenha considerado a característica de se referir a informações que tratem da atuação e dos resultados da gestão pública municipal, com o modelo adotado correu-se o risco de deixar de fora outras informações que também podem ser relevantes. Além disso, não foi estabelecida uma ponderação acerca da relevância das informações para a transparência da gestão pública municipal. No modelo proposto, buscou-se apenas quantificar as informações divulgadas nos *sites* dos municípios. Considera-se que essa é a principal limitação com relação à análise de conteúdo dos *sites* e a verificação do nível de transparência.

Ainda sob a perspectiva teórico-metodológica, têm-se também como limitação as *proxies* empregadas para representar as variáveis explicativas. A primeira limitação refere-se ao fato de se ter apenas um *proxy* para cada variável. Outra limitação é o horizonte temporal de algumas variáveis explicativas em relação à variável dependente (ITGP-M), que foi levantada em 2009. Exemplificando: as variáveis PIB *per capita* e IRFS referem-se ao ano de 2007; a variável Receita Orçamentária é relativa ao ano de 2008, o IDH-M e a taxa de alfabetização de cada município foram levantados no ano 2000, o Índice FIRJAN é de 2006 e as variáveis IPC e Dinamismo municipal foram calculados em 2005. Isto se deu principalmente em decorrência do acesso restrito às possíveis bases de dados e também à ausência de dados mais recentes, principalmente IDH-M e taxa de alfabetização que são levantados apenas quando da realização de Censo populacional. Em relação às variáveis qualitativas, também houve dificuldades de encontrar outras *proxies* (outras redes de

integração municipal e outras formas de avaliação da acessibilidade dos *sites*). Considera-se que a escolha das *proxies* por si só já impõe limitações ao estudo.

Em relação ao tratamento estatístico dos dados, ressalta-se que o modelo adotado capta apenas relações lineares entre as variáveis. Assim, a variação da variável dependente se dá em proporção direta com a variação da variável explicativa (CUNHA e COELHO, 2007). Aponta-se esse fato como limitação, uma vez que há probabilidade (não verificada no estudo) das variáveis manterem uma relação não linear entre si. Finalmente, considera-se também como limitação aos resultados e à conclusão desse estudo, a possibilidade de erro humano em alguma das etapas da realização dessa pesquisa, embora se registre que o trabalho foi em todo o tempo seriamente desenvolvido, principalmente em relação à montagem do banco de dados para realização dos testes estatísticos.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 O NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O presente estudo tem como objetivo avaliar o nível de transparência da gestão pública municipal e, a partir dessa avaliação, verificar a possível existência de relação entre o Índice de transparência da gestão pública municipal (ITGP-M) e alguns indicadores sociais e econômicos dos grandes municípios brasileiros. A amostra da pesquisa é composta pelos 96 (noventa e seis) municípios mais populosos do Brasil. Para analisar a relação entre as variáveis estudadas, são empregadas as técnicas de correlação, diferença de médias e regressão linear múltipla, com a utilização do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) versão 17.0.

A tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das categorias que forma o índice de transparência da gestão pública municipal (ITGP-M).

Tabela 2 – Estatística descritiva dos subitens do instrumento de coleta de dados

Categoria	Mínimo	Máximo Possível	Máximo Observado	Média	Desvio Padrão
C1 – Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	0	10	9	4,57	1,85
C2 – Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal	0	11	11	7,38	3,39
C3 – Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	0	36	35	9,28	8,62
C4 – Interação com os cidadãos e com a sociedade	0	19	14	7,81	3,00
C5 – Análise do portal do município	1	7	6	3,77	1,21
C6 – Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	5	60	55	33,29	11,51
Geral	15	143	122	66,10	23,91

Conforme já apresentado, o instrumento de coleta de dados foi composto com base na literatura sobre boas práticas de governança na gestão pública e também em experiências de pesquisas anteriores, com o objetivo de avaliar a divulgação de informações acerca da gestão pública nas homepages dos maiores municípios brasileiros. Os indicadores constantes do instrumento de coleta de dados foram organizados em grupos de acordo com as características dos mesmos.

O grupo “Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores” tem o objetivo de verificar a divulgação aos cidadãos de informações sobre os órgãos municipais, suas funções, sua estrutura e as formas de contato disponíveis, assim como informações sobre os gestores eleitos (prefeito e vereadores), tais como perfil profissional e remuneração. Para a amostra investigada, observou-se que houve municípios que não divulgaram nenhuma informação dessa categoria em sua *homepage*. Entre essas informações, destaca-se que menos de 20% dos municípios pesquisados disponibilizou informações sobre a remuneração do prefeito e dos vereadores. Além disso, nenhum dos municípios alcançou a pontuação máxima possível nesse item.

Em relação ao grupo “Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal”, os itens contidos tinham como objetivo verificar se o município disponibiliza aos cidadãos as leis municipais que se referem ao processo de planejamento municipal e também aos atos ordinários da prefeitura, o que segundo os códigos de boas práticas de governança favorece a participação e o controle social. Para a amostra investigada, verificou-se que houve municípios que não divulgaram nenhuma informação dessa categoria em sua *homepage*. Em contrapartida, verifica-se também que houve casos em que todos os itens foram atendidos.

A categoria “Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais” é composta por itens que contemplam relatórios financeiros e contábeis, prestações de contas e parecer do tribunal de contas sobre a adequação das prestações de contas, conforme determina a legislação aplicável, principalmente as leis nº 4.320/1964 e nº 101/2000. Para a amostra investigada, observou-se que nessa categoria também houve municípios que não divulgaram nenhuma informação em sua *homepage*. Sendo 36 a pontuação máxima possível, a máxima alcançada foi 35. Porém, no geral, trata-se de uma distribuição dispersa com média 9,28 e desvio padrão 8,62.

A categoria “Interação com os cidadãos e com a sociedade” tem como objetivo verificar quais informações que favorecem a interação e o exercício da cidadania estão sendo postas à disposição da sociedade nas *homepages* das prefeituras. Dentre os itens verificados, destacam-se a divulgação das formas de participação popular no planejamento das ações municipais e a divulgação de calendários com as audiências públicas de interesse da sociedade. Para a amostra investigada, observou-se que nessa categoria também houve municípios que não divulgaram nenhuma informação em sua *homepage*. Sendo 19 a pontuação máxima possível, a máxima alcançada foi 14. Porém, no geral, trata-se de uma distribuição dispersa com média 7,81 e desvio padrão 3,00.

A categoria “Análise do portal do município” tem como objetivo verificar as ferramentas do *site* que contribuem para facilitar o acesso ao conteúdo, tais como “mapa do *site*”, serviço de busca, ouvidoria e também se o conteúdo é atualizado, uma vez que informações desatualizadas perdem relevância e não favorecem a participação da cidadania. Para a amostra investigada, observou-se que sendo 7 a pontuação máxima possível, a máxima alcançada foi 6.

Por fim, a categoria “Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão” objetiva verificar a divulgação de informações consideradas de maior facilidade de compreensão pelos cidadãos, que são aquelas que trazem dados quantitativos e também qualitativos de áreas de grande interesse social, tais como: segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, meio ambiente, atuação dos setores econômicos (indústria, comércio, serviços e agricultura), emprego e renda e transporte. Sendo 60 a pontuação máxima possível, a máxima alcançada foi 55. Porém, no geral, trata-se de uma distribuição dispersa com média 33,29 e desvio padrão 11,51.

A média geral do índice de transparência (ITGP-M) foi 66,10, porém trata-se de uma distribuição consideravelmente dispersa. Sendo 143 a pontuação máxima possível, observou-se que o município com menor pontuação alcançou 15 pontos (Carapicuíba – SP) e o município com maior índice atingiu 122 pontos (Londrina – PR). Por se tratar dos maiores municípios brasileiros em termos populacionais, que juntos respondem por 60% do PIB brasileiro, considera-se que os municípios da amostra apresentaram um nível de transparência de informações da gestão pública municipal incompatível com o seu desenvolvimento socioeconômico.

A Tabela 3 apresenta estatísticas descritivas das variáveis de natureza quantitativa da pesquisa.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas das variáveis dependente e independentes

Variáveis	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
ITGP-M	66,10	15	122	23,91
PIB <i>per capita</i> (R\$)	18.126,35	3.712,00	100.806,00	13.879
PIB <i>per capita</i> (<i>ln</i>)	9,596	8,219	11,521	0,634
Receita Orçamentária (mil R\$)	1.189.418	170.984	23.876.850	-
Receita Orçamentária (<i>ln</i>)	20,32	18,96	23,90	0,87
IDH-M	0,801	0,697	0,886	0,040
Taxa de Alfabetização (%)	92,27	75,05	97,21	4,040
Índice FIRJAN	0,787	0,620	0,918	0,070
IRFS	0,497	0,392	0,624	0,044
IPC	0,582	0,063	11,837	1,397
Dinamismo Municipal	100,417	18	190	31,731

Nota: ITGP-M = Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal

De acordo com um dos objetivos dessa pesquisa (verificar o nível de transparência eletrônica de informações da gestão pública municipal dos maiores municípios brasileiros), entende-se que os índices alcançados, em média, são considerados baixos, haja vista que estão abaixo de 50% da pontuação máxima possível. Embora tenha se observado um município que atendeu a mais de 85% (Londrina – PR) dos itens que compõem o modelo de investigação, registra-se que também se verificou um município que disponibilizou apenas 10,5% (Carapicuíba – SP) das informações constantes no instrumento de coleta de dados.

Por se tratar de um conjunto de municípios considerados de grande porte, com média populacional superior a 750.000 habitantes (o menor município da amostra é Juazeiro do Norte – CE, com população de cerca de 242.000 habitantes), os quais possuem receita orçamentária que varia de 171 milhões a 23,8 bilhões de reais, verifica-se que os mesmos apresentam níveis de transparência das informações acerca da gestão pública incompatíveis com a sua realidade de desenvolvimento socioeconômico verificada nas demais variáveis analisadas. Um exemplo é o valor do PIB *per capita* que na amostra de municípios analisada apresentou uma média de R\$18.126,35, enquanto a média nacional do mesmo ano foi R\$ 13.515.

Os municípios da amostra também possuem IDH-M considerado médio e alto (> 0,800) e taxa de alfabetização considerada alta em relação a outros municípios do mesmo porte e também à média nacional (88,6%), segundo dados do PNUD (2009). O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, que varia de 0 a 1, para os municípios da amostra também expressa que se trata de municípios de significativo nível de desenvolvimento. Já o IRFS, calculado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que também varia de 0 a 1, para os municípios da amostra apresentou um índice médio de 0,497, enquanto o IRFS médio nacional foi de 0,501. Nesse índice a média dos municípios da amostra, ficou abaixo da média nacional.

Em relação ao IPC, os municípios da amostra também se enquadram entre os municípios com alto potencial de consumo, considerando também que no conjunto respondem por mais de 60% de toda a riqueza produzida no país. Por fim, os 96 municípios pesquisados integram o levantamento dos 300 municípios mais dinâmicos do Brasil, divulgado pela Gazeta Mercantil através do Atlas do Mercado Brasileiro.

As Tabelas 4 e 5 a seguir apresentam as frequências dos grupos amostrais formados pelas variáveis de natureza qualitativa.

Tabela 4 – Frequências absolutas e relativas

Região	F	f	Localização	F	f	Partido	F	f
Sudeste	48	50,00%	Capital	24	25,00%	PT	28	29,17%
Sul	18	18,75%	Região Metropolitana	35	36,46%	PMDB	20	20,83%
Nordeste	18	18,75%	Interior	37	38,54%	PSDB	14	14,58%
Norte	7	7,29%				PDT	7	7,29%
Centro-Oeste	5	5,21%				PSB	7	7,29%
						PP	5	5,21%
						Outros	15	15,63%
Total	96	100%	Total	96	100%	Total	96	100%

Nota: F = frequência absoluta; f = frequência relativa.

Em relação às variáveis de natureza qualitativa, verifica-se que 50% dos municípios da amostra estão situados na região Sudeste, o que não surpreende, uma vez que se trata da região mais populosa do País. Porém, todas as cinco regiões geográficas do Brasil estão contempladas na amostra, o que facilitou o levantamento de hipóteses envolvendo essa variável. Quanto à localização dos municípios, observa-se que 24 (25%) são capitais, pouco mais de um terço (36,46%) são municípios distribuídos entre as regiões metropolitanas do Brasil e maior frequência foi verificada para municípios do interior dos Estados, 37, que representa 38,54%. As capitais que ficaram de fora da amostra foram: Brasília, Macapá e Palmas.

No que tange à filiação partidária dos gestores municipais (prefeitos), foram identificadas 12 legendas. O Partido dos Trabalhadores (PT) responde por 28 das 96 prefeituras da amostra; em seguida aparecem o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com 20 municípios, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 14 municípios, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), com sete municípios cada e o Partido Progressista (PP), que responde por cinco prefeituras. Os demais partidos, que governam menos de quatro prefeituras da amostra foram agrupados em Outros, totalizando 15 municípios.

Tabela 5 – Frequências absolutas e relativas

Rede Mercociudades	F	f	Acessibilidade	F	f
Sim	40	41,67%	Aprovados	48	50,00%
Não	56	58,33%	Não Aprovados	48	50,00%
Total	96	100%		96	100%

Os municípios da amostra também foram agrupados considerando a participação desses na rede Mercociudades de integração, que congrega municípios de países que integram

o Mercosul. Dos 96 municípios da amostra, 40 encontram-se integrados a essa rede. No que tange à acessibilidade das *homepages* avaliada no programa ASES, 50% dos *sites* não apresentaram erros que comprometem o acesso ao conteúdo, enquanto os demais 50% apresentaram erros na configuração do *site* que podem dificultar o acesso às informações disponibilizadas no portal eletrônico da prefeitura.

As variáveis de natureza quantitativa foram submetidas aos seguintes testes de normalidade: *Kolmogorov-Smirnov Test*, *Kolmogorov-Smirnov Test with Lilliefors Significance Correction* e *Shapiro-Wilk Test*. A variável dependente (ITGP-M) apresentou normalidade em todos os testes. As variáveis explicativas PIB *per capita*, IDH-M, IRFS e Dinamismo Municipal apresentaram normalidade em todos os testes, tendo por base 5% de significância. As variáveis Receita orçamentária e Índice FIRJAN apresentaram normalidade em apenas um dos testes (*Kolmogorov-Smirnov Test*). Já as variáveis Taxa de alfabetização e IPC não apresentaram normalidade em nenhum dos testes a que foram submetidas. Os grupos amostrais formados em decorrência das variáveis dicotômicas Participação na rede de integração Mercociudades e Acessibilidade do *site* foram submetidos ao teste de homogeneidade de variâncias de Levene. As variâncias dos grupos de cada uma dessas variáveis podem ser consideradas homogêneas, de acordo com esse teste.

Em decorrência de ter havido divergência nos testes de normalidade com algumas variáveis, optou-se por utilizar as versões paramétrica e não-paramétrica dos testes de correlação e de diferença de médias. Assim, a conclusão é firmada a partir da coerência dos resultados observados nas duas versões.

4.2 TESTES DE DIFERENÇA DE MÉDIAS

Os testes utilizados para comparar as médias do ITGP-M dos grupos formados a partir das variáveis qualitativas Região, Localização e Partido são: Kruskal-Wallis e Análise da Variância (Anova).

De acordo com Martins (2006, p. 281), o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis é útil para identificar “se K amostras ($K > 2$) independentes provêm de populações com médias iguais”. O referido teste indica em termos estatísticos, se, o ITGP-M médio dos municípios difere de acordo com a variação dos parâmetros selecionados.

A Análise da variância (ANOVA) é um teste paramétrico desenvolvido por Fisher, que, por meio de teste de igualdade de médias, verifica se fatores (variáveis independentes) produzem mudanças sistemáticas em alguma variável de interesse (variável dependente). Segundo Martins (2006, p. 230), os fatores propostos podem ser variáveis quantitativas ou qualitativas, enquanto a variável dependente deve ser quantitativa. Para interpretação do resultado da análise da variância, não se pode rejeitar a hipótese de igualdade das médias caso $F_{cal} \leq F_{crítico}$. Do contrário, deve-se concluir, com risco α , que pelo menos duas médias sejam diferentes.

A Tabela 6 apresenta o resultado do teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis para diferença de média do ITGP-M de acordo com a região onde se situam os municípios.

Tabela 6 – Teste de Kruskal-Wallis para diferença de média do ITGP-M por regiões onde se localizam os municípios

Região	N	Média	χ^2_{cal}	χ^2_{tab}	<i>g.l.</i>	α	<i>p-value</i>
Sudeste	48	48,47					
Sul	18	59,00					
Nordeste	18	42,67	4,127	9,488	4	0,05	0,389
Norte	7	40,14					
Centro-Oeste	5	43,70					

Nota: $\alpha = 0,05$.

A Tabela 7 apresenta o resultado do teste paramétrico de Análise da Variância para diferença de médias do ITGP-M de acordo com a região onde se situam os municípios.

Tabela 7 – Análise da Variância: ITGP-M vs. Região

	Soma dos quadrados	Graus de liberdade	Quadrados médios	F_{cal}	$F_{crítico}$	<i>p-value</i>
Entre grupos (<i>Between Groups</i>)	2.310,011	4	577,503	1,010	2,463	0,406
Dentro dos grupos (<i>Within Groups</i>)	52.006,947	91	571,505			
Total	54.316,958	95				

Nota: $\alpha = 0,05$.

De acordo com os dados da tabela 6, a variável χ^2_{cal} (calculada) é menor que χ^2_{tab} (crítica) e o *p-value* é maior que o α estabelecido (5%). Assim, não se pode aceitar a hipótese H_1 que há diferença entre as médias do índice de transparência dos municípios situados em diferentes regiões do Brasil. Não obstante, confirma-se a tendência esperada nesse estudo de que os municípios localizados em regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) apresentem maior média no índice de transparência, porém essa diferença não é estatisticamente significativa.

De acordo com a Tabela 7, $F = 1,010 < F_{(0,05;4;91)} = 2,463$ e o $p\text{-value} = 0,406 > \alpha = 0,05$, o que leva a admitir que não existem diferenças significativas entre as médias do índice de transparência dos municípios situados em diferentes regiões do Brasil, com um nível de significância de 5%. Dessa forma, conclui-se que o fator considerado (região) não exerce influência sobre a variável em estudo (índice de transparência). Assim, rejeita-se a hipótese H_1 proposta nesse estudo que existe diferença entre os níveis de transparência quando considerada a região em que se situam os municípios da amostra, com coerência em ambos os testes realizados.

A Tabela 8 apresenta o resultado do teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis para diferença de médias do ITGP-M de acordo com a localização dos municípios em termos de capital, região metropolitana e interior do Estado.

Tabela 8 – Teste de Kruskal-Wallis para diferença de média do ITGP-M por localização dos municípios

Localização	N	Média	χ^2_{cal}	χ^2_{tab}	g.l.	α	$p\text{-value}$
Capital	24	67,15					
Região Metropolitana	35	32,69	22,433	5,99	2	0,05	0,000
Interior	37	51,36					

Nota: $\alpha = 0,05$.

A Tabela 9 apresenta o resultado do teste paramétrico de Análise da Variância para diferença de médias do ITGP-M de acordo com a localização dos municípios em termos de capital, região metropolitana e interior do Estado.

Tabela 9 – Análise da Variância: ITGP-M vs. Localização dos municípios

	Soma dos quadrados	Graus de liberdade	Quadrados médios	F_{cal}	$F_{\text{crítico}}$	$p\text{-value}$
Entre grupos (<i>Between Groups</i>)	12.939,133	2	6.469,566	14,541	3,087	0,000
Dentro dos grupos (<i>Within Groups</i>)	41.377,826	93	444,923			
Total	54.316,958	95				

Nota: $\alpha = 0,05$.

Conforme os dados da Tabela 8, a variável χ^2_{cal} (calculada) é maior que χ^2_{tab} (crítica) e o $p\text{-value}$ é menor que o α estabelecido, o que sinaliza a aceitação da H_2 de que há diferença significativa entre os índices de transparência dos municípios quando se considera a localização desses em termos de capital, região metropolitana e interior. Porém, a tendência esperada de que municípios que são capitais dos Estados ou situam-se em regiões

metropolitanas apresentariam ITGP-M médio superior aos municípios do interior não se verificou, uma vez que a média dos municípios do interior é superior à dos municípios localizados em regiões metropolitanas.

De acordo com a Tabela 9, $F = 14,541 > F_{(0,05;2;93)} = 3,087$ e $p\text{-value} = 0,000 < \alpha = 0,05$, o que sinaliza que não se pode rejeitar a hipótese de que existem diferenças significativas entre as médias do índice de transparência dos municípios quando se considera a localização desses em termos de capital, região metropolitana e interior, com um nível de significância de 5%. Dessa forma, admite-se que o fator considerado (localização) exerce influência sobre a variável em estudo (índice de transparência). Assim, aceita-se a hipótese H_2 proposta nesse estudo que existe diferença entre os níveis de transparência quando considerada a localização dos municípios em termos de capital, região metropolitana e interior, com coerência em ambos os testes realizados.

A Tabela 10 apresenta o resultado do teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis para diferença de médias do ITGP-M de acordo com a filiação partidária do gestor municipal (prefeito).

Tabela 10 – Teste de Kruskal-Wallis para diferença de média do ITGP-M de acordo com a filiação partidária do gestor municipal (prefeito)

Partido	N	Média	χ^2_{cal}	χ^2_{tab}	<i>g.l.</i>	α	<i>p-value</i>
PT	28	39,20					
PMDB	20	48,20					
PSDB	14	64,89					
PDT	7	55,21	10,155	12,592	6	0,05	0,118
PSB	7	40,86					
PP	5	62,10					
Demais partidos	15	46,87					

Nota: $\alpha = 0,05$.

A Tabela 11 apresenta o resultado do teste paramétrico de Análise da Variância para diferença de médias do ITGP-M de acordo com a Filiação partidária do gestor municipal (prefeito).

Tabela 11 – Análise da Variância: ITGP-M vs. Filiação partidária do gestor municipal (prefeito)

	Soma dos quadrados	Graus de liberdade	Quadrados médios	F_{cal}	$F_{crítico}$	<i>p-value</i>
Entre grupos (<i>Between Groups</i>)	6493,025	6	1082,171	2,014	2,214	0,406
Dentro dos grupos (<i>Within Groups</i>)	47823,933	89	537,348			
Total	54316,958	95				

Nota: $\alpha = 0,05$.

Conforme os dados da Tabela 10, a variável χ^2_{cal} (calculada) é menor que χ^2_{tab} (crítica) e o *p-value* é maior que o α estabelecido, o que sinaliza que não se pode rejeitar a H_3 de igualdade entre os índices de transparência dos municípios quando se considera a filiação partidária do gestor municipal (prefeito). Conforme exposto anteriormente, mesmo admitindo o pressuposto de que os partidos políticos apresentam ideologias e programas de governo distintos, as premissas teóricas adotadas nesse estudo sugerem que não há diferenças significativas no nível de divulgação de municípios governados por partidos diferentes, uma vez que os gestores são motivados por interesses pessoais.

De acordo com a Tabela 11, $F = 2,014 < F_{(0,05;6;89)} = 2,214$ e *p-value* = 0,406 > $\alpha = 0,05$, o que leva a admitir que não existem diferenças significativas entre as médias do índice de transparência dos municípios quando se considera a filiação partidária do gestor municipal (prefeito), com um nível de significância de 5%. Isso permite admitir que o fator considerado (filiação partidária) não exerce influência sobre a variável em estudo (índice de transparência). Assim, não se pode rejeitar a hipótese H_3 proposta nesse estudo de que não existe diferença entre os níveis de transparência quando considerada a filiação partidária do gestor municipal (prefeito), com coerência em ambos os testes realizados.

As variáveis Participação na rede de integração Mercociudades e Acessibilidade do *site* foram analisados com a aplicação do teste paramétrico *t* de *Student* e não-paramétrico de Mann-Whitney, com nível de significância de 5%. O Mann-Whitney é um teste não-paramétrico destinado a verificar se duas amostras independentes provêm de populações com médias iguais, em nível de significância preestabelecido (α). Quando o *p-value* for superior ao nível de significância preestabelecido, o resultado indica que a hipótese de igualdade de médias não pode ser rejeitada e, se for inferior, não deve ser aceita. Já o teste *t* de *Student* consiste numa técnica paramétrica em que as variáveis analisadas passaram por testes de normalidade.

A Tabela 12 a seguir mostra o ITGP-M médio dos municípios da amostra, a estatística (*t* ou *z*) do teste e a significância do teste paramétrico (Teste *t* de *Student*) e não-paramétrico (Mann-Whitney) de diferença de médias para cada um dos dois grupos amostrais formados pelas variáveis qualitativas Participação na rede de integração Mercociudades e Acessibilidade do *site*.

Tabela 12 – Diferença de médias (teste paramétrico e não-paramétrico)

Variáveis	Grupos	N	Média	Paramétrico		Não-paramétrico	
				t	p-value	z	p-value (bi-caudal)
Participação na Rede Mercociudades	a) Sim	40	78,90				
	b) Não	56	56,96	-4,949	0,000	-4,400	0,000
Acessibilidade do site	a) Aprovada	48	69,69				
	b) Não aprovada	48	62,52	-1,477	0,143	-1,557	0,119

Nota: $\alpha = 0,05$.

De acordo com os resultados dos testes apresentados na Tabela 12, nota-se que somente há diferença significativa entre as médias dos grupos da variável Participação na Rede Mercociudades. O grupo dos municípios que participam da rede Mercociudades apresenta um índice médio de transparência significativamente superior ao dos municípios que não participam da rede. O grupo dos municípios cujas *homepages* foram aprovadas quanto à acessibilidade, conforme esperado, apresenta uma média superior ao grupo de municípios cujas *homepages* não foram aprovadas, mas a diferença não é significativa. Esses resultados levam à aceitação da hipótese 3 e à rejeição da hipótese 4 e são coerentes em ambas as versões do teste. Ou seja: o grupo de municípios que participa da rede de integração Mercociudades possui um índice de transparência médio superior aos municípios que não participam. No que tange à acessibilidade do site, a média do grupo de municípios com sites mais acessíveis apresentou maior índice de transparência médio, porém não estatisticamente significativo.

4.3 TESTES DE CORRELAÇÃO

Como os testes de normalidade a que foram submetidas as variáveis quantitativas apresentaram divergência, optou-se por aplicar as versões paramétrica e não-paramétrica dos testes de correlação entre a variável dependente ITGP-M e as variáveis independentes: PIB *per capita*, Receita Orçamentária, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice FIRJAN, IRFS, IPC e Dinamismo Municipal.

O coeficiente de Pearson consiste numa medida de associação que independe das unidades de medidas das variáveis (MARTINS, 2006, p. 288), porém as variáveis analisadas devem ter passado por testes de normalidade. Ressalta-se que a interpretação do coeficiente de correlação de Pearson como medida da intensidade da relação linear entre duas variáveis é

puramente matemática, portanto está isenta de implicações causais. Isso implica em dizer que as variáveis associadas podem ser influenciadas por outras que originam a relação entre elas.

O coeficiente de Spearman, conforme Martins (2006, p. 297), é uma medida da intensidade da correlação entre duas variáveis com níveis de mensuração ordinal, de forma que os objetos analisados sejam organizados por postos em séries ordenadas.

A Tabela 13 a seguir apresenta o coeficiente e a significância da correlação paramétrica (Pearson) e não-paramétrica (Spearman) entre o índice de transparência dos municípios e cada uma das variáveis independentes quantitativas.

Tabela 13 – Coeficientes de correlação (teste paramétrico e não-paramétrico)

Variáveis	Paramétrico		Não-paramétrico	
	Coeficiente	<i>p-value</i>	Coeficiente	<i>p-value</i>
PIB <i>per capita</i> (<i>ln</i>)	0,527*	0,000	0,528*	0,000
Receita Orçamentária (<i>ln</i>)	0,658*	0,000	0,650*	0,000
IDH-M	0,565*	0,000	0,588*	0,000
Taxa de Alfabetização	0,389*	0,000	0,441*	0,000
Índice FIRJAN	0,495*	0,000	0,489*	0,000
IRFS	0,138	0,180	0,101	0,327
IPC	0,080	0,436	0,653*	0,000
Dinamismo municipal	0,476*	0,000	0,452*	0,000

Nota: *A correlação é significativa ao nível de 1% (teste bi-caudal).

A partir da Tabela 13, observa-se que para as associações analisadas o *p-value* apresentou relação positiva significativa para as variáveis: PIB *per capita*, Receita Orçamentária, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice FIRJAN e Dinamismo Municipal, tanto no teste paramétrico quanto no não-paramétrico. De acordo com o teste paramétrico, as variáveis mais fortemente associadas com o índice de transparência foram, nessa ordem: receita orçamentária, IDH-M, PIB *per capita*, índice FIRJAN, dinamismo municipal e taxa de alfabetização. A variável Índice de Potencial de Consumo (IPC) apresentou relação positiva significativa apenas no teste não-paramétrico. Já a variável IRFS que se refere ao Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios, como se esperava, apresentou relação positiva com o índice de transparência, porém essa relação não é considerada significativa em ambos os testes realizados. Esses resultados levam à aceitação das hipóteses 6, 7, 8, 9, 10 e 13 e à rejeição das hipóteses 11 e 12. A rejeição da hipótese 12 decorre da incoerência entre os dois testes realizados e a rejeição da hipótese 11 foi baseada na falta de significância estatística nos dois testes.

Com base dos resultados apresentados, pode-se concluir o pressuposto inicial dessa pesquisa que existe associação entre os indicadores socioeconômicos dos municípios e o níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos *sites* dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra desse estudo. Ressalta-se ainda que essa associação em geral tem direção positiva, ou seja, melhores indicadores socioeconômicos tendem a implicar em maior nível de transparência por parte dos municípios.

4.4 ANÁLISE DE REGRESSÃO

A regressão foi estimada pelo método dos mínimos quadrados. Esse método visa achar a menor soma possível dos quadrados dos resíduos. Para estimação do modelo de regressão, utilizou-se a abordagem *Stepwise*, considerada o mais comum dos métodos de busca sequencial. Essa abordagem permite examinar a contribuição de cada variável independente para o modelo. Estas variáveis são então selecionadas para inclusão com base em sua contribuição incremental sobre as variáveis já incluídas na equação. Os pressupostos da regressão linear foram atendidos do modelo proposto (normalidade dos resíduos – Sig. = 0,988, homoscedasticidade dos resíduos – Sig. = 0,504, linearidade dos coeficientes, ausência de autocorrelação serial nos resíduos – Durbin-Watson = 1,625 e ausência de colinearidade entre as variáveis explanatórias – Tolerance = 0,968 e VIF = 1,033).

As tabelas 14, 15 e 16 a seguir apresentam os parâmetros do modelo estimado que inclui as variáveis: receita orçamentária e dinamismo municipal.

Tabela 14 – Resumo do modelo de regressão

<i>R</i>	<i>R Square</i>	<i>Adjusted R Square</i>	<i>Std. Error of the Estimate</i>
0,752	0,566	0,557	15,923

Observa-se que o coeficiente de determinação ajustado (*Adjusted R Square* – R^2), que mede o grau de ajustamento da reta de regressão às observações e indica a proporção da variabilidade da variável dependente que é explicada pelas variáveis independentes, é 55,7%. Em outras palavras, o R^2 indica que 55,7% da variação na variável dependente ITGP-M é explicada pelas variações ocorridas nas variáveis independentes consideradas no modelo: receita orçamentária e dinamismo municipal. Os demais parâmetros foram superiores aos

outros modelos obtidos a partir do *Stepwise*, indicando a superioridade do modelo de regressão, considerando as variáveis citadas.

Tabela 15 – Teste ANOVA para o modelo de regressão

	<i>Sum of Squares</i>	<i>df</i>	<i>Mean Square</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
<i>Regression</i>	30.736,671	2	15368,336	60,612	0,000
<i>Residual</i>	23.580,287	93	253,551		
<i>Total</i>	54.316,958	95			

De acordo com Cunha e Coelho (2009, p. 151), a avaliação de uma boa ou má regressão múltipla está sempre atrelada à situação dos resíduos. Assim, quanto menor forem os resíduos quadrados, mais preciso será o modelo. A soma total dos quadrados (54.316,958) é o resíduo quadrado encontrado caso fosse utilizada somente a média da variável dependente ITGP-M para predição. Com as variáveis independentes incluídas no modelo, esse resíduo caiu para 23.580,287. O teste *F* analisa o efeito do conjunto das variáveis explicativas sobre a variável dependente, verificando a probabilidade de os parâmetros da regressão serem iguais a zero. A hipótese nula desse teste afirma que o R^2 é igual a zero. Como o *Sig.* (0,000) é menor que o α estabelecido (0,05), rejeita-se a hipótese nula de que o R^2 é igual a zero e conclui-se que a regressão é significativa no conjunto de seus parâmetros estimados. Isso indica ainda que pelo menos uma das variáveis independentes exerce influência sobre a variável dependente e o modelo é significativo.

Tabela 16 – Coeficientes do modelo de regressão

	<i>Unstandardized Coefficients</i>		<i>Standardized Coefficients</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
<i>(Constant)</i>	-293,528	38,364		-7,651	0,000
Receita Orçamentária	16,314	1,915	0,592	8,520	0,000
Dinamismo Municipal	0,280	0,052	0,371	5,343	0,000

A partir da análise da equação da regressão, tem-se que a variação de um ponto percentual na variável Receita Orçamentária provoca uma variação de 16,3 pontos percentuais, em média, na variável dependente e a variação de 1 ponto percentual na variável Dinamismo Municipal acarreta uma alteração de 0,28 pontos percentuais, em média, no ITGP-M. Assim, a variável que apresenta maior impacto sobre a variável dependente é a Receita Orçamentária, que também foi a mais fortemente associada à variável dependente de acordo com os testes de correlação. A equação de regressão pode ser sumariamente descrita da seguinte forma:

$$\text{ITGP-M} = -293,528 + 16,314 \ln \text{Receita Orçamentária} + 0,28 \text{ Dinamismo Municipal}$$

Conforme pode ser observado na tabela 16, de acordo com o teste *t*, a probabilidade de que os coeficientes das variáveis explicativas sejam estatisticamente nulos tende a zero (*Sig.* menor que o α estabelecido = 0,05). Isso confirma os resultados encontrados nos testes de correlação em relação às variáveis incluídas no modelo de regressão.

Assim, da análise de regressão, verifica-se que o modelo estimado consegue explicar em torno de 56% das variações que ocorrem com o índice de transparência através das variações na receita orçamentária e no dinamismo municipal, sendo que as variações na receita orçamentária são mais relevantes.

4.5 ANÁLISE DE *CLUSTERS*

Para a realização da análise de *cluster*, optou-se por utilizar como variáveis aglutinadoras os desempenhos obtidos por cada município nas categorias de informações que compõem o modelo de investigação (ITGP-M). As variáveis aglutinadoras, que já foram apresentadas no Quadro 5, são: C1 – Informações gerais sobre o Município, gestor municipal e vereadores; C2 – Legislação Municipal e Instrumentos de Planejamento Municipal; C3 – Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; C4 – Interação com os cidadãos e com a sociedade; C5 – Análise do Portal do Município; e C6 – Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão.

O SPSS possui três métodos de criação de *clusters*: o *Hierarchical Cluster Analysis*, o *K-Means Cluster Analysis* e o *TwoStep Cluster* (TSC). O primeiro é um método hierárquico de agrupamento e os demais não são. O método de análise *TwoStep Cluster* é um método avançado de análise exploratória que identifica agrupamentos naturais em um conjunto de dados. Nessa pesquisa a formação dos *clusters* foi realizada no SPSS a partir do método *TwoStep Cluster* (TSC).

A partir dos dados das categorias para cada município, foi definido automaticamente pelo SPSS que o número máximo de *clusters* gerados seria 15 e, como o critério de agrupamento selecionado foi o *Schwarz's Bayesian Criterion* (BIC), elege-se como melhor agrupamento aquele que apresentar o menor valor do BIC. Os resultados obtidos revelam que o melhor agrupamento deu-se a partir da formação de dois *clusters* (BIC=378,576), uma vez

as demais quantidades de *clusters* resultantes apresentaram um valor do BIC superior. O nível de confiança adotado foi de 95%.

A Tabela 17 apresenta a distribuição dos dois *clusters* resultantes da aplicação da técnica de análise de clusters e quantidade de objetos (municípios) que forma cada *cluster*.

Tabela 17 – Distribuição dos *clusters*

		N	% of Combined	% of total
<i>Cluster</i>	1	50	52,1%	52,1%
	2	46	47,9%	47,9%
	Combined	96	100%	100%
Total		96		100%

O desempenho dos 96 municípios da amostra em cada uma das seis categorias de informações que compõem o modelo de investigação deu origem a dois agrupamentos de municípios: o *cluster* 1 com 50 objetos (52%) e o *cluster* 2 com 46 objetos (48%).

O Quadro 7 a seguir apresenta a disposição dos municípios da amostra após a formação dos *clusters*.

Quadro 7 – Municípios da amostra conforme a formação dos *clusters*

<i>Cluster 1</i>		<i>Cluster 2</i>	
São Paulo	Londrina	Goiânia	Itaquaquecetuba
Rio de Janeiro	Joinville	São Gonçalo	Ribeirão das Neves
Salvador	Santos	São Luís	Anápolis
Fortaleza	Betim	Maceió	São Vicente
Belo Horizonte	São José do Rio Preto	Duque de Caxias	Caucaia
Curitiba	Caxias do Sul	Nova Iguaçu	Vitória da Conquista
Manaus	Florianópolis	Santo André	Paulista
Recife	Serra	Jaboatão dos Guararapes	Ponta Grossa
Porto Alegre	Porto Velho	Contagem	Guarujá
Belém	Piracicaba	Feira de Santana	Rio Branco
Guarulhos	Jundiaí	Ananindeua	Santarém
Campinas	Pelotas	Belford Roxo	Suzano
São Bernardo do Campo	Canoas	Aparecida de Goiânia	Petrolina
Teresina	Maringá	Niterói	Taubaté
Natal	Franca	Campos dos Goytacazes	São José dos Pinhais
Campo Grande	Vitória	Mauá	Santa Maria
Osasco	Foz do Iguaçu	Vila Velha	Gravataí
João Pessoa	Petrópolis	Olinda	Governador Valadares
Uberlândia	Blumenau	Diadema	Viamão
São José dos Campos	Uberaba	Carapicuíba	Boa Vista
Sorocaba	Cascavel	Campina Grande	Juazeiro do Norte
Ribeirão Preto	Limeira	Mogi das Cruzes	
Cuiabá	Volta Redonda	Cariacica	
Aracaju	Novo Hamburgo	Montes Claros	
Juiz de Fora	Barueri	Bauru	

As Tabelas 18, 19, 20, 21 e 22 apresentam a disposição dos municípios da amostra após a formação dos *clusters*, de acordo com as seguintes características qualitativas: região, localização, filiação partidária do gestor, participação na rede Mercociudades e acessibilidade do *site*.

Tabela 18 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa região após a formação dos *clusters*

Região	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Sudeste	25	52,1%	23	47,9%	48
Sul	13	72,2%	5	27,8%	18
Nordeste	7	38,9%	11	61,1%	18
Norte	3	42,9%	4	57,1%	7
Centro-Oeste	2	40,0%	3	60,0%	5
Total	50		46		96

De acordo com a classificação dos municípios da amostra por região, a formação dos *clusters* revela uma concentração dos municípios da região Sul no *cluster* 1, enquanto a maior parte dos municípios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste foi alocada no *cluster* 2. Por sua vez, os municípios da região Sudeste, a mais representativa da amostra, apresentaram uma divisão mais equilibrada entre os dois *clusters*.

Tabela 19 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa localização após a formação dos *clusters*

Localização	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Capital	19	79,2%	5	20,8%	24
Região Metropolitana	9	25,7%	26	74,3%	35
Interior	22	59,5%	15	40,5%	37
Total	50		46		96

Conforme a classificação dos municípios da amostra por localização em termos de capital, região metropolitana e interior do Estado, a formação dos *clusters* revela uma concentração dos municípios que são capitais no *cluster* 1, enquanto a maior parte dos municípios localizados em regiões metropolitanas foi alocada no *cluster* 2. Por sua vez, os municípios localizados no interior dos Estados, a categoria mais representativa da amostra, apresentaram uma divisão mais equilibrada entre os dois *clusters*, embora a cerca de 60% tenha sido incluída no *cluster* 1.

Tabela 20 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa filiação partidária após a formação dos *clusters*

Partido	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
PT	12	42,9%	16	57,1%	28
PMDB	9	45,0%	11	55,0%	20
PSDB	10	71,4%	4	28,6%	14
PDT	5	71,4%	2	28,6%	7
PSB	3	42,9%	4	57,1%	7
PP	4	80,0%	1	20,0%	5
Outros	7	46,7%	8	53,3%	15
Total	50		46		96

Em relação à classificação dos municípios da amostra por filiação partidária do gestor municipal, a formação dos *clusters* revela que três partidos (PSDB, PDT e PP) se concentraram de forma mais evidente no *cluster* 1; os demais apresentaram uma distribuição mais equilibrada entre os dois *clusters*.

Tabela 21 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa participação na rede Mercociudades de integração municipal após a formação dos *clusters*

Rede Mercociudades	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Sim	28	70,0%	12	30,0%	40
Não	22	39,3%	34	60,7%	56
Total	50		46		96

No que tange à classificação dos municípios da amostra em termos de participação na rede Mercociudades de integração municipal, a formação dos *clusters* revela uma concentração dos municípios que estão integrados à rede no *cluster* 1 (70%); por sua vez, o *cluster* 2 abrange mais de 60% dos municípios que não participam da rede Mercociudades.

Tabela 22 – Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa acessibilidade do *site* após a formação dos *clusters*

Acessibilidade	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Aprovados	28	58,3%	20	41,7%	48
Não Aprovados	22	45,8%	26	54,2%	48
Total	50		46		96

Com referência à classificação dos municípios da amostra quanto à acessibilidade do *site*, a formação dos *clusters* revela uma distribuição mais equilibrada, embora a maioria (58%) dos municípios cujas *homepages* foram aprovadas quanto à acessibilidade foi alocada

no *cluster* 1 (70%); por sua vez, o *cluster* 2 incluiu mais de 54% dos municípios cujas *homepages* não foram aprovadas quanto à acessibilidade.

Tabela 23 – Média das variáveis de natureza quantitativa por *cluster* e no geral

Variáveis	Cluster 1	Cluster 2	Geral
ITGP – M	84,88	45,70	66,10
População	1.033.795	441.721	750.093
PIB <i>per capita</i> (R\$)	23.137	12.680	18.126
Receita 2008 (mil R\$)	1.818.309	505.841	1.189.418
IDH-M	0,821	0,779	0,801
Taxa de Alfabetização (%)	93,63	90,79	92,27
Índice FIRJAN	0,816	0,756	0,787
IRFS	0,504	0,490	0,497
IPC	0,899	0,237	0,582
Dinamismo Municipal	113,88	85,78	100,42

Após a formação dos clusters, foram levantadas as médias do ITGP-M (variável dependente) e também das variáveis explicativas de natureza quantitativa. Como se pode observar na Tabela 23, para todas as variáveis apresentadas as médias do *cluster* 1 são superiores às do *cluster* 2 e também do geral da amostra. Com isso, não se afirma que tais índices são variáveis discriminadoras, mas que têm potencial de auxiliar na compreensão das características dos objetos de cada agrupamento formado a partir das variáveis utilizadas na *análise de clusters*.

A Tabela 24 apresenta as medidas centróides de cada uma das seis variáveis aglutinadoras utilizadas na análise de *cluster*.

Tabela 24 – Centróides das variáveis em cada *cluster* e no conjunto

Variável	Parâmetro	Cluster		Geral
		1	2	
C1	Média	5,54	3,52	4,57
	Desvio Padrão	1,474	1,643	1,851
C2	Média	9,24	5,35	7,38
	Desvio Padrão	1,661	3,641	3,394
C3	Média	14,56	3,54	9,28
	Desvio Padrão	8,584	3,449	8,617
C4	Média	9,80	5,65	7,81
	Desvio Padrão	2,010	2,331	2,999
C5	Média	4,36	3,13	3,77
	Desvio Padrão	1,025	1,067	1,209
C6	Média	41,38	24,50	33,29
	Desvio Padrão	7,071	8,578	11,511

De acordo com as medidas de cada uma das variáveis utilizadas para formação dos *clusters*, verifica-se que para todas o *cluster* 1 apresenta valores mais elevados. Pode-se

afirmar que isso significa que os municípios incluídos no *cluster* 1 foram aqueles que apresentaram um maior nível de informações relativas à gestão pública, de acordo com o modelo de investigação adotado. Em outras palavras, se os municípios do *cluster* 1 tiveram melhor desempenho nas categorias que formam o modelo de investigação, é lógico admitir que, em média, o índice de transparência dos mesmos foi significativamente superior.

O método *TwoStep Cluster* (TSC) de formação de *clusters* apresenta também a relevância de cada uma das variáveis utilizadas no agrupamento dos objetos. De acordo com o *Bonferroni Adjustmet*, nos dois *clusters* todas as variáveis contribuíram para agrupar os municípios. Porém a relevância no *cluster* 1 segue a seguinte ordem: C6, C2, C4, C1, C3 e C5. No *cluster* 2, a ordem de relevância foi: C3, C6, C4, C1, C5 e C2. Nota-se que o desempenho na variável C6, que contempla informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão em áreas específicas de interesse público, apresentou regularidade na relevância, sendo a primeira variável mais relevante no *cluster* 1 e a segunda no *cluster* 2.

A partir dos resultados verificados na análise de *clusters*, tem-se que: foi possível agrupar os 96 municípios da amostra em dois grupos (*clusters*). O *cluster* 1 é aquele que apresentou os maiores desempenhos médios nas variáveis explicativas quantitativas consideradas nesse estudo (população, PIB *per capita*, receita orçamentária, IDH-M, taxa de alfabetização, Índice Firjan IRFS e IPC e dinamismo municipal) e também na variável dependente (ITGP-M). O *cluster* 1 contempla a maioria dos municípios da região Sul e 19 das 24 capitais da amostra. Além disso, a maioria dos municípios integrantes da rede Mercociudades também está no *cluster* 1. Por sua vez, o *cluster* 2 contém os municípios com menores desempenhos nas variáveis utilizadas na formação dos *clusters* e nas variáveis explicativas quantitativas consideradas nesse estudo. A maioria dos municípios situados em regiões metropolitanas está no *cluster* 2, que contém também a maior parte dos municípios da amostra não integrados à rede Mercociudades.

5 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo buscou-se compreender, à luz do problema de pesquisa levantado, o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios podem estar relacionadas com o nível de transparência observado. A amostra é composta por 96 municípios incluídos entre os cem mais populosos do Brasil. As características dos municípios selecionadas foram: região, localização, filiação partidária do gestor municipal, participação do município na rede Mercociudades, acessibilidade do *site* da prefeitura municipal e os indicadores: PIB *per capita*, receita orçamentária, IDH-M, taxa de alfabetização, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo (IPC) e Dinamismo municipal.

A principal teoria usada para sustentar os achados foi a Teoria da Agência. A aplicação dessa teoria ao contexto do setor público assume que existe conflito de interesses entre governantes e cidadãos, uma vez que os governantes têm interesses pessoais que buscam defender, mesmo tendo sido eleitos para garantir a salvaguarda do interesse público. Essa premissa também é assumida pela Teoria da Escolha Pública. A teoria da agência preconiza ainda que uma das consequências desse conflito é a assimetria informacional, a qual decorre do fato dos agentes (governantes) possuírem maior quantidade de informações a cerca de sua atuação enquanto gestor pública do que o principal (os cidadãos). Segundo a literatura, a assimetria informacional é consequência do déficit de *accountability* observado na administração pública.

Á luz dos pressupostos da teoria da agência espera-se que os governantes disponibilizem informações incompletas aos cidadãos acerca de sua atuação na gestão dos recursos públicos. Os pressupostos da teoria dos ciclos políticos permitem afirmar que a quantidade e qualidade das informações disponibilizadas pelos governantes aos cidadãos têm como objetivo assegurar a permanência dos governantes ou de seus grupos políticos nos cargos.

A partir dos conceitos de governança pública e de transparência apresentados, entende-se que a *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da atuação da gestão pública, bem como

suas implicações para a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a Internet.

Para atingir os propósitos desse estudo, os níveis de transparência das informações acerca da gestão pública nos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros foram levantados mediante a construção de um modelo de investigação denominado de Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Esse índice foi elaborado com base em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior.

Os itens que compõem o ITGP-M foram organizados em seis categorias de acordo com as características das informações. As categorias foram as seguintes: informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; informações sobre a interação com os cidadãos e com a sociedade; análise do portal do município; e informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão, a qual contemplou informações de áreas de grande interesse social, entre as quais: segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, meio ambiente, atuação dos setores econômicos (indústria, comércio, serviços e agricultura), emprego e renda e transporte.

A partir dos objetivos propostos para esse estudo, destacam-se as seguintes constatações:

O objetivo específico 1 – identificar na literatura os instrumentos que podem ser associados a uma gestão pública transparente, foi alcançado a partir do referencial teórico apresentado. Segundo a literatura, os instrumentos associados a uma gestão pública transparente não estão restritos a informações financeiras e fiscais, mas devem englobar também informações qualitativas que despertem o interesse do cidadão e favoreçam a participação social. Além disso, para uma gestão pública transparente também pode ser associada à utilização de meios de comunicação adequados para disponibilização das informações aos cidadãos, com destaque para a Internet. As teorias apresentadas no referencial teórico – Teoria da Agência, Teoria da Escolha Pública, Teoria dos Ciclos Políticos e Teoria do Agir Comunicativo – podem contribuir para explicar que a divulgação de informações sobre a gestão pública está aquém das expectativas, entre outros motivos, porque os gestores públicos têm interesses que podem ser afetados com a divulgação

completa e transparente de informações sobre sua gestão. Isso porque a própria literatura corrobora que a transparência promove controle social.

Em relação ao objetivo específico 2 – verificar o nível de divulgação de informações acerca da gestão pública nos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros: com base na pontuação levantada, constatou-se que os municípios da amostra não divulgaram de forma completa as informações acerca da gestão pública municipal, de acordo com o modelo de investigação proposto. Das seis categorias de informações do modelo, em cinco delas não se observou atendimento a todos os itens. A média geral do índice de transparência (ITGP-M) foi 66,10. Sendo 143 a pontuação máxima possível, observou-se que o município com menor pontuação alcançou 15 pontos (10,5%) e o município com maior índice atingiu 122 pontos (85%) Por se tratar dos maiores municípios brasileiros em termos populacionais, que juntos respondem por 60% do PIB brasileiro, considera-se que os índices alcançados, em média, são baixos, haja vista que estão abaixo de 50% da pontuação máxima possível. Entende-se também que os municípios apresentaram um nível de transparência de informações da gestão pública municipal incompatível com o seu desenvolvimento socioeconômico, porém esse entendimento é compatível com os pressupostos da teoria da agência. Segundo essa teoria, os gestores tendem a apresentar informação incompleta acerca de sua atuação aos cidadãos, que são considerados como principais no âmbito do setor público.

Fazendo uma descrição sumária das características dos municípios da amostra, tem-se que: 50% dos municípios estão situados na região Sudeste, porém, todas as cinco regiões geográficas do Brasil estão contempladas na amostra; entre os municípios da amostra, 24 são capitais, 35 são municípios distribuídos entre as regiões metropolitanas do Brasil e 37 são municípios do interior dos Estados; em relação à filiação partidária dos gestores municipais foram identificadas 12 legendas, sendo que as mais representativas foram o PT (28 municípios) e o PMDB com 20 municípios; no que tange à participação dos municípios na rede Mercociudades de integração municipal, dos 96 municípios da amostra, 40 encontram-se integrados à essa rede; quanto à acessibilidade das *homepages*, 50% dos *sites* não apresentaram erros que dificultam o acesso ao conteúdo.

No que tange ao objetivo específico 3 – relacionar possíveis fatores de influência para uma maior ou menor transparência na divulgação dos atos da gestão pública municipal, foram testadas treze hipóteses que relacionam o ITGP-M e as variáveis explicativas, os testes realizados revelaram que: não existe diferença entre os níveis de transparência quando considerada a região, mas existe diferença entre os níveis de transparência quando

considerada a localização dos municípios em termos de capital, região metropolitana e interior; no que tange à filiação partidária dos gestores municipais (prefeitos), não se rejeitou a hipótese de igualdade das médias; o grupo dos municípios que participa da rede Mercociudades apresenta um índice médio de transparência significativamente superior ao dos municípios que não participam da rede; quanto à acessibilidade do *site*, o grupo dos municípios cujas *homepages* foram aprovadas apresenta uma média superior, mas não significativa em relação ao grupo de municípios cujas *homepages* não foram aprovadas. Os testes de hipóteses que envolveram o ITGP-M e as variáveis independentes quantitativas apontam para uma relação positiva significativa para as variáveis: PIB *per capita*, Receita Orçamentária, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice FIRJAN e Dinamismo Municipal. As variáveis IPC e IFRS apresentaram relação positiva com o índice de transparência, porém não significativa.

A partir do objetivo específico 4 – estimar um modelo de regressão linear múltipla que possa explicar a variação do nível de divulgação eletrônica de informações acerca da gestão pública por parte dos municípios, constatou que o modelo estimado consegue explicar em torno de 56% das variações que ocorrem com o índice de transparência, através das variações na receita orçamentária e no dinamismo municipal, sendo que as variações na receita orçamentária são mais relevantes

Em relação ao objetivo específico 5 – agrupar os municípios da amostra de acordo com o desempenho observado no nível de divulgação das informações concernentes à gestão pública, foi aplicada a técnica multivariada de análise de *clusters*, a partir da qual os municípios da amostra foram divididos em dois grupos: o primeiro grupo congrega os municípios com melhor desempenho médio no índice de transparência e também nos indicadores socioeconômicos considerados. Esse grupo também contém a maioria das capitais, dos municípios da região sul e sudeste e também a maioria dos municípios integrantes da rede Mercociudades. O segundo grupo contém os municípios com menores desempenhos médios nas variáveis utilizadas na formação dos *clusters* e nas variáveis explicativas quantitativas utilizadas nesse estudo. A maioria dos municípios situados em regiões metropolitanas está no segundo *cluster*, que contém também a maior parte dos municípios da amostra não integrados à rede Mercociudades.

Com base nos resultados apresentados, pode-se concluir o pressuposto inicial dessa pesquisa de que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão

pública observados nos *sites* dos grandes municípios brasileiros que compõe a amostra desse estudo. Ressalta-se ainda que essa associação, em geral, tem direção positiva, ou seja, melhores condições socioeconômicos tendem a implicar em maior nível de transparência por parte dos municípios.

Essas conclusões se restringem à amostra e ao período analisado. Para pesquisas futuras, sugere-se que sejam agregados diferentes indicadores ao modelo de investigação com vistas a aperfeiçoar as tentativas de mensurar a divulgação de informações acerca da gestão pública em meios eletrônicos. Sugere-se também que sejam empregadas diferentes *proxies* para as variáveis e outras abordagens teóricas. Acredita-se que a agregação de outros indicadores a utilização de outras abordagens teóricas podem contribuir para fomentar as discussões acerca da transparência na divulgação de informações de interesse público por parte dos entes governamentais a partir da Internet.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. Informação, poder e disputa. **Jornal Correio Brasiliense**, Brasília, 2 de abril de 2009.
- AKDERE, Mesut; AZEVEDO, Ross E. Agency Theory Implications for Efficient Contracts in Organization Development. **Organization Development Journal**, Chesterland, v. 24, n. 2, p. 43-54, Summer 2006.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.
- ALBUQUERQUE, João Henrique Medeiros de; ANDRADE, Cacilda Soares de; MONTEIRO, Geiziane Braga; RIBEIRO, Juliana Cândida. Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-Sociedade. In: 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007, São Paulo. **Anais...**, FEA/USP, 2007.
- ARROW, Kenneth J.. The economics of the agency. In: **Principals and agents: The structure of business**. ed. John W. Pratt and Richard J. Zeckhauser. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1984, p. 1 – 35.
- BANDEIRA, Aline Alves. Informação e exercício da accountability. In: VI Congresso Nacional de Ciência da Informação. **Anais...**, Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- BARRETT, Pat. **Corporate Governance in the Public Sector Context**. April 2001. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Corporate_Governance_in_the_Public_Sector_Context.pdf>. Acesso em: 30 out. 2009.
- BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. **Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications**. The World Bank, 2005.
- BITTENCOURT, Jeferson Luis. **Evidências de ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais – 1983/2000**. 2002. 142f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002.
- BLAIS, André; NADEAU, Richard. The Electoral Budget Cycle. **Public Choice**, v. 74, n. 4, p. 389-403, Springer 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- BRASIL. **Lei Complementar Federal n.º 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 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/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em: 30 out. 2009a.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 14 jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 14 jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 14 jan. 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Avaliador e simulador de acessibilidade de sítios**. Disponível em: <<https://governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-MAG/ases-avaliador-e-simulador-de-acessibilidade-sitios>>. Acesso em: 01 set. 2009b.

BUFONI, André Luiz; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa; MONTEIRO, Paulo R. A.; FERNANDES, Leonardo Pitanga. Um estudo da transparência nas demonstrações contábeis das agências reguladoras. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 156, p. 37-50, set./out., 2005.

CADBURY COMMITTEE (UK). **Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance**, December 1992.

CARLOS, Flavio A.; LOPES, Jorge E. de Gusmão; PEDERNEIRAS, Marcleide M. M.; MACÊDO, João M. Alves; AMARO, Rodrigo G.; RIBEIRO FILHO, José Francisco. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 1-15, 2008.

CARVALHO, Antonio Gledson de. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**, São Paulo v. 37, n. 3, p.19-32, jul./set. 2002.

CHÂTELET, François; PISIER-KOUCHNER, Évelyne. **As concepções políticas do século XX**: história do pensamento político. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, v. 4, nº 16, p. 386-405, Nov. 1937. Disponível em: <<http://www.sonoma.edu/users/e/eyler/426/coase1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.

COATS, Jennifer C.. Applications of principal-agent models to government contracting and accountability decision making. **International Journal of Public Administration**, Philadelphia, v. 25, p. 441-61, 2002.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise Risk Management – Integrated Framework** (September 2004). Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf>. Acesso em: 30 out. 2009.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº 1.135/2008: Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.8 – Controle Interno. <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1135.doc>. Acesso em: 30 out. 2009.
- CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins da; SANTOS, Ruthberg dos. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: II Encontro de Administração da Informação, 2009, Recife. **Anais...**, ANPAD, 2009.
- CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves; COELHO, Antonio Carlos. Regressão Linear Múltipla. In: CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria (Coord.). **Análise multivariada**: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. São Paulo: Atlas, 2009, p. 131-231.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- EISENHARDT, Kathleen M.. Agency theory: An assessment and review. **Academy of Management Review**, New York, v. 14, p. 57-74, 1989.
- FAMA, Eugene F. Agency Problems and the Theory of the Firm. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 88, n. 2, p. 288-307, Apr. 1980.
- FILELLINI, Alfredo. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1994.
- FORMAINI, Robert L.; James M. Buchanan - The Creation of Public Choice Theory The Creation of Public Choice Theory. Federal Reserve Bank of Dallas. **Economic Insights**, v. 8, n. 2, 2005. Disponível em: <<http://www.dallasfed.org/research/ei/ei0302.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.
- FOX, Justin. Government transparency and policymaking. **Public Choice**, v. 131, n. 1, p. 23 – 44, Apr. 2007.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Code of Good Practices on Fiscal Transparency** (2007). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.
- GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. **Municípios brasileiros na rede Mercocidades**: segurança jurídica às ações internacionais. 2008. 192f. Dissertação. Mestrado em Direito. Universidade Católica de Santos. Santos, 2008.
- GAZETA MERCANTIL. **Atlas do Mercado Brasileiro**. Ano VI, nº 6. São Paulo: Gazeta Mercantil, fev. 2005.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.
- GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005. **Anais...**, CLAD, 2005.

GONÇALVES, Maria Augusta Salin. Teoria da ação comunicativa de Habermas: possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 66, p. 125-140, 1999.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **Concepts Statement n° 1** – Objectives of Financial Reporting, May 1987.

GRAU, Nuria Cunill. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. In: **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**, n° 8 – Gestão pública e participação. Salvador: FLEM, 2005.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el control social. In: **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD, BID. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Passado como futuro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.

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

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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

HODGES, Ron; WRIGHT, Mike; KEASEY, Kevin. Corporate governance in the public services: concepts and issues. **Public Money & Management**, London, v. 16, n. 2, p. 7 – 13, April 1996.

HOLANDA, Victor Branco de; VIEIRA, Laércio Mendes. Teoria do controle aplicada ao setor público. In: RIBEIRO FILHO, José Francisco; LOPES, Jorge; PEDERNEIRAS, Marcleide (org.). **Estudando teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 239-263.

HUME, David. **Investigação acerca do entendimento humano**, São Paulo: Nova Cultural, 2004.

ICERMAN, Rhoda C.; SINASON, David H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. **Public Fund Digest**, v. VII, n° 1, p. 64-80, 1996. Disponível em: <<http://www.icgfm.org/downloads/total.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contagem da População 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2009.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the Public Sector**: a governing body perspective, Study n. 13. New York: IFAC, August 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts** (1998). Disponível em: <<http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

JENSEN, Michael C.. Self-Interest, Altruism, Incentives, & Agency Theory. **Journal of Applied Corporate Finance**, v. VII, n. 2, Summer 1994.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H.. Theory of the Firm - Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, New York, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct.1976.

JUSTICE, Jonathan B.; MELITSKI, James; SMITH, Daniel L.. E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices? **The American Review of Public Administration**, v. 36, nº 3, Sept., 2006. Disponível em: <<http://arp.sagepub.com/cgi/reprint/36/3/301>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. São Paulo: BNDES, 2001.

KIM, Pan Suk; HALLIGAN, John; CHO, Namshin; OH, Cheol H.; EIKENBERRY, Angela M. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 65, nº 6, Nov./Dec. 2005.

LAMBRIGHT, Kristina T. Agency Theory and Beyond: Contracted Providers' Motivations to Properly Use Service Monitoring Tools. **Journal of Public Administration Research and Theory**. London, v. 19, p. 207 – 227, Apr. 2008.

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

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.

MARTINEZ, Antonio. Lopo. Agency Theory na pesquisa contábil. In: XXII Encontro da ANPAD, 1998, Foz de Iguaçu. **Anais...**, 1998.

MARTINEZ, Leonardo. A Theory of Political Cycles. Federal Reserve Bank of Richmond. **Working Paper Series**, nº. 05-04R, 2005. Disponível em: <http://www.richmondfed.org/publications/research/working_papers/2005/pdf/wp05-4r.pdf>. Acesso em: 30 out. 2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística geral e aplicada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS - PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. Breves anotações sobre disposições da Lei Complementar nº 101, de 4.5.00. In: QUADROS, C. (org.). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações - uma primeira abordagem**. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

- MOREIRA, Ivana. Governo estuda impor Lei de Acesso a Estados. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 3 de abril de 2009.
- NOSSA, Valcemiro; KASSAI, Sílvia; KASSAI, José Roberto. A Teoria do Agenciamento e a Contabilidade. In: XXIV Encontro da ANPAD, Florianópolis, 2000. **Anais...**, ANPAD, 2000.
- OLIVEIRA, José Renato Sena; MARTINEZ, Antonio Lopo. A contabilidade e o hipertexto: um estudo sobre o uso de *websites* como meio de disseminação científica contábil por instituições de ensino superior brasileiras. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18 n. 43, p. 97-108, jan./abr. 2007.
- OLIVEIRA, Kleber Vasconcellos de; CARVALHO, Frederico Antonio Azevedo de. A contabilidade governamental e a teoria dos ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil sobre os municípios do Estado do Rio de Janeiro 1998 / 2006. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2008, Gramado. **Anais...**, CFC, 2008.
- OLIVEIRA, Robson Ramos; SILVA, Aline Moura Costa da; MORAES, Melissa Christina Corrêa 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.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Best Practices for Budget Transparency – 2002**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2009.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Principles of Corporate Governance - 2004**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2009.
- PAIVA, Clarice Pereira de Ribeiro; ZUCCOLOTTO, Robson. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo, 2009. **Anais...**, ANPAD, 2009.
- PEREIRA, Júlio César R. **Análise de dados qualitativos**: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais. 3 ed. São Paulo: EDUSP, 2004.
- PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, Lisboa, v. XXXII, n. 141, p. 419-442, 1997.
- PÉREZ, Carmen C.; BOLÍVAR, Manuel P. Rodríguez; HERNÁNDEZ, Antonio M. López. e-Government process and incentives for online public financial information. **Online Information Review**, Bradford, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.
- PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECI, Alketa. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2007. **Anais...**, ANPAD, 2007.
- PINHO, José Antonio Gomes de. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: II Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo, 2006. **Anais...**, São Paulo, ANPAD, 2006.
- PLATT NETO, Orion A.; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra R.; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PONCHIROLLI, Osmar. O capital humano como elemento estratégico na economia da sociedade do conhecimento sob a perspectiva da teoria do agir comunicativo. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 29-42, jan./abr. 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

RODRIGUES, Adriano; PAULO, Edilson. Introdução à Análise Multivariada. In: CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria. (Coord.). **Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. São Paulo: Atlas, 2009, p. 1-72.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo, Martins Fontes, 1996.

ROZO, José Danúbio. **Relação entre mecanismos de governança corporativa e medidas de performance econômica das empresas brasileiras integrantes do Índice Brasil da Bolsa de Valores de São Paulo**. 2003. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

RYAN, Christine M.; NG, Chew. Public sector corporate governance disclosures: An examination of annual reporting practices in Queensland. **Australian Journal of Public Administration**, Canberra, v.59, n. 2, p. 11-23, 2000.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: Encontro de Administração Pública e Governança, Rio de Janeiro, 2004. **Anais...**, ANPAD, 2004.

SALGADO, Lucia Helena. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 2003, (IPEA –Texto para discussão n° 941).

SÁNCHEZ, Alfredo Chirino. The Right of Access to Information and Public Scrutiny: Transparency as a Democratic Control Instrument. In: OECD. **Public sector transparency and accountability: making it happen**. Paris: OECD, 2002, p. 163-166.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. 2008. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Recife, 2008.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Lilian Regina dos. **A governança empresarial e a emergência de um novo modelo de controladoria**. 2004. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SATO, Cláudio Seiji. **Utilizando a internet na administração pública**. Brasília: ENAP, 1997, (Texto para discussão, 22).

SHAW, Jane S.. Public Choice Theory. In: **Concise Encyclopedia of Economics**, 1st edition, 2005. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html>>. Acesso em: 30 out. 2009.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W.. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, Durham - North Carolina, v. 52, n. 2, p. 737-783, Jun., 1997.

SHUGHART II, William F.. Public Choice Theory. In: **Concise Encyclopedia of Economics**, 2nd edition, December, 2007. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>>. Acesso em: 30 out. 2009.

SIFFERT FILHO, Nelson Fontes. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). 1996. 204f. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

SILVA, Daniel Salgueiro da (coord.). **Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios**. 2. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos, 2000.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Lino Martins da; MOREIRA, Sonia Virgínia. A Internet como instrumento de comunicação organizacional no setor público. **UNIREVISTA**, São Leopoldo, v. 1, n. 3, jul. 2006.

SILVA, Márcia Ferreira Neves da; RIBEIRO FILHO, J. F.. A transparência da informação contábil na perspectiva do agir comunicativo de Habermas: um estudo de caso no fundo de previdência complementar da Vasp: AEROS. In: I Seminário UFPE de Ciências Contábeis, 2007, Recife. **Anais...**, UFPE, 2007.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo, Atlas, 2005.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo, Atlas, 2008.

SLOMSKI, Valmor. **Teoria do Agenciamento no Estado** – uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. 1999. 107f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SOUZA, Antônio A.; BOINA, Terence M.; AVELAR, Ewerton A.; GOMIDE, Pedro L. R. Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2008, Gramado. **Anais...**, CFC, 2008.

SPRECHER, Milford H.. Racing to e-government: Using the Internet for citizen service delivery. **Government Finance Review**, v. 16, n. 5, Oct. 2000.

STIGLITZ, Joseph. E. **On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life**. Oxford Amnesty Lecture, 1999.

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

TIMMERS, Hans. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?** The Netherlands Ministry of Finance. In: 9th Fee Public Sector Conference, Nov. 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 30 out. 2009.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (TI – Espanha). **Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2009 (ITA)**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.es/>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

UNITED NATIONS & AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. **Benchmarking e-government: a global perspective. Assessing the progress of the UN member states – 2002**. New York: United Nations. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021547.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.

VIEIRA, Augusto Cesar Gadelha (coord.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2007**. 2. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2008.

WATSON, Elizabeth. Public-sector corporate governance: British Columbia's best-practices reforms. **Ivey Business Journal**. Mar./Apr. 2004. Disponível em: <http://www.iveybusinessjournal.com/view_article.asp?intArticle_ID=473>. Acesso em: 30 out. 2009.

WELCH, Eric W.; WONG, Wilson. Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, London, v. 11, n. 4, p. 509-538, Oct. 2001.

APÊNDICES

Apêndice A – Modelo de Investigação da Transparência da Gestão Pública Municipal

Apêndice B – Indicadores utilizados nas análises dos municípios da amostra

Apêndice A – Modelo de Investigação da Transparência da Gestão Pública Municipal

Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)

Instrumento de Coleta de Dados

Nº	Item	Base Teórica	Pontuação Máxima
I) Informações gerais sobre o Município, gestor municipal e vereadores			
1	Detalhamento dos órgãos municipais, suas funções e seus responsáveis	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
2	Divulgação de endereço eletrônico (e-mail ou homepage) dos órgãos municipais	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
3	Divulgação de informações básicas sobre autarquias e/ou empresas municipais	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
4	O Município possui Agenda 21 Local ou Plano Estratégico Municipal	Welch e Wong (2001); ITA (2009)	1
5	Divulgação de informações sobre a filiação político-partidária dos eleitos para o Poder Executivo e Legislativo (prefeito e vereadores)	ITA (2009); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
6	Divulgação de informações biográficas e profissionais do prefeito e vereadores	ITA (2009); IFAC (2001)	2
7	Divulgação de e-mail ou formulário de contato do prefeito, secretários e/ou vereadores do Município	Welch e Wong (2001); ITA (2009)	2
8	Divulgação de informações sobre a remuneração do prefeito, secretário e/ou dos vereadores	ITA (2009)	1
II) Legislação Municipal e Instrumentos de Planejamento Municipal			
9	Divulgação da legislação ordinária do Município	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2009)	1
10	Lei Orgânica Municipal	Art. 29, CF/1988	1
11	Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal	Lei nº 10.257/2001, art. 40	1
12	Plano Plurianual (PPA) em vigência	Lei nº 101/2000, art. 48; Justice, Melitski e Smith (2006)	1
13	Planos Plurianuais (PPA) anteriores	Lei nº 101/2000, art. 48	1
14	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigência	Lei nº 101/2000, art. 48	1
15	Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anteriores	Lei nº 101/2000, art. 48	1
16	Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigência	Lei nº 101/2000, art. 48; Justice, Melitski e Smith (2006)	1
17	Leis Orçamentárias Anuais (LOA) anteriores	Lei nº 101/2000, art. 48	1
18	Divulgação das alterações no orçamento (ex. créditos adicionais) aprovadas pelo Legislativo Municipal	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
19	Divulgação dos orçamentos e/ou prestações de contas dos órgãos descentralizados ou empresas municipais	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
III) Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais			

20	Relatório de Prestação de Contas	Lei n.º 4.320/1964, art. 101; Lei n.º 101/2000, art. 48; Herawaty e Hoque (2007); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	3
21	Balanco Orçamentário	Lei n.º 4.320/1964, art. 101; Lei n.º 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	3
22	Balanco Patrimonial	Lei n.º 4.320/1964, art. 101; Lei n.º 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	3
23	Balanco Financeiro	Lei n.º 4.320/1964, art. 101; Lei n.º 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	3
24	Demonstração das Variações Patrimoniais	Lei n.º 4.320/1964, art. 101; Lei n.º 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	3
25	Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)	Lei n.º 101/2000, art. 48; Lei n.º 9.755/1998; Santana Júnior (2008)	3
26	Versão Simplificada do RREO	Lei n.º 101/2000, art. 49; Santana Júnior (2008)	3
27	Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)	Lei n.º 101/2000, art. 50; Santana Júnior (2008)	3
28	Versão Simplificada do RGF	Lei n.º 101/2000, art. 51; Santana Júnior (2008)	3
29	Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas referente às prestações de contas do último exercício	Lei n.º 101/2000, art. 52; Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Santana Júnior (2008)	3
30	Tempestividade na divulgação dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica	Lei n.º 101/2000, art. 53; Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
31	Divulgação de informações sobre a estrutura ou política de controle interno municipal	ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
32	Divulgação do montante da dívida municipal	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
33	Divulgação de informações sobre a evolução da dívida municipal em relação aos anos anteriores	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
34	Divulgação de informações qualitativas sobre a destinação das operações de crédito (empréstimos) realizadas pelo município	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
35	O município possui <i>link</i> para o Portal Contas Públicas para divulgação das informações previstas na Lei n.º 9.755/1998	Lei n.º 9.755/1998, artigo 1º	1
IV) Interação com os cidadãos e com a sociedade			
36	O município possui Diário Oficial ou Jornal Oficial e divulga versão <i>online</i> ?	ITA (2009); Welch e Wong (2001)	1
37	O portal eletrônico do Município possui ferramenta de impressão de documentos e formulários municipais	Welch e Wong (2001)	1
38	O portal eletrônico do Município permite dar entrada e/ou fazer acompanhamento de processos junto aos órgãos municipais	Welch e Wong (2001)	1
39	Divulgação de informações sobre concursos públicos e/ou outras oportunidades de emprego	ITA (2009)	1
40	Divulgação da programação e outras informações (horário e preços) dos estabelecimentos culturais e/ou desportivos abertos ao público	ITA (2009)	1

41	Divulgação de dados (número ou percentagem) de solicitações de cidadãos atendidos pelos órgãos municipais	Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
42	Divulgação de informações sobre o trânsito na cidade e os consequentes impactos sobre os serviços municipais	ITA (2009)	1
43	O portal eletrônico do Município possui fórum de discussão aberto a qualquer cidadão	ITA (2009)	1
44	Há espaço para cadastro e divulgação de associações de bairro/moradores	ITA (2009)	1
45	O Município possui e divulga no portal eletrônico um código ou regulamento de participação popular na gestão municipal	ITA (2009); Justice et. al. (2006); Herawaty e Hoque (2007)	1
46	Divulgação de informações sobre a composição, funcionamento e/ou atuação dos conselhos municipais	ITA (2009)	1
47	Há espaço para sugestões dos cidadãos em áreas estratégicas do município, tais como educação, saúde e urbanismo	Welch e Wong (2001); Justice, Melitski e Smith (2006); ITA (2009)	1
48	Divulgação das formas de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento municipal	Lei n° 101/2000, art. 48, parag. Único; Justice, Melitski e Smith (2006)	1
49	Divulgação de calendário das audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, LDO e LOA	Lei n.º 101/2000, art. 9º § 4º	1
50	Divulgação de calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	Lei n.º 101/2000, art. 9º § 4º	1
51	Apresentações dos relatórios/resultados das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	ITA (2009)	3
52	Divulgação de informações sobre convênios, apoio e/ou doações para ONGs (associações, instituições culturais, sociais)	OECD (2002); IFAC (2001); Welch e Wong (2001)	1
V) Análise do Portal do Município			
53	O portal eletrônico do Município possui a ferramenta de “Mapa do site” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão	Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); ITA (2009)	1
54	O portal eletrônico do Município possui ferramenta de busca do conteúdo do portal por meio de palavras-chaves	Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); ITA (2009)	1
55	O portal eletrônico oferece informações em outros idiomas	Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
56	O portal eletrônico do Município divulga endereço eletrônico (<i>e-mail</i>) ou formulário de contato institucional para registro de reclamações, comentários e sugestões	Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); ITA (2009)	1
57	O portal eletrônico do Município oferece serviço de Ouvidoria <i>online</i>	Welch e Wong (2001)	1
58	O conteúdo do portal eletrônico é atualizado (frequência mínima semanal)	Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); ITA (2009)	1
59	O portal eletrônico do Município oferece acessibilidade a portadores de necessidades especiais	Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	1
VI) Disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão			

	<u>Política tributária</u>		
60	Código Tributário Municipal	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
61	Políticas de combate da sonegação promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
62	Apresentação da evolução da arrecadação tributária no município	Lei nº 131/2009	1
63	Políticas de incremento da receita própria municipal	IFAC (2001); OECD (2002); FMI (2007)	1
	<u>Administração</u>		
64	Estatuto dos servidores públicos municipais	OECD (2002); ITA (2009)	1
65	Planos de carreira (cargos e salários) dos servidores públicos municipais	OECD (2002); ITA (2009)	1
66	Número ou relação de servidores	OECD (2002); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
67	Salário médio dos servidores	OECD (2002); ITA (2009)	1
68	Gasto médio <i>per capita</i> com pessoal	OECD (2002); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
69	Número de servidores por habitante	OECD (2002); ITA (2009)	1
	<u>Licitações e Compras Públicas</u>		
70	Informação sobre a formação da comissão ou unidade responsável pelas licitações	Lei nº 8.666/1993; ITA (2009)	1
71	Divulgação das licitações abertas nas diversas modalidades (dispensa, tomada de preço, convite, concorrência, pregão)	Lei nº 8.666/1993	1
72	Divulgação das licitações concluídas nas diversas modalidades (dispensa, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão)	Lei nº 8.666/1993	1
73	Informações sobre despesas (obras ou aquisições) realizadas com recursos próprios do Município	IFAC (2001); OECD (2002); Herawaty e Hoque (2007); ITA (2009)	1
74	Informações sobre as obras realizadas com recursos transferidos de outras esferas e, se aplicável, a contrapartida do Município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009); Welch e Wong (2001)	1
75	Divulgação de relação com os principais fornecedores e/ou prestadores de serviços do município	ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
	<u>Segurança pública</u>		
76	Número de policiais efetivos no município	OECD (2002); ITA (2009)	1
77	Informações e resultados sobre a atuação da Guarda Municipal	OECD (2002); ITA (2009)	1
78	Número ou relação de delegacias instaladas no município	OECD (2002); ITA (2009)	1
79	Iniciativas na área de segurança pública e combate à violência promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
	<u>Educação</u>		
80	Número ou relação dos estabelecimentos de ensino	OECD (2002); ITA (2009)	1
81	Número de alunos matriculados ou taxa de escolarização	OECD (2002); ITA (2009)	1
82	Número ou relação de professores	OECD (2002); ITA (2009)	1
83	Gasto médio por aluno ou gastos totais em educação	OECD (2002); ITA (2009)	1
84	Taxa de alfabetização ou de analfabetismo	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); ITA (2009)	1
85	Políticas de combate ao analfabetismo de iniciativa do município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
	<u>Cultura, Esporte e Lazer</u>		

86	Número ou relação de estabelecimentos culturais no município (teatro, cinema, parques)	OECD (2002); ITA (2009)	1
87	Políticas municipais de incentivo à cultura	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
88	Informações sobre a gestão do patrimônio histórico e cultural do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
89	Políticas municipais de incentivo ao esporte e ao lazer	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
	Habitacão e urbanismo		
90	Lei municipal de Urbanismo e/ou Lei de uso e ocupação do solo	OECD (2002); ITA (2009)	1
91	Código de Obras/Edificações do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
92	Políticas habitacionais de iniciativa do município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
	Saúde		
93	Número ou relação de hospitais ou unidades de saúde do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
94	Número de leitos	OECD (2002); ITA (2009)	1
95	Número de médicos	OECD (2002); ITA (2009)	1
96	Número ou relação de unidades, postos ou centros de saúde do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
97	Número de agentes comunitários de saúde ou equipes do Programa de Saúde da Família	ITA (2009)	1
98	Iniciativas de melhoria da saúde pública promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009); Welch e Wong (2001)	1
99	Gasto <i>per capita</i> na área de saúde ou gastos totais	OECD (2002); ITA (2009)	1
	Saneamento básico		
100	Número de domicílios ou percentual populacional com acesso a serviço de saneamento básico	OECD (2002); ITA (2009)	1
101	Percentual da área do município com acesso a saneamento básico e/ou volume de esgoto tratado	OECD (2002); ITA (2009)	1
102	Iniciativas na área de saneamento básico promovidas pelo município	OECD (2002); ITA 2009	1
	Gestão Ambiental		
103	Código Municipal de Meio Ambiente ou Lei de Política Ambiental	OECD (2002); ITA (2009)	1
104	Informações sobre os recursos naturais existentes no município	OECD (2002); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
105	Políticas de preservação e conservação ambiental desenvolvidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
106	Divulgação de informações atualizadas sobre a situação ambiental e o controle em termos de poluição sonora, do ar e da água em diferentes áreas do município	OECD (2002); ITA (2009); Herawaty e Hoque (2007)	1
	Indústria, comércio e serviços		
107	Informações sobre o potencial industrial e comercial do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
108	Informações sobre a participação das atividades comerciais, industriais e de serviços na economia do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
109	Iniciativas para fomento à indústria, comércio e serviços promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
	Agricultura		
110	Informações sobre o potencial agropecuário do município	OECD (2002); ITA (2009)	1

111	Informações sobre a participação das atividades agropecuárias na economia do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
112	Iniciativas para fomento ao fortalecimento das atividades agropecuárias promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
	Trabalho		
113	Informações sobre a população economicamente ativa do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
114	Percentual de trabalhadores ocupados por setor econômico do município	OECD (2002); ITA (2009)	1
115	Políticas de incentivo à criação de emprego e renda promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
116	Apoio a políticas de combate ao trabalho escravo e infantil promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
	Transporte		
117	Informações sobre a estrutura de transporte e trânsito existente no município	OECD (2002); ITA (2009)	1
118	Informações sobre as linhas e roteiros do transporte municipal	OECD (2002); ITA (2009)	1
119	Iniciativas para melhoria na área de transporte e trânsito promovidas pelo município	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2009)	1
Total			143

Apêndice B – Indicadores utilizados nas análises dos municípios da amostra

Nº	Município	ITGP-M	Região	Localização	Partido	PIB per capita (R\$)	Receita (R\$)	IDH-M	Tx. Alfabetização	Índice Firjan	IRFS	R. Mercocidades	Acessibilidade	IPC	Dinamismo
1	São Paulo	112	SE	C	PSDB	29.394	23.876.849.769	0,841	95,11	0,857	0,5010	1	1	11,837	90
2	Rio de Janeiro	113	SE	C	PMDB	22.903	10.955.711.669	0,842	95,59	0,826	0,5000	1	1	6,822	96
3	Salvador	97	NE	C	PMDB	9.240	2.573.007.359	0,805	89,78	0,733	0,4230	1	1	1,618	97
4	Fortaleza	93	NE	C	PT	10.066	2.928.864.140	0,786	88,80	0,743	0,4590	1	1	1,306	109
5	Belo Horizonte	97	SE	C	PSB	15.835	4.746.659.897	0,839	95,38	0,842	0,4920	1	1	2,496	110
6	Curitiba	94	S	C	PSDB	21.025	3.782.943.324	0,856	96,63	0,855	0,5100	1	1	1,934	147
7	Manaus	74	N	C	PTB	20.894	1.875.410.597	0,774	93,91	0,743	0,4740	0	1	0,732	84
8	Recife	92	NE	C	PT	13.510	2.107.305.920	0,797	89,45	0,787	0,4610	1	0	1,055	81
9	Porto Alegre	103	S	C	PMDB	23.534	2.956.978.121	0,865	96,55	0,815	0,4720	1	1	1,952	120
10	Belém	76	N	C	PTB	9.793	1.366.932.686	0,806	94,96	0,758	0,5040	1	1	0,723	65
11	Goiânia	62	CO	C	PMDB	14.355	1.963.244.772	0,832	94,82	0,812	0,4920	1	1	1,112	142
12	Guarulhos	82	SE	RM	PT	22.202	1.968.768.377	0,798	93,70	0,828	0,4960	1	1	0,746	87
13	Campinas	78	SE	RM	PDT	26.133	2.154.243.207	0,852	95,01	0,876	0,4480	1	0	1,147	107
14	São Gonçalo	65	SE	RM	PDT	7.763	447.161.224	0,782	94,19	0,730	0,5570	0	0	0,494	45
15	São Luís	45	NE	C	PSDB	12.858	1.269.794.112	0,778	92,69	0,768	0,4840	0	0	0,393	103
16	Maceió	48	NE	C	PP	9.487	995.657.751	0,739	83,13	0,743	0,4410	0	1	0,539	92
17	Duque de Caxias	44	SE	RM	PSDB	33.398	1.365.963.225	0,753	92,00	0,758	0,4910	0	1	0,349	44
18	Nova Iguaçu	31	SE	RM	PT	8.376	705.207.872	0,762	92,81	0,700	0,5220	0	1	0,333	18
19	S. B. do Campo	86	SE	I	PT	32.677	2.076.622.632	0,834	95,02	0,858	0,4810	1	0	0,709	117
20	Teresina	81	NE	C	PSDB	8.341	948.643.165	0,766	85,90	0,783	0,5350	0	0	0,337	91
21	Natal	82	NE	C	PV	10.362	1.093.138.697	0,788	87,84	0,785	0,4810	0	1	0,459	101
22	Campo Grande	72	CO	C	PMDB	12.346	1.341.377.247	0,814	94,01	0,824	0,5430	0	0	0,498	103
23	Osasco	68	SE	RM	PT	35.218	1.016.243.226	0,818	94,24	0,838	0,5050	1	0	0,518	90
24	João Pessoa	75	NE	C	PSB	10.018	1.058.832.755	0,783	87,67	0,761	0,4840	0	0	0,380	109
25	Santo André	69	SE	RM	PTB	20.044	1.328.903.320	0,835	95,55	0,872	0,5110	1	0	0,668	90
26	J. dos Guararapes	55	NE	RM	PSDB	8.384	411.313.379	0,777	86,80	0,713	0,4540	0	0	0,260	71
27	Contagem	63	SE	RM	PT	20.314	774.410.426	0,789	94,38	0,822	0,4690	1	1	0,311	89
28	Uberlândia	92	SE	I	PP	20.520	910.486.989	0,830	94,55	0,830	0,5560	1	0	0,401	148
29	S. J. dos Campos	89	SE	I	PSDB	32.677	1.122.086.052	0,849	95,42	0,865	0,6240	0	0	0,499	135
30	Feira de Santana	63	NE	I	DEM	8.254	428.271.795	0,740	85,81	0,679	0,4550	0	0	0,201	81
31	Sorocaba	83	SE	I	PSDB	21.447	801.948.130	0,828	95,34	0,892	0,4590	0	1	0,433	129
32	Ribeirão Preto	88	SE	I	DEM	23.692	984.207.923	0,855	95,56	0,892	0,4520	1	0	0,531	119

33	Cuiabá	107	CO	C	PSDB	14.998	791.632.111	0,821	93,94	0,765	0,4950	1	0	0,402	118
34	Aracaju	92	NE	C	PC do B	12.211	758.402.392	0,794	89,40	0,795	0,4850	0	0	0,309	91
35	Juiz de Fora	100	SE	I	PSDB	12.671	659.335.587	0,828	95,30	0,818	0,4650	1	1	0,394	114
36	Londrina	122	S	I	PP	16.055	752.866.293	0,824	92,93	0,863	0,5280	1	1	0,403	120
37	Joinville	73	S	I	PT	23.561	888.951.073	0,857	96,59	0,829	0,5710	1	0	0,340	147
38	Ananindeua	51	N	RM	PMDB	5.809	298.752.544	0,782	94,57	0,711	0,5280	0	0	0,150	125
39	Belford Roxo	28	SE	RM	PT	6.467	314.157.609	0,742	91,99	0,620	0,4930	0	1	0,160	32
40	Ap. de Goiânia	46	CO	RM	PMDB	6.484	339.914.298	0,764	91,29	0,657	0,5170	0	0	0,141	117
41	Niterói	40	SE	RM	PDT	18.713	872.587.044	0,886	96,45	0,858	0,4640	1	1	0,717	106
42	C. dos Goytacazes	48	SE	I	PMDB	48.846	1.154.975.818	0,752	89,92	0,776	0,4990	0	0	0,206	44
43	Santos	71	SE	RM	PMDB	47.108	1.138.883.377	0,871	96,44	0,864	0,4640	1	0	0,594	95
44	Betim	68	SE	RM	PT	51.883	916.279.889	0,775	91,45	0,813	0,5180	0	0	0,131	117
45	S. J. do Rio Preto	83	SE	I	PSB	16.210	643.638.009	0,834	94,61	0,918	0,5630	1	1	0,353	148
46	Mauá	49	SE	RM	PT	13.395	399.413.471	0,781	93,36	0,830	0,4130	1	0	0,205	61
47	Caxias do Sul	96	S	I	PMDB	24.589	832.082.799	0,857	96,35	0,826	0,5760	1	0	0,374	190
48	Vila Velha	57	SE	RM	PR	11.848	445.054.004	0,817	94,70	0,799	0,4890	0	0	0,306	127
49	Florianópolis	94	S	C	PMDB	17.907	687.923.335	0,875	96,44	0,830	0,4990	1	1	0,462	190
50	Olinda	34	NE	RM	PC do B	5.567	293.693.410	0,792	90,07	0,708	0,4810	0	0	0,190	45
51	Diadema	51	SE	RM	PT	22.371	625.896.805	0,790	93,20	0,857	0,5070	1	1	0,218	67
52	Serra	76	SE	RM	PDT	27.000	676.951.731	0,761	91,68	0,820	0,5350	0	1	0,151	100
53	Carapicuíba	15	SE	RM	PT	6.186	210.772.957	0,793	93,73	0,812	0,4600	0	1	0,197	70
54	Porto Velho	80	N	C	PT	11.696	469.180.526	0,763	91,78	0,729	0,4730	0	0	0,216	80
55	Campina Grande	55	NE	I	PMDB	8.349	359.028.856	0,721	82,88	0,710	0,4630	0	1	0,151	56
56	Mogi das Cruzes	49	SE	RM	DEM	15.251	488.263.465	0,801	93,50	0,864	0,5450	0	1	0,258	103
57	Piracicaba	82	SE	I	PSDB	21.766	621.814.310	0,792	88,10	0,860	0,5310	1	1	0,307	105
58	Cariacica	57	SE	RM	PT	8.546	277.034.415	0,750	91,31	0,757	0,5260	0	1	0,140	70
59	Montes Claros	55	SE	I	PMDB	9.195	398.117.220	0,783	90,08	0,761	0,5430	0	1	0,151	86
60	Bauru	50	SE	I	PMDB	15.233	492.468.423	0,825	94,76	0,898	0,5540	0	1	0,296	114
61	Jundiaí	103	SE	I	PSDB	40.704	833.259.432	0,857	94,99	0,875	0,5880	0	1	0,351	133
62	Pelotas	74	S	I	PP	9.349	372.299.926	0,816	93,75	0,759	0,4720	0	1	0,236	90
63	Itaquaquecetuba	44	SE	I	PR	6.928	261.828.727	0,744	90,81	0,727	0,5240	0	0	0,109	94
64	Rib. das Neves	36	SE	RM	PSB	3.712	195.119.241	0,749	90,63	0,664	0,5050	0	0	0,082	95
65	Canoas	74	S	RM	PT	32.991	511.965.320	0,815	95,64	0,644	0,4630	0	1	0,227	87
66	Maringá	69	S	I	PP	18.914	507.245.237	0,841	94,61	0,862	0,5420	1	0	0,269	149
67	Anápolis	33	CO	I	PT	14.380	391.230.928	0,788	91,17	0,771	0,5310	0	1	0,174	92
68	São Vicente	43	SE	RM	PSB	6.740	489.866.075	0,798	93,69	0,846	0,4300	1	0	0,205	49
69	Franca	69	SE	I	PSDB	11.205	309.486.884	0,820	94,37	0,770	0,5300	0	1	0,212	99

70	Caucaia	29	NE	RM	PRB	4.637	278.091.903	0,721	81,02	0,692	0,5580	0	0	0,063	100
71	Vitória	113	SE	C	PT	60.592	1.095.671.760	0,856	95,48	0,864	0,5290	1	1	0,364	143
72	Foz do Iguaçu	87	S	I	PDT	19.729	405.625.257	0,788	92,52	0,761	0,4120	1	1	0,173	90
73	V. da Conquista	52	NE	I	PT	7.701	276.458.981	0,708	80,01	0,665	0,4850	1	0	0,104	69
74	Paulista	48	NE	RM	PSB	4.449	202.859.506	0,799	91,57	0,686	0,3920	0	1	0,114	85
75	Petrópolis	67	SE	I	PT	15.687	686.908.800	0,804	93,61	0,770	0,4680	0	1	0,230	89
76	Ponta Grossa	64	S	I	PSDB	16.096	304.728.438	0,804	94,29	0,807	0,4750	0	0	0,178	107
77	Guarujá	35	SE	RM	PMDB	9.800	616.057.699	0,788	91,55	0,828	0,4680	0	0	0,169	90
78	Blumenau	78	S	I	DEM	22.809	556.675.214	0,855	97,21	0,854	0,5240	0	1	0,244	136
79	Rio Branco	40	N	C	PT	10.464	369.993.186	0,754	86,00	0,715	0,5100	0	1	0,128	90
80	Uberaba	70	SE	I	PMDB	18.862	424.533.067	0,834	93,73	0,805	0,5050	0	1	0,203	117
81	Cascavel	69	S	I	PDT	14.003	306.697.090	0,810	93,01	0,807	0,5500	0	0	0,170	131
82	Santarém	52	N	I	PT	5.754	252.122.180	0,746	88,34	0,622	0,5250	0	0	0,072	42
83	Limeira	81	SE	I	PDT	19.109	420.415.654	0,814	93,75	0,877	0,5530	1	1	0,185	111
84	Suzano	49	SE	RM	PT	19.798	318.604.836	0,775	92,17	0,793	0,4380	1	0	0,129	103
85	Petrolina	18	NE	I	PMDB	7.202	200.206.991	0,747	82,30	0,667	0,4360	0	1	0,084	92
86	Taubaté	49	SE	I	PMDB	25.610	432.985.386	0,837	95,18	0,829	0,4930	0	0	0,211	121
87	S. J. dos Pinhais	56	S	RM	PTB	32.218	365.162.517	0,796	94,31	0,808	0,4810	0	0	0,130	138
88	Santa Maria	50	S	I	PMDB	11.123	288.005.791	0,845	95,04	0,808	0,5190	1	0	0,219	109
89	Gravataí	62	S	RM	PT	18.642	317.260.319	0,811	94,87	0,788	0,4030	1	1	0,139	116
90	Gov. Valadares	26	SE	I	PT	9.534	316.411.984	0,772	89,53	0,739	0,5280	0	0	0,151	53
91	Volta Redonda	71	SE	I	PR	26.337	510.438.100	0,815	94,93	0,829	0,4560	0	0	0,174	90
92	Viamão	17	S	RM	PT	6.051	170.983.704	0,808	93,64	0,689	0,4850	1	1	0,123	111
93	Novo Hamburgo	64	S	RM	PT	16.256	357.468.015	0,809	94,99	0,680	0,4350	0	0	0,199	102
94	Barueri	84	SE	RM	PMDB	100.806	1.131.576.254	0,826	93,36	0,911	0,5870	0	0	0,156	177
95	Boa Vista	39	N	C	PSB	12.151	352.741.410	0,779	91,34	0,743	0,4870	0	0	0,123	117
96	Juazeiro do Norte	30	NE	I	PT	4.812	207.893.285	0,697	75,05	0,698	0,5200	0	0	0,063	75

Legenda:

Localização: C – Capital; RM – Região Metropolitana; I – Interior.

Rede Mercociudades: 1 – o município participa da rede; 0 – o município não participa da rede.

Acessibilidade: 1 – a *homepage* do município foi aprovada; 0 - a *homepage* do município não foi aprovada.