

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS VARIÁVEIS QUE INFLUENCIAM A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES POR MEIO DA INTERNET NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE MÉDIO PORTE

ANTÔNIO ARTUR DE SOUZA

Universidade Federal de Minas Gerais
artur@face.ufmg.br

TERENCE MACHADO BOINA

Universidade Federal de Minas Gerais
tmboina@yahoo.com.br

EWERTON ALEX AVELAR

Universidade Federal de Minas Gerais
ewertonaavelar@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, a gestão pública passou por uma série de mudanças no Brasil e no mundo (LAIA et al., 2011). Dentre elas, há uma tendência a maior transparência da administração pública, no sentido de fornecer informações à sociedade sobre as ações realizadas pelo poder público (CRUZ, 2010), a fim de que se introduza e se consolide o controle social.

Considerando essa nova conjuntura, no Brasil, alguns dispositivos legais induziram a transparência na gestão pública, como a Lei nº 9.755/1998 (“Lei de Contas Públicas”), a Lei Complementar nº 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”) e a Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 1998; BRASIL, 2000b, BRASIL, 2009). Especialmente nos últimos anos, a transparência na administração pública vem utilizando um novo e poderoso meio de comunicação: a Internet (NETO et al., 2007).

Por meio desse meio de comunicação, surgiu o conceito de *e-government*, ou seja, o uso da tecnologia da informação e comunicação para disponibilizar dados, informações e serviços à sociedade (LAIA et al., 2011). O *e-government* visa reforçar a transparência e a prestação de contas dos governos e promover alterações no papel passivo de boa parcela da sociedade, dando a ela um mecanismo de amplo alcance e que possibilita a participação social. Todavia, a adoção da Internet como meio de transparência das informações públicas e de redução do conflito de agência ainda não está plenamente consolidada no Brasil. Segundo Souza et al. (2008), a divulgação de algumas informações públicas pode variar de forma expressiva entre municípios dentro de um mesmo Estado. Assim, até então, sua adoção se encontra em um estágio incipiente em função da existência de ambientes políticos e culturais marcados fortemente por ideologias e interesses diversos (SILVA, 2009).

Nesse contexto, alguns autores, tais como Carlos et al. (2008), Cruz (2010) e Biderman e Puttomatti (2011), propõem indicadores para avaliar o grau de transparência das informações governamentais disponibilizadas por meio da Internet. Essa avaliação usualmente é realizada com base em variáveis sociais e econômicas, que tentam explicar o quão transparente é o governo de determinado ente político (OLIVEIRA et al., 2008; SANTANA JÚNIOR et al., 2009; CRUZ, 2010).

Diante do exposto, o estudo apresentado neste trabalho foi baseado na seguinte questão de pesquisa: *Quais variáveis socioeconômicas influenciam o nível de transparência das informações governamentais dos municípios de médio porte brasileiros divulgadas via Internet?* Nesse sentido, a pesquisa teve como objetivo identificar e analisar as variáveis socioeconômicas que influenciam o nível de transparência na divulgação de informações governamentais, por meio da Internet, da gestão dos municípios brasileiros de médio porte. Optou-se pela análise das informações dos municípios, pois estes podem ser considerados o poder político mais próximo do cidadão (O’DONNELL, 1998).

Este artigo está segregado em cinco seções (contando com esta introdução). Em seguida, apresenta-se uma revisão da literatura sobre o tema (seção 2). Na seção 3, descreve-se a metodologia empregada no desenvolvimento do estudo. Posteriormente, os resultados são apresentados e analisados na seção 4. Por fim, na seção 5, apresentam-se as conclusões do estudo, seguidas das referências bibliográficas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Dahl (2005) conceitua democracia como um regime responsivo, ou seja, direcionado aos anseios e às preferências dos cidadãos. Nesse sentido, o governo precisa ser visível, para que o cidadão tenha conhecimento e acompanhe o andamento das ações governamentais, com

vistas a avaliar o quão responsivo é o governo vigente (PITKIN, 1967). O governo do poder público em público vai ao encontro da formulação de Immanuel Kant: “Todas as ações que afetam os direitos de outros seres humanos são errôneas se sua máxima não for compatível com sua divulgação pública” (CAYGILL, 2000).

Conforme ressalta O’Donnell (1998), o principal *locus* onde existe a possibilidade das ações do governo se tornarem mais visíveis é nos níveis locais/municipais, pois os cidadãos teriam acesso mais facilitado às informações e poderiam monitorar de forma efetiva as ações governamentais e comparar com a realidade vivenciada. A disponibilização de informações sobre as ações governamentais permite à sociedade civil sinalizar sua insatisfação, quando necessário, aos governantes eleitos (BEUTTENMULLER, 2007).

Todavia, geralmente o que se observa é a falta ou escassez de informações, o que se consubstancia num problema denominado “assimetria de informação” (MARTINEZ, 1998). Esse problema é destacado na Economia como uma falha de mercado, ocorrendo especialmente em decorrência do jogo de interesses entre quem detém a informação e quem não a possui. A assimetria da informação pode ser explicada pela Teoria da Agência, que, de modo geral, 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 (JENSEN; MECKLING, 1976).

Segundo Heald (2003), no setor público, de modo similar a uma organização privada, também há uma área de competição entre o principal e os agentes, em diversos níveis. Os cidadãos (no papel de principal, uma vez que são proprietários dos recursos públicos) não possuem meios suficientes e adequados para monitorar todas as ações do gestor público (agente que recebeu por delegação o poder de gerir os recursos), que detém muito mais informações sobre os riscos, as oportunidades e os resultados da gestão do que o principal (LAMBRIGHT, 2008).

A autonomia possuída pelo gestor público para escolher entre as opções 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. Assim, pode-se dizer que emerge a necessidade do estabelecimento de mecanismos de governança que garantam uma prestação de contas responsável (*accountability*) dos atos da gestão pública por parte dos gestores (SILVA, 2009).

Especificamente no Brasil, o acesso à informação está garantido pela Constituição de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII. Além da Carta Magna, de acordo com Prado (2004), a crise fiscal dos anos 1990 fez com que o governo federal promulgasse alguns dispositivos legais – dos quais se destacam a Lei nº 9.755/1998 (BRASIL, 1998), ou Lei de Contas Públicas, e a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essas legislações visaram obter maior controle do endividamento público e reverter para a sociedade parte do controle sobre as finanças públicas, estabelecendo mecanismos de *accountability*.

No tocante à LRF, o Capítulo IX trata da “Transparência, Controle e Fiscalização”, sendo que, na Seção I, ressalta especificamente a “Transparência da Gestão Fiscal”. No artigo 48 desta Seção, a norma diz que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: 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.

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, alterou a LRF instituindo o parágrafo único do artigo 48 e o artigo 48-A, enfatizando que a transparência fiscal deve ser assegurada também mediante:

- I – o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

A Lei Complementar nº 131/2009 também determinou que os entes da Federação devem disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes às despesas e às receitas. Essa mesma lei estabeleceu prazos de cumprimento das determinações para a União, os Estados e os Municípios: (i) 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; (ii) 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; (iii) 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Um dos meios de disponibilização de tais informações governamentais à população, que é usualmente utilizado pelos governos nas últimas décadas, é a Internet, no chamado governo eletrônico (*e-government*) (CRUZ, 2010). Segundo Whitmore (2011), o governo eletrônico tem como intenção promover a democracia, reduzir fraudes, melhorar a eficiência e aumentar a participação social. Bozeman e Bretschneider (1986) escreveram um artigo seminal na Revista de Administração Pública, em que argumentavam que a tecnologia estava transformando o governo e que uma maior atenção acadêmica deveria ser dedicada a essa área.

Apesar de evidenciada a importância do *e-government* para a sociedade, pode-se dizer que há uma escassez de metodologias consistentes para avaliar a transparência de portais governamentais. Heeks (2006) demonstra que as metodologias para avaliação de transparência em geral podem ser criticadas por serem muito subjetivas e pouco acuradas. Em muitos casos, a própria metodologia e os métodos de análise não são transparentes. Diante dessa lacuna, no intuito de analisar o nível de transparência na gestão pública, muitos pesquisadores têm dedicado esforços para desenvolver indicadores que possam permitir a comparabilidade entre os diferentes entes públicos (NETO et al., 2007). No Brasil, podem ser citados os trabalhos de Carlos et al. (2008), Santana Júnior et al. (2009), Cruz (2010) e o Indicador de Transparência, proposto por Biderman e Puttomatti (2011).

Em seu estudo, Carlos et al. (2008) visam identificar potenciais variáveis que poderiam ser identificadas para a criação de indicadores de transparência para a gestão pública. Nesse caso, os autores não enfocaram apenas a Internet, mas também a transparência sob outras formas de comunicação. Cruz (2010) aborda apenas o nível de transparência da gestão pública nos sítios oficiais de municípios de grande porte.

Santana Júnior et al. (2009), por seu turno, enfocam seu indicador de transparência especificamente no que tange à Internet como veículo de comunicação. Esses autores avaliaram uma série de atributos nos sítios de diferentes órgãos e entidades avaliando questões como: cumprimento da legislação vigente, incentivo ao cidadão a participar das decisões governamentais e a presença de informações menos técnicas para uma maior compreensão dos cidadãos.

Já o Índice de Transparência, foi reconhecido internacionalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma importante ferramenta para melhorar a transparência

das contas públicas nacionais (ONU, 2012). Este indicador foi desenvolvido por um comitê formado por especialistas em finanças e contas públicas, e o seu objetivo é implementar um *ranking*, que elenca sites com maior ou menor grau de transparência, informando ao cidadão o nível de transparência das contas públicas (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2011).

Biderman e Puttomatti (2011) apresentam a metodologia utilizada para o cálculo desse indicador, sendo formado por três grandes itens a serem avaliados no sítio do ente público: (a) Conteúdo – execução orçamentária, receitas, pessoal, contratos, convênios (equivale a 60% do valor total do indicador); (b) Série histórica e frequência de atualização (equivale a 7% do valor total do indicador); e (c) Usabilidade – possibilidade de *downloads*, facilidade de navegação, dentre outros aspectos (equivale a 33% do valor total do indicador). De acordo com Biderman e Puttomatti (2011), o Índice de Transparência ainda pode ser utilizado para avaliar sítios governamentais nos três níveis: (i) Federal (Índice de Transparência da União – ITU); (ii) Estadual (Índice de Transparência dos Estados – ITE); e (iii) Municipal (Índice de Transparência dos Municípios – ITM).

Destaca-se que, para o desenvolvimento da pesquisa apresentada neste trabalho, optou-se por utilizar o ITM apresentado por Biderman e Puttomatti (2011) na avaliação da transparência dos sítios na *Internet* dos municípios analisados. Os pesquisadores optaram por esse índice por várias razões: (a) possui um enfoque específico na Internet; (b) atende à necessidade de se analisar sítios municipais; (c) possui vários dos atributos destacados nos demais indicadores desenvolvidos – Carlos et al. (2008), Santana Júnior et al. (2009), Cruz (2010); e (d) permite a comparabilidade dos indicadores encontrados em entes públicos das diversas esferas governamentais.

3 METODOLOGIA

A pesquisa, cujos resultados são apresentados neste trabalho, pode ser classificada como um estudo transversal, explanatório e inerentemente quantitativo, conforme as classificações de Malhotra (2006) e Cooper e Schindler (2003). Os dados, coletados em 2012 para o desenvolvimento da pesquisa, podem ser classificados essencialmente como secundários, pois grande parte deles é advinda de estudos realizados previamente e possuiu objetivos distintos daqueles do estudo no qual são revisados (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Para o desenvolvimento da pesquisa, a população-alvo consistiu nos municípios de médio porte brasileiros, que foram estabelecidos como aqueles que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes, conforme a classificação do IBGE (2010). Com base nos dados do censo brasileiro realizado em 2010 pelo IBGE, os pesquisadores concluíram que essa população-alvo consistia em 243 municípios. Na Tabela 1, apresenta-se a segregação dos referidos municípios de acordo com a região do país, assim como a população total.

Observou-se que a distribuição dos municípios de médio porte entre as regiões do Brasil é bastante assimétrica, com forte concentração na região Sudeste do país (mais de 50,0% dos municípios). Dessa forma, o processo mais adequado para seleção da amostra de municípios analisada é o denominado “amostragem probabilística estratificada”, que, de acordo com Malhotra (2006), é um processo de dois estágios em que a população é dividida em subpopulações ou estratos. Os estratos devem ser mutuamente excludentes e coletivamente exaustivos, no sentido de que cada elemento da população deve ser atribuído a um único estrato e nenhum elemento da população deve ser omitido. A seguir, os elementos são selecionados de cada estrato por um processo aleatório, usualmente a amostragem aleatória simples.

Assim, inicialmente, os pesquisadores obtiveram dados sobre todos os municípios brasileiros que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes, conforme o Censo 2010 realizado

pelo IBGE. Posteriormente, esses municípios foram segregados de acordo com as regiões do Brasil (estratos). Diante dos recursos disponíveis, os pesquisadores optaram por estudar 30,0% dos municípios de médio porte brasileiros (mantendo-se um nível de confiança de 95,0% e uma margem de erro amostral inferior a 10,0%). No total, foram coletados dados de 73 municípios, tal como destacado na Tabela 1. Em seguida, por meio da função “Aleatório()” do *software Microsoft Excel*® (MS-Excel) 2007, realizou-se uma amostra aleatória do número desejado de municípios por estrato.

Tabela 1: Municípios de médio porte brasileiros segundo o Censo 2010

Região	Número de municípios de médio porte no país	População (em número de habitantes)		Amostra de municípios selecionados
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	
Sudeste	122	24.900.045	50,21	37
Nordeste	46	8.357.473	18,93	14
Sul	44	8.619.119	18,11	13
Centro-oeste	13	2.490.650	5,35	4
Norte	18	3.946.592	7,41	5
Total	243	48.313.879	100,00	73

Fonte: Adaptado do IBGE (2010)

Após a seleção da amostra, os pesquisadores acessaram os sítios *on-line* das prefeituras de cada um dos municípios. Para tal, inseriu-se o termo “Prefeitura de NOME DO MUNICÍPIO”, para cada um dos municípios selecionados no sítio da *Google*® (www.google.com.br), principal sítio de buscas da Internet atualmente. Conforme o proposto por Cruz (2010), foram considerados válidos os sítios que apresentavam em sua estrutura: o nome do município, a unidade da federação ao qual pertencem, e a extensão “gov.br” (www.nomedomunicipio.uf.gov.br). Após acessar o sítio oficial do município, os pesquisadores analisavam os dados disponíveis, utilizando a estrutura do ITM, tal como proposto por Biderman e Puttomatti (2011).

Além dos dados coletados nos sítios de cada município, também foi coletada uma série de variáveis socioeconômicas provenientes das seguintes fontes *on-line*: IBGE (especialmente os dados do Censo 2010), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Mercociudades, que teriam o potencial de explicar a transparência da gestão pública na Internet de cada município analisado. A maioria das referidas variáveis foram baseadas nos trabalhos de Oliveira et al. (2008), Santana Júnior et al. (2009) e Cruz (2010) sobre o tema.

Ademais, 6 (seis) outras variáveis não utilizadas nos trabalhos supracitados, mas atualmente disponíveis no Censo 2010 do IBGE, também foram utilizadas pelos pesquisadores: número de residências com (i) abastecimento de água, (ii) energia elétrica e (iii) coleta de lixo, (iv) número de estabelecimentos comerciais registrados, (v) número de estabelecimentos cadastrados pelo SUS e (vi) número de cidadãos formalmente empregados. Os quadros 1 e 2 apresentam as variáveis, respectivamente, qualitativas e quantitativas analisadas no estudo, assim como sua fonte e forma de operacionalização.

Número	Variável		Operacionalização	Fonte
	Nome	Sigla		
1	Filiação partidária do chefe do poder executivo (prefeito)	FIL	Sigla da legenda do partido (Neste trabalho, são apresentados apenas os pseudônimos)	TSE
2	Participação em redes de integração municipal	RED	Sim ou não	Mercociudades
3	Região do país	REG	Centro-Oeste, Nordeste, Norte ou Nordeste	IBGE

Quadro 1: Variáveis qualitativas coletadas na pesquisa

Fonte: Elaborado pelos autores

Variável			Operacionalização	Fonte
Código	Nome	Sigla		
4	Ativo real	ATI	Logaritmo natural (l_n) do ativo real do município	STN
5	Despesa municipal	DES	Logaritmo natural (l_n) da despesa orçamentária do município	IBGE
6	Domicílios com abastecimento de água	DAA	Valor percentual do número de domicílios com abastecimento de água dividido pelo número de domicílios recenseados.	IBGE
7	Domicílios com coleta de lixo	DCL	Valor percentual do número de domicílios com coleta de lixo dividido pelo número de domicílios recenseados.	IBGE
8	Domicílios com energia elétrica	DEL	Valor percentual do número de domicílios com energia elétrica dividido pelo número de domicílios recenseados.	IBGE
9	Estabelecimentos comerciais	ESC	Valor percentual do número de estabelecimentos empresariais dividido pelo número de domicílios recenseados.	IBGE
10	Estabelecimentos de saúde	ESS	Valor percentual do número de estabelecimentos conveniados ao SUS dividido pelo número de domicílios recenseados.	IBGE
11	População empregada	PEM	Valor percentual do número de pessoas formalmente empregadas dividido pelo total da população.	IBGE
12	População alfabetizada	PAL	Valor percentual do número de pessoas alfabetizadas dividido pelo total da população.	IBGE
13	População total	POP	Logaritmo natural (l_n) do total da população por município	IBGE
14	Passivo real	PAS	Logaritmo natural (l_n) do passivo real do município	STN
15	Receita municipal	REC	Logaritmo natural (l_n) da receita orçamentária do município	IBGE
16	PIB per capita	PIB	Logaritmo natural (l_n) do PIB per capita do município	IBGE

Quadro 2: Variáveis quantitativas coletadas na pesquisa

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise dos dados coletados na pesquisa foi realizada por meio do uso do *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) versão 17.0 e, em complemento, também foi utilizado o *software MS-Excel 2007*. Inicialmente, os dados foram analisados por meio da estatística descritiva, consistindo na elaboração de tabelas, gráficos e medidas que são exploradas no intuito de facilitar a compreensão das informações. No que tange à análise das variáveis qualitativas (apresentadas no Quadro 1), foi utilizado o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis. De acordo com Maroco (2010, p. 227), “este teste pode ser [...] usado para testar se duas ou mais amostras provém de uma mesma população ou se de populações diferentes”. No que se relaciona às variáveis quantitativas (apresentadas no Quadro 2), foi utilizado o coeficiente de correlação de Spearman. Conforme Maroco (2010), esse coeficiente é uma medida de associação não paramétrica entre duas variáveis.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

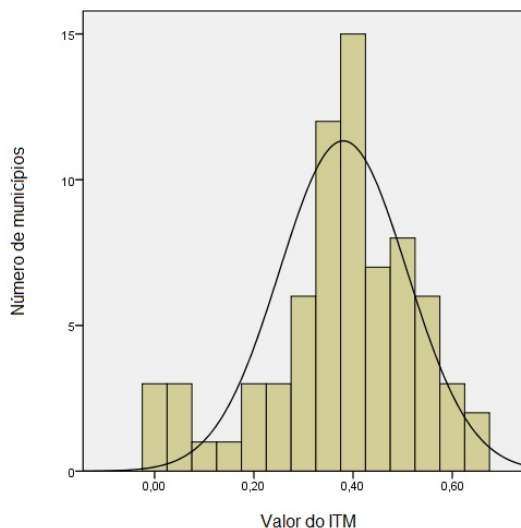
4.1 ITM dos municípios: Análise geral

Na Figura 1, apresenta-se o histograma com a distribuição do valor do ITM entre os municípios. Por sua vez, na Tabela 2, descrevem-se algumas estatísticas referentes ao referido indicador. A média do ITM dos municípios analisados foi de 0,3729 com desvio padrão de 0,1522. Tais dados indicam uma grande variação nos valores apurados pelos indicadores dos municípios (coeficiente de variação de 40,83%). A análise da Figura 1 também evidencia que 58,90% dos valores apurados para o ITM dos municípios se localizaram entre 0,30 e 0,50. Apenas 16,44% dos municípios atingiram um valor de ITM superior a 0,50. Esses dados

indicam que o nível de transparência dos municípios de médio porte corresponde em geral a menos de 50,0% do ideal de acordo com o ITM.

Para examinar a variação expressiva no ITM obtido pelos municípios, realizou-se uma análise de algumas variáveis qualitativas e quantitativas que podem ser relacionadas à transparência municipal (vide seção 3). Inicialmente, avaliou-se a influência da região onde se localiza o município sobre o ITM apurado. Na Tabela 3, destacam-se algumas estatísticas observadas de ITM por região.

Figura 1: Histograma do ITM dos municípios analisados



Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 2: Estatísticas referentes ao ITM apurado para os municípios analisados

Média	0,3729
Mediana	0,3800
Desvio-padrão	0,1522
Coefficiente de variação	40,83%

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: $n = 73$ municípios

Observa-se que, em média, os municípios localizados na Região Sul do país apresentaram o maior ITM (0,41), seguidos dos municípios da Região Sudeste (0,40). Por outro lado, os municípios da Região Nordeste apresentaram o menor valor médio de ITM (0,29), assim como o maior desvio-padrão (0,18). Apesar das diferenças destacadas na Tabela 4, não foi possível observar quaisquer diferenças estatisticamente significativas entre os valores de ITM dos municípios por Região com base no teste de Kruskal-Wallis. Dessa forma, não se pode inferir que a Região onde está localizada o município tenha influência determinante em seu ITM. Assim, apesar das desigualdades explícitas existentes entre as diferentes regiões do país, não é possível constatar que as mesmas influenciam de forma significativa o nível de transparência dos municípios de médio porte brasileiros.

Tabela 3: Informações referentes aos valores de ITM dos municípios por região do país

Região	Média	n	Desvio-padrão
Sudeste	0,4022	37	0,1423
Nordeste	0,2936	14	0,1803
Sul	0,4054	13	0,1415
Centro-oeste	0,3575	4	0,1153
Norte	0,3060	5	0,1415

Total	0,3729	73	0,1522
--------------	---------------	-----------	---------------

Fonte: Dados da pesquisa

Por sua vez, na Tabela 4, são descritas algumas estatísticas observadas por ITM em relação à participação dos municípios em redes de integração municipal. A análise da Tabela 5 indica que os municípios que participam de redes de integração municipal possuem um ITM um pouco superior (0,39) aos municípios que não participam (0,37). O desvio-padrão destes últimos também é bastante superior ao daqueles. Contudo, o teste de Kruskal-Wallis não caracterizou tais diferenças como estatisticamente significativas, o que não permite afirmar que a participação em redes de integração municipal influencia o valor do ITM dos municípios.

Tabela 4: Informações referentes aos valores de ITM dos municípios considerando a sua participação em redes de integração municipal

Participação em redes de integração municipal	Média	n	Desvio-padrão
Sim	0,3850	8	0,0773
Não	0,3714	65	0,1594
Total	0,3729	73	0,1522

Fonte: Dados da pesquisa

Na Tabela 5, evidenciam-se algumas estatísticas identificadas nos valores de ITM dos municípios em relação à filiação dos prefeitos de cada cidade (foram empregados pseudônimos). A análise da Tabela 6 aponta que os municípios cujos prefeitos são filiados ao Partido Político 9 apresentam maior ITM em relação aos demais (0,5650). Todavia, o teste de Kruskal-Wallis novamente não caracterizou tais diferenças como estatisticamente significativas. Dessa forma, não se pode afirmar que a filiação partidária do prefeito influencia o ITM dos municípios, o que difere dos achados de Prado (2004).

Tabela 5: Informações referentes aos valores de ITM dos municípios considerando a sua participação em redes de integração municipal

Partido político	Média	n	Desvio-padrão
Partido Político 1	0,3600	5	0,09301
Partido Político 2	0,3900	8	0,15399
Partido Político 3	0,3650	12	0,17553
Partido Político 4	0,4300	4	0,11165
Partido Político 5	0,4550	2	0,10607
Partido Político 6	0,4200	4	0,05354
Partido Político 7	0,3665	17	0,15112
Partido Político 8	0,4150	2	0,03536
Partido Político 9	0,5650	2	0,12021
Partido Político 10	0,3509	11	0,16742
Outros partidos		6	
Total	0,3759	73	0,14867

Fonte: Dados da pesquisa

Dois variáveis quantitativas se mostraram correlacionadas positivamente e de forma estatisticamente significativa: Estabelecimentos comerciais (ESC) e População empregada (PEM). Esta se mostrou significativa a menos de 5% enquanto aquela se mostrou bastante significativa (a menos de 1%). Esses resultados indicam que o desenvolvimento comercial dos municípios tem influência significativa sobre o ITM dos mesmos.

Em suma, a análise geral do ITM indica que as variáveis qualitativas empregadas no estudo não apresentaram influência significativa sobre o indicador. Ademais, dentre as 13 variáveis quantitativas analisadas, apenas duas apresentaram correlações significativas, sendo que ambas estão relacionadas ao desenvolvimento comercial do município, ou seja, os

municípios mais desenvolvidos comercialmente tendem a apresentar maior transparência mensurada pelo ITM. Esses resultados parecem em consonância com os de Prado (2004), já que a transparência das informações não parece estar relacionada nem à capacidade econômica dos governos, avaliada na pesquisa pela capacidade orçamentária dos municípios, nem a fatores ligados ao desenvolvimento humano, sintetizados pelo IDH-M.

Por outro lado, Cruz (2010) considera 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 do estudo. Essa associação, em geral, tem direção positiva, ou seja, melhores condições socioeconômicas tendem a implicar maior nível de transparência por parte dos municípios (CRUZ, 2010).

4.2 ITM: Análise por componente

Na Tabela 6, apresenta-se um resumo do percentual de adequabilidade a cada componente do ITM e seus respectivos itens. Verifica-se que o componente “Conteúdo”, apesar de um maior peso no cálculo do ITM, apresenta o menor valor (34,02%). Por seu turno, o componente “Série Histórica e frequência de atualização”, que possui o menor peso no cálculo do ITM, apresenta o valor médio mais expressivo (56,00%). Já o componente “Usabilidade” apresentou um valor médio intermediário (45,12%) de adequabilidade.

Tabela 6: Percentual de adequabilidade de cada componente (e seus respectivos itens) do ITM

Componentes e itens	Percentual de adequabilidade (%)
Componente 1: Conteúdo	
Execução Orçamentária	56,53
Classificação Orçamentária	31,67
Receita orçamentária	74,86
Contratos	15,29
Convênios	12,00
Detalhamento de pessoal	13,81
Média do componente	34,02
Componente 2: Série Histórica e frequência de atualização	
Disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos)	63,43
Maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal, etc.)	48,57
Média do componente	56,00
Componente 3: Usabilidade	
Possibilidades de download dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas	37,14
Possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual)	82,86
Interação com os usuários	15,36
Média do componente	45,12

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: $n = 73$ municípios

Também foi realizada uma análise de cada componente do ITM por item. O primeiro componente do indicador (“Conteúdo”) é composto pelos seguintes itens: Execução Orçamentária (EXEC), Classificação Orçamentária (CLASS), Receita orçamentária (RO), Contratos (CONT), Convênios (CONV) e Detalhamento de Pessoal (DET). Na Tabela 7, apresentam-se algumas estatísticas sobre os itens desse componente.

Tabela 7: Informações referentes aos itens do componente “Conteúdo” do ITM

Item	EXEC	CLASS	RO	CONT	CONV	DET
Média	0,5525	0,3119	0,7233	0,1466	0,1151	0,1323

Desvio-padrão	0,3419	0,2017	0,3138	0,2754	0,2660	0,3321
Coefficiente de variação	61,88%	64,68%	43,39%	187,90%	231,14%	250,94%

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: $n = 73$ municípios

Os dados indicam que informações sobre a receita orçamentária são as mais divulgadas pelos municípios pesquisados (72,33%), seguidas de informações referentes à execução orçamentária (55,25%). Ademais variação das informações divulgadas pelos municípios no que tange a esse componente (“Conteúdo”) foi baixa se comparada aos demais. Os itens ‘convênios’ e ‘detalhamento de pessoal’ foram os menos divulgados pelos municípios (11,51% e 13,23%, respectivamente), apresentando elevado coeficiente de variação (231,14% e 250,94%, respectivamente).

Realizou-se uma análise da relação desses itens com as seguintes variáveis qualitativas: região onde se localiza o município, participação em redes de integração municipal e a filiação dos prefeitos de cada cidade. Apesar das diferenças observadas, o teste de Kruskal-Wallis não evidenciou nenhuma dessas variações como estatisticamente significativa. Por outro lado, algumas variáveis quantitativas analisadas evidenciaram correlações significativas em relação ao componente “Conteúdo” do ITM.

No caso da Execução Orçamentária, verificou-se uma correlação positiva e significativa a menos de 5% entre esse item e a variável “População empregada” (PEM). Esse achado destaca que, em municípios nos quais há um maior percentual da população empregada, há maior transparência no que se refere ao processo de execução orçamentária (dotação inicial, valores empenhados, liquidados e pagos, restos a pagar etc.).

No que tange ao item Classificação Orçamentária (CLASS), observou-se uma relação positiva e significativa a menos de 5% entre esse componente e a variável “Estabelecimentos comerciais” (ESC). Em outras palavras, municípios com um maior percentual de estabelecimentos comerciais tendem a ter um maior nível de transparência no que se relaciona à classificação orçamentária (identificação do órgão e da unidade gestora responsável pela despesa, a função e a subfunção da despesa, sua categoria econômica etc.).

Não se verificou quaisquer correlações significativas entre os itens Receita Orçamentária (RO) e Contratos (CONT) e as variáveis quantitativas analisadas. Por outro lado, o item Convênios (CONV) apresentou correlações positivas e significativas a menos de 5% com as seguintes variáveis: Ativo real (ATI) e População total (POP). Observa-se que ambas as variáveis podem ser consideradas *proxies* do porte do município. Assim, constata-se que quanto maior o município, maior a transparência dedica às operações envolvendo convênios (órgãos e responsáveis – concedentes e convenentes, data da celebração e publicação, vigência, objeto, justificativa, situação, valores transferidos etc.). Já o item Detalhamento de Pessoal (DET) indicou uma correlação positiva e significativa a menos de 5% com a variável Ativo real (ATI).

Salienta-se que há certa inconformidade em dois itens do componente 1 (conteúdo) do ITM, uma vez que o art.48 da LRF impõe aos entes federados a necessidade de divulgação de informações da execução orçamentária e financeira (não somente da primeira). Isso faz diferença, pois a execução orçamentária não necessariamente envolve o estágio do pagamento, que, por sua vez, compõe necessariamente a execução financeira (saída efetiva de recursos monetários). Outra inconformidade diz respeito ao item receita orçamentária, que, na realidade, deveria ser denominado de receita orçamentária e não orçamentária, já que o legislador, no art. 48-A, preceitua a inclusão e a divulgação de informações sobre recursos extraordinários.

O segundo componente do ITM (Série Histórica e frequência de atualização) é composto pelos seguintes itens: Disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos) e (DISP) e Maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária,

semanal, mensal etc.) (FREQ). Na Tabela 8, são evidenciadas algumas estatísticas sobre os itens desse componente. Observa-se que o item DISP apresenta uma maior média do que o item FREQ, contudo este último apresenta um menor coeficiente de variação.

Tabela 8: Informações referentes aos itens do componente “Série Histórica e frequência de atualização” do ITM

Item	DISP	FREQ
Média	0,6301	0,4849
Desvio-padrão	0,4023	0,1998
Coeficiente de variação	63,85%	41,20%

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: $n = 73$ municípios

Foi examinada a relação dos itens citados na Tabela 8 com as seguintes variáveis qualitativas: região onde se localiza o município, participação em redes de integração municipal e a filiação dos prefeitos de cada cidade. Apesar de algumas diferenças observadas, o teste de Kruskal-Wallis novamente não evidenciou nenhuma dessas variações como estatisticamente significativas.

Também foi desenvolvida uma análise da correlação das variáveis quantitativas com os itens do componente “Série Histórica e frequência de atualização” do ITM. O item “Disponibilização de séries históricas” apresentou relações positivas e significativas com as seguintes variáveis: Domicílios com abastecimento de água (DAA), Domicílios com energia elétrica (DEL), Estabelecimentos comerciais (ESC), Domicílios com coleta de lixo (DCL) e População empregada (PEM). Aqueles três primeiros apresentaram um nível de significância a menos de 5%, enquanto os dois últimos, a menos de 1%. Dessa forma, pode-se inferir que os municípios que apresentam um maior nível de serviços orientados à população, assim como um maior desenvolvimento comercial, tendem a disponibilizar dados históricos para fins de análise. Por outro lado, não foi verificada qualquer relação entre o item “Maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas” e quaisquer variáveis quantitativas.

O terceiro e último componente do ITM (Usabilidade) é composto pelos seguintes itens: Possibilidades de *download* dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas (POSSIB), Possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) (POSSIB2) e Interação com os usuários (INT). Na Tabela 9, destacam-se algumas estatísticas sobre os itens desse componente. Verifica-se que o item POSSIB2 apresenta maior média em relação aos demais itens, assim como o menor coeficiente de variação. Por outro lado, o item INT apresenta a menor média, assim como o maior coeficiente de variação.

Tabela 9: Informações referentes aos itens do componente “Usabilidade” do ITM

Item	POSSIB	POSSIB2	INT
Média	0,3699	0,8192	0,1542
Desvio-padrão	0,3008	0,3112	0,1971
Coeficiente de variação	81,32%	37,99%	127,78%

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: $n = 73$ municípios

Assim como nos componentes anteriores, desenvolveu-se uma análise da relação dos itens citados na Tabela 9 com as seguintes variáveis qualitativas: região onde se localiza o município, participação em redes de integração municipal e a filiação dos prefeitos de cada cidade. Mais uma vez, o teste de Kruskal-Wallis não evidenciou nenhuma variação estatisticamente significativa. No que tange às variáveis quantitativas, apenas o item Interação com os usuários (INT) apresentou uma correlação positiva e significativa a menos de 5% com

a variável “Domicílios com abastecimento de água” (DAA). Dessa forma, pode-se constatar que municípios que apresentam um maior percentual de domicílios com abastecimento de água tendem a oferecer uma maior interação com o usuário (via telefone e e-mail).

Em relação a esse componente (Usabilidade) em específico, Nascimento (2011) destacou a necessidade de priorização por parte dos entes federados na disponibilização de recursos que permitam o acesso facilitado tanto de um usuário leigo, o “cidadão comum”, quanto de um usuário experiente, como um especialista em contas públicas ou um jornalista investigativo. No mesmo sentido, Keuncke et al. (2011) sugeriram que seja minimizada a utilização de termos prioritariamente técnicos, ou em lugar disso, a utilização de glossário e manual de navegação nos portais de disponibilização de informações aos cidadãos.

Em suma, não foi verificada a relação entre as variáveis qualitativas (região onde se localiza o município, participação em redes de integração municipal e a filiação dos prefeitos de cada cidade) sobre quaisquer itens ou componentes do ITM. Por outro lado, foi possível constatar que variáveis apresentaram relações significativas com alguns itens do ITM. As principais variáveis identificadas se referem ao desenvolvimento comercial (ESC e PEM).

Todavia, foram identificadas duas variáveis relacionadas ao porte do município (ATI e POP), assim como variáveis ligadas ao nível de serviço oferecido à população (DAA, DEL, DCL). Dessa forma, verificou-se que municípios com um maior desenvolvimento comercial, maior porte, assim como um maior nível de serviços básicos, tendem a apresentar uma maior transparência de suas informações na internet. Esses achados vão, de certa maneira, ao encontro dos resultados explicitados por Cruz (2010) e, por outro lado, distanciam-se dos achados de Prado (2004).

5 CONCLUSÕES

Este trabalho apresentou os resultados de uma pesquisa que teve como objetivo identificar e analisar as variáveis socioeconômicas que influenciam o nível de transparência na divulgação de informações governamentais, por meio da Internet, da gestão dos municípios brasileiros de médio porte. Usualmente, observou-se um valor de ITM relativamente baixo entre os municípios investigados (em geral, a média foi de apenas 37,3% do ideal esperado pelo ITM).

Dentre as variáveis qualitativas analisadas (região onde se localiza o município, participação em redes de integração municipal e a filiação dos prefeitos de cada cidade), nenhuma delas apresentou relações significativas com o ITM ou os seus componentes. Dessa forma, não é possível afirmar que as referidas variáveis influenciam de alguma forma a transparência dos municípios estudados. No caso das variáveis quantitativas, foi possível constatar que algumas variáveis apresentaram relações significativas com alguns itens do ITM. Tais variáveis estavam relacionadas: ao desenvolvimento comercial do município, ao porte do município e ao nível de serviço oferecido à população. Salienta-se que as variáveis ligadas ao desenvolvimento comercial dos municípios foram as que apresentaram resultados mais significativos em relação às demais.

Ressaltam-se algumas limitações no desenvolvimento da pesquisa. Primeiramente, apesar de seguir a estrutura do ITM proposta por Biderman e Puttomatti (2011) e alguns parâmetros específicos no intuito de padronizar a avaliação dos sítios dos municípios selecionados, a mensuração do referido indicador, em alguns aspectos, possui vieses inerentemente subjetivos. Além disso, a maioria das variáveis foi retirada de estudos anteriores, aplicados em contextos não necessariamente iguais ao da pesquisa desenvolvida.

Apesar das limitações supracitadas, acredita-se que os resultados da pesquisa desenvolvida contribuem para o estudo da transparência e da *accountability* dos governos

municipais brasileiros de médio porte. Demonstrou-se o baixo ITM médio nesses municípios, além de destacar os aspectos que possivelmente necessitam de mais atenção. Ademais, as variáveis analisadas na pesquisa podem ser utilizadas como *proxies* em novos estudos sobre o tema e em políticas públicas para os referidos municípios. Por se tratar de um estudo probabilístico, os resultados apresentados podem ser generalizados à população-alvo do estudo, ou seja, os municípios de médio porte brasileiros.

Pesquisas futuras poderiam realizar estudos longitudinais do ITM nos municípios, de forma a verificar as mudanças no referido indicador ao longo do tempo, além da observação da série de variáveis que o influencia e das possíveis mudanças nessas relações. Além disso, outras variáveis podem ser inseridas nos futuros estudos, de forma a ampliar as perspectivas de análises.

REFERÊNCIAS

BEUTTENMULLER, G. *Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações*. São Paulo, 2007. 205 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

BIDERMAN, C.; PUTTOMATTI, G. *Metodologia*. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 15 de maio de 2011.

BOZEMAN, B.; BRETSCHEIDER, S. Public management information systems: Theory and prescription. *Public Administration Review*, v. 46, p. 475–487, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 de jul. 2011.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 18 de junho 2011.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 18 de junho 2011.

_____. Lei nº 9.775, de 21 de dezembro de 1998. Altera dispositivos da Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9775.htm. Acesso em: 18 de junho 2011.

CARLOS, F. A. et al. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v.13, n.2, p.1, 2008.

CAYGILL, H. *Dicionário Kant*. Verbete público/publicidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CRUZ, C. F. *Transparência da gestão pública municipal: um estudo empírico a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2010. 140f.

- Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2005.
- HEALD, D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.
- HEEKS, R.B. *Benchmarking eGovernment: Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment*. iGovernment Working Paper Series. Development Informatics Group, 2006. 51 p. Disponível em: <<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/publications/wp/igov/index.htm>>. Acesso em 25 set. 2008.
- ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://www.indicedetransparencia.org.br>. Acesso em: 02 de maio de 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *IBGE Cid@des*. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 18 de junho de 2011.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. 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, 1976.
- KEUNECKE, L. P.; TELES, J.; FLACH, L. Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v.8, nº16, p. 153-174, jul./dez., 2011.
- LAIA, M. M. Electronic government policies in Brazil: context, ICT management and outcomes. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 1, p. 43-57, 2011.
- LAMBRIGHT, K. 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, 2008.
- MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MAROCO, J. *Análise estatística: com utilização do SPSS*. 3 ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2010.
- MARTINEZ, A. L. Agency Theory na pesquisa contábil. In: XXII Encontro da ANPAD, 1998, Foz de Iguaçu. *Anais...*, 1998.
- NETO, O. A. P. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*. São Paulo, v. 44, p. 27-52, 1998.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Transparency Index improves citizens' control over public budgets*. 2012. Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/en/frontpage/2010/07/14-indice-favorece-controle-do-cidadao-sobre-orcamentos-publicos.html>>. Acesso em 4 jun. 2012.
- OLIVEIRA, R. R.; SILVA, A. M. C.; MORAES, M. C. C. Transparência do orçamento governamental dos países: um estudo acerca da associação entre IAO, IDH, PIB e IPSAS. *Pensar Contábil*, v. 42, p. 5-11, 2008.
- PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley, Los Angeles e Londres: University of California Press, 1967.
- PRADO, O. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

SANTANA JÚNIOR, J. J. B.; LIBONATI, J. J.; VASCONCELOS, M. T. C.; SLOMSKI, V. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 3, n. 3, p. 62-84, set-dez, 2009.

SILVA, L. M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, A. A. et al. Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Pensar Contábil*, v. 10, n. 42, p. 36-43, 2008.

WHITMORE, A. A statistical analysis of the construction of the United Nations E-Government Development Index. *Government Information Quarterly*, v. 29, p. 68-75, 2012.