

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM PORTAIS DE INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAIS DA PARAÍBA: A ACCOUNTABILITY FOI ESQUECIDA?

FRANCISCA RAIANY GOMES

UFPB

raiany-gomes@hotmail.com

ROMMEL DE SANTANA FREIRE

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

professorrommel@uol.com.br

JEFFERSON DAVID ARAUJO SALES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE - UFS

profsales@hotmail.com

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM PORTAIS DE INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAIS DA PARAÍBA: A *ACCOUNTABILITY* FOI ESQUECIDA?

RESUMO

A qualidade dos gastos públicos no Brasil é tema recorrente nos diversos grupos de estudos nacionais nos últimos tempos, já que existem múltiplas abordagens e teorias sobre o *modus operandi* ideal de gestão do Estado. A transparência, que tem papel de destaque ao evidenciar os atos e contas da gestão, ao inserir-se naquela discussão é vista como prática indispensável à otimização do uso da coisa pública. Tendo tal entendimento em tela, faz-se neste texto uma investigação sobre o nível da transparência das informações divulgadas nos portais dos institutos de previdência municipais da Paraíba sob a ótica dos aspectos conteúdo, acessibilidade e usabilidade. O nível de transparência dos institutos foi verificado a partir de um modelo de análise denominado de Índice de Transparência Previdenciário Municipal (ITP-M) elaborado com base em estudos anteriores e na legislação vigente no país. Mesmo utilizando dados numéricos o estudo caracteriza-se com qualitativo tendo como principal fonte de dados a pesquisa documental. Os resultados apontam que os portais investigados não são capazes de viabilizar a construção da *accountability*. Dentre todos os institutos analisados, é perceptível a necessidade de adequação dos portais às boas práticas de governança, haja vista que não se cumpre todas as premissas estabelecidas em lei.

Palavras-chave: Transparência pública. *Accountability*. Institutos de previdência.

1 INTRODUÇÃO

Decorrente da crescente demanda por informações, o tema transparência pública tem ganhado relevância no Brasil, recebendo nos últimos anos uma visibilidade maior por parte da sociedade e da mídia (Lopes, 2007; Peixoto & Wegenast, 2011). A transparência das informações públicas ganhou notoriedade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, implantando no cenário político brasileiro a obrigatoriedade da prestação de contas dos atos dos gestores públicos à sociedade, transformando o acesso à informação em um dos insumos básicos do exercício da cidadania. Neste sentido, a participação social passou a ser vista como detentora de um grande potencial para o aumento do controle social e, conseqüentemente, maior transparência dos atos e fatos praticados na administração pública.

De acordo com Carvalho (2002), quanto maior for o fornecimento de informações transparentes relativas às ações do governo, maior será o despertar da sociedade para a participação social. Nesse contexto, a sociedade deve conhecer, opinar e acompanhar as decisões governamentais no interesse de toda a coletividade, a fim de salvaguardar a aplicação coerente dos recursos públicos sob a tutela e ação do município.

No contemporâneo, a ideia de interação do governo com sociedade é uma condição basilar para a democratização, a transparência da gestão pública atrelada à participação social tornou-se uma condição fundamental para o alcance da sustentabilidade. No entanto, não se trata de fazer com que todos participem, mas, sobretudo, de criar condições e meios que potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso (Badaró, 2005).

No Brasil, a busca da democratização da informação ensejou em diversas ações governamentais para dar sustentação legal ao processo de transparência. Com a edição da Lei n. 12.527/2011, constitui-se obrigatório o direito de acesso às informações públicas por qualquer cidadão, sendo aplicável às três esferas de governo, em todos os níveis. A partir da promulgação da referida lei, receber informações de interesse particular ou coletivo tornou-se um direito legal do cidadão, sua sanção representou um importante avanço à consolidação

democrática, além de também ser uma forma de fortalecer as políticas de gestão e transparência pública.

Segundo Cruz, Silva e Santos (2009), 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 acerca do poder de representação que lhes foi confiado. Em linhas gerais, a transparência ocorre efetivamente quando realizada de forma compreensível para todo cidadão, com relevância, abertura e clareza (Cruz, 2010). Desta forma, a informação produzida pelo ente público deve propiciar, ao cidadão comum, a capacidade de compreender o que está sendo evidenciado, pois o fato de apenas publicizar a informação não representa que a mesma é transparente. Com isto, a população terá condições de acompanhar e avaliar as ações do poder público.

De forma geral, os gestores públicos administram as receitas provenientes da sociedade, aplicando-as em programas e projetos que devem seguir uma política pública pautada na eficiência, eficácia e efetividade da aplicação destes recursos, sempre visando alcançar benefícios futuros para seus representados.

Dentre os recursos geridos pela administração pública, merecem destaques aqueles ligados aos institutos de previdência próprios dos municípios, pois recebem aportes diretos do servidor público e indiretos da sociedade, através das contribuições feitas pelos municípios. A má gestão destes recursos usualmente representa perdas significativas para o pagamento da aposentadoria dos servidores, além da possibilidade desses prejuízos serem compensados pela administração pública. Portanto, faz-se necessária a fiscalização permanente destes institutos, pelos servidores municipais, principais interessados na boa gestão dos recursos empregados, pelos tribunais de contas, órgãos fiscalizadores e especialmente pela sociedade em geral.

Grosso modo, o aumento da publicização de informações públicas, em um primeiro momento, tende a inibir atos de corrupção, posteriormente a sociedade vigilante tende a examinar as informações com foco em uma melhor gestão dos recursos, pleiteando uma aplicação racional, baseada na melhoria do bem estar social como um todo e não de interesses de grupos específicos. Sob esta ótica é notória “a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta” (Platt Neto, Cruz, Ensslin & Ensslin, 2007, p. 76).

O governo eletrônico, fruto da necessidade latente de melhoria dos serviços públicos, se utilizando fortemente de ferramentas de tecnologia da informação -TI para dar agilidade e segurança aos seus processos. Essas ferramentas foram criadas inicialmente com o propósito de demonstrar transparência nos governos, mas veem sendo ampliadas para melhorar a execução dos serviços públicos.

Embora os portais eletrônicos, como ferramentas de TI, disponibilizem um conjunto extenso e abrangente de informações, é plausível considerar que as condições de infraestrutura de informação e de interface homem-computador, nas quais um portal pode ser categorizado, atuam de modo decisivo sobre o livre acesso a tais informações (Martins & Vespoli, 2013). O fato é que informações sem transparência, ou seja, incompletas, incompreensíveis ou de difícil acesso não possibilitam ao usuário capturar a essência do que ocorreu dentro da esfera pública.

Isso posto, o objetivo desta pesquisa consiste em analisar e classificar o nível da transparência das informações divulgadas nos portais dos institutos próprios de previdência municipais paraibanos sob a ótica dos aspectos conteúdo, da acessibilidade e da usabilidade.

2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO

A transparência na evidenciação dos atos e das contas da gestão pública é tida como prática indispensável à otimização da gestão. Conforme destacado por Patuzzo e Scarate

(2009), levando em consideração a relevância atrelada à sua utilização, a transparência é tida como necessária e inevitável na interação dos indivíduos, tanto em termos de funcionamento interno das organizações como na sua projeção externa, brindando, nessas áreas, informações claras e confiáveis.

Segundo Macêdo e Lavarda (2013), na administração pública, o acesso e a transparência (*disclosure*) das informações são indispensáveis para que a sociedade em geral participe como agente ativo na definição, condução e supervisão das políticas públicas. A transparência se impõe como essencial para substituir controles burocráticos por controles sociais, ratificando a relevância desta ferramenta para realização de boas práticas governamentais. Sendo a informação pública mais acessível, faz-se necessário dar maior publicidade às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados (Fêu, 2003), onde a eficiência da gestão será mensurada a partir da interação entre o produtor e o receptor das informações.

Para Evangelista (2010), o acesso a informação pública atrelada a uma participação social atuante tem a capacidade de garantir melhoria dos serviços prestados pelo setor público além de melhor qualidade de vida à população, haja vista que a partir do momento em que o Estado cumpre o dever de permitir que os gastos governamentais sejam fiscalizados, por consequência, estará fomentando o exercício ativo da cidadania e a otimização na utilização dos recursos. Nesse contexto, a informação é um direito fundamental e está diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana, dessa forma, restringir o acesso a esse direito condiciona o cidadão a transcender perante os atos praticados de forma passiva, ocasionando a interceptação do cidadão diante dos fatos concernentes a seu Estado (SILVA, 2013).

Dar transparência ao 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, onde a capacidade de gerenciar e disponibilizar as informações de forma clara exige esforço da autoridade pública (Gomes Filho, 2005).

Dessa forma, o desafio é ainda maior que a simples disposição de informar, incumbe ao gestor, face ao seu dever constitucional, informar, produzir informação sobre si próprio, sobre a sua atuação e levar essa informação à cidadania, à sociedade (Gomes Filho, 2005). No Brasil, os debates acerca da temática vinculada à transparência da gestão pública relacionam-se à LRF, a qual assegura a transparência da gestão fiscal, mediante ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso (Lei Complementar n. 101, 2000).

Segundo Santos e Silva (2011), as tecnologias da informação e comunicação potencializam, a partir da Internet, um espaço para discussão e deliberação política, aproximando cidadãos e governos mediante recursos interativos, como: *e-mails*, fóruns, ouvidoria *online*, *chats*, dentre outros. A rapidez atrelada à facilidade de acesso e à enorme disponibilidade de informações providas pelo uso da TICs deram início a uma verdadeira era da informação (Prado, 2004).

Para Prado (2004), a utilização da tecnologia da informação, ao mesmo tempo em que facilita a interação entre o governo e os cidadãos, contribui para a promoção da democratização, permitindo maior transparência administrativa e a *accountability* dos governos. Medeiros (2009) afirma que o uso da tecnologia da informação torna o aparato administrativo mais eficiente na realização dos objetivos e cada vez mais próximo do cidadão.

Conforme Soares (2015), uma divulgação ampla de informações está diretamente ligada ao aumento da credibilidade do governo. A transparência das informações relacionadas aos cofres públicos está ligada diretamente à clareza dos atos governamentais.

Nesse contexto, é preciso destacar que a implementação do governo eletrônico é uma ferramenta imprescindível para tornar o governo mais transparente, sob o ponto de vista do controle social, ao tornar disponível, aos cidadãos, informações sobre as ações e gastos do governo (Vieira, 2012, p. 29).

Segundo Barreto (2005), quando a informação é assimilada coerentemente pelo receptor, o estoque mental do indivíduo provoca benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade em que ele vive, o que torna o conteúdo do portal uma matéria fundamental à construção de uma gestão eficaz. Logo, ao usufruir dos mecanismos ofertados, o cidadão necessita das informações claras e relevantes para que efetive-se a fiscalização.

Para tanto, tem-se que o reconhecimento democrático efetiva-se necessariamente após o exercício efetivo da *accountability*, sendo indispensável ao seu desenvolvimento a participação social, de forma direta, a fim de dirimir os atos tidos como corruptos e inadequados pelos governantes, resguardando o que de fato pertence a um todo, à sociedade.

3 MÉTODOS DE PESQUISA

3.1 Tipologia da pesquisa

A metodologia de pesquisa utilizada neste estudo é do tipo descritiva, tendo em vista a finalidade de descrever características de determinada população ou fenômeno; e explicativa, por centrar-se em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de tais fenômenos.

Com relação aos meios, o estudo caracteriza-se como pesquisa bibliográfica, uma vez que foi desenvolvida com material já elaborado, principalmente em livros e artigos científicos; e documental, pela utilização de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Prodanov, 2013).

No que tange ao processo de pesquisa, trata-se de uma abordagem qualitativa, pois se busca a conversão dos dados primários coletados a partir da definição dos critérios para obtenção do nível de transparência dos institutos (Soares, 2003).

3.2 Perfil da amostra

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014), a Paraíba possui atualmente 223 municípios. Neste estudo, optou-se por investigar os institutos de previdência dos municípios paraibanos, os quais constituem a população-alvo da pesquisa. Na Paraíba registram-se, atualmente, que apenas 69 municípios possuem Regime Próprio de Previdência Social, com aproximadamente 54.976 segurados ativos.

Em relação à amostra, foi feita uma triagem para que só fossem analisados os institutos que oferecia a disponibilização de suas informações em portais de eletrônicos de transparência.

Assim, o universo da pesquisa corresponde aos 69 municípios paraibanos com regime próprio de previdência, no entanto, a amostra selecionada contempla apenas 17 dos municípios, aproximadamente 25% do universo. Os demais institutos foram excluídos da análise, por não atenderem às delimitações da pesquisa.

Inicialmente, foi realizado um levantamento das informações dos sítios dos institutos de previdência dos municípios paraibanos. Para tanto, foi utilizado como mecanismo de busca a plataforma de busca virtual do *Google* (<http://www.google.com.br>), a fim de relacionar a página principal de cada instituto na *Internet* e, assim, localizar seus respectivos portais.

Os portais eletrônicos dos institutos de previdência que não possuíam atalho no sítio da prefeitura foram acessados na própria plataforma do *Google*. Do total dos institutos pesquisados, foram detectados 52 que não atendiam às delimitações do estudo, pois todos apresentavam a inexistência ou inacessibilidade de sítio na *Internet*, o que representa que apenas 17 dos institutos próprios de previdência possuem portal de transparência, representando cerca de 25% do universo.

3.3 Construção do índice de transparência

A construção do índice para avaliar a transparência da gestão dos institutos de previdência municipal paraibanos está baseada no pressuposto de que a disponibilização de informações que favoreçam à participação popular e ao controle social é imprescindível à construção de boas práticas de governança, da qual a transparência dos governos é parte proeminente.

Nesse contexto, a promoção da transparência é um dos elementos fundamentais para consolidar a responsabilização (*accountability*), pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para desenvolver um acompanhamento das políticas públicas (Souza, Barros & Silva, 2013).

Segundo Prado (2009, p. 147), “quanto mais transparente um governo ou seus atos sejam, menor será a corrupção”, todavia, faz-se necessário que os gestores públicos empreendam esforços para disponibilizar um conteúdo que favoreça a participação popular e o controle social, além de adotar medidas que garantam a acessibilidade do conteúdo (Silva & Menezes, 2005).

A construção do índice para medir o nível de transparência dos portais dos institutos se deu basicamente a partir de revisão de literatura existente acerca de avaliação de portais na *Web*. A elaboração das dimensões, parâmetros e critérios necessários à construção do índice da pesquisa levou em consideração, especificadamente, os estudos de Vilella (2003), Biderman e Puttomatti (2014), Marengo (2011) e Transparency International Espanha (2012), os quais estão focados na avaliação da transparência em meio eletrônico dos entes governamentais.

A metodologia de avaliação dos portais está dividida em três dimensões: conteúdo, acessibilidade e usabilidade. Cada uma das dimensões é composta por parâmetros de análise e seus respectivos critérios.

A definição das dimensões de análises foi realizada em cumprimento à legislação brasileira vigente, que estabelece transparência e *accountability* na gestão pública nacional como aspectos fundamentais para o exercício da cidadania e democracia para o povo brasileiro (Matos, Silva, Silva & Souza, 2013).

A análise dos sítios, quanto ao conteúdo, relaciona-se ao fato de ser o conteúdo o material da mensagem, escolhido pelo emissor para exprimir seu objetivo em qualquer situação de comunicação (Dias, 2006).

Segundo Traunmüller e Wimmer (2001 apud Vilella, 2003, p. 72), “o verdadeiro desafio dos portais governamentais é seu conteúdo e, dessa forma, a amplitude de serviços ofertados é essencial”. Para tanto, além da ampla publicização das informações, a transparência pública relaciona-se à abrangência e à fidedignidade pelas quais as ações dos entes públicos são apresentadas à sociedade, permitindo, de tal forma, que as organizações e agentes públicos passem a ser objetos de constante supervisão e avaliação pela sociedade (Rocha, 2011).

No caso das dimensões de acessibilidade e usabilidade, a análise foi realizada partindo-se do mesmo foco de atenção, o usuário da informação, sendo o usuário o termo técnico utilizado para referir-se a cada pessoa que utiliza o objeto em questão por meio de uma interface (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG], 2010, p. 6).

A acessibilidade refere-se ao acesso a locais, produtos, serviços ou informações efetivamente disponíveis ao maior número e variedade possível de pessoas, independentemente de suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais (MPOG, 2010).

A usabilidade, por sua vez, pode ser considerada como uma qualidade de uso, isto é, qualidade de interação entre usuário e sistema, que depende das características tanto do

sistema quanto do usuário. Em outras palavras, o sistema pode adequar-se às necessidades de uma camada da população e ser inacessível às demais (Dias, 2006).

A aplicação da usabilidade nos sítios dos órgãos públicos é uma maneira promover a interação entre o cidadão e o governo, tendo como propósito que o usuário possa encontrar o que busca de maneira simples, retornando ao portal quando lhe convier.

Assim, a usabilidade é um processo colaborativo e interdisciplinar, sendo necessário que os entes governamentais responsáveis pelo desenvolvimento dos portais propiciem os mecanismos básicos à sua aplicação.

A acessibilidade e a usabilidade, por possuírem o mesmo foco, tendem a serem iguais, no entanto, são áreas distintas, pois um sítio pode ser acessível mas difícil de ser utilizado, ou ser fácil de ser utilizado mas inacessível a parte da população (MPOG, 2010).

Para melhor compreensão do modelo de investigação da transparência dos institutos próprios de previdência, o Quadro 1 apresenta, de forma resumida, a descrição das dimensões utilizadas para construção do índice de transparência utilizado no estudo.

Quadro 1 – Dimensão de análise

Dimensão	Descrição
Conteúdo	O conteúdo de um portal é um quesito indispensável para a compreensão dos elementos que hoje beneficiam ou desfavorecem a comunicação entre o governo e os cidadãos brasileiros (Barboza, Nunes & Sena, 2000).
Usabilidade	Usabilidade é parte dos objetivos e da metodologia ergonômica de adequações das interfaces tecnológicas às características e capacidades humanas físicas, cognitivas e emocionais (Nielsen, 2006, p. 40).
Acessibilidade	A acessibilidade trata-se da possibilidade e da condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização, em igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, dos sítios e serviços disponíveis na <i>Web</i> (W3C Brasil, 2013, p. 21).

Fonte: Adaptado de Barboza, Nunes e Sena (2000), Nielsen (2006) e W3C Brasil (2013).

Os parâmetros e critérios de avaliação dos portais de transparência dos institutos estão divididos em três dimensões, como demonstrado no Quadro 2. Cada dimensão possui parâmetros de análise, os quais são compostos por seus respectivos critérios de avaliação.

A delimitação dos critérios para os parâmetros foi feita com base em literatura existente, com os critérios de avaliação mais utilizados pelos autores, levando em consideração o foco da pesquisa.

A partir da análise dos sítios, cada instituto recebeu uma pontuação que deu origem a um nível de classificação da transparência dos institutos considerados. As dimensões de análise subdividem-se em: conteúdo (25 itens), usabilidade (8 itens) e acessibilidade (4 itens), demonstrados no Quadro 4.

Quadro 2 – Itens analisados

CONTEÚDO
EVIDENCIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Dotação inicial
Dotação autorizada
Valor empenhado
Valor liquidado

<p>Valor pago</p> <p>Restos a pagar pagos</p> <p>Restos a pagar a pagar</p> <p>Total desembolsado</p>
<p>TRANSPARÊNCIA ECONÔMICA E FINANCEIRA</p> <p>Balanço Orçamentário – Lei n. 4.320/1964</p> <p>Balanço Financeiro – Lei n. 4.320/1964</p> <p>Demonstração das Variações Patrimoniais</p> <p>Balanço Patrimonial</p> <p>Relatório de Prestação de Contas</p> <p>Demonstrativo Financeiro da Receita e Despesa Previdenciária – Lei n. 10.887/2004</p> <p>Demonstrativo Orçamentário da Receita e Despesa Previdenciária – Lei n. 10.887/2004</p> <p>Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA)</p> <p>Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN) Portaria n. 519/ 2011</p> <p>Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR)</p> <p>Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) – Portaria n. 402/2008</p>
<p>DETALHAMENTO DE PESSOAL</p> <p>Informações gerais sobre os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência</p> <p>Informações sobre os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos</p> <p>Detalhamento da política, organização e serviços do instituto</p> <p>Remuneração por posto de trabalho e salários dos funcionários do fundo</p>
<p>LEGISLAÇÃO</p> <p>Legislação ordinária relativa ao instituto de previdência</p>
<p style="text-align: center;">USABILIDADE</p>
<p>INTERAÇÃO</p> <p>Ferramenta de mapa de orientação de conteúdo que permita o acesso de forma objetiva</p> <p>Utilização de procedimentos para a consecução do acesso, como ferramenta de busca de conteúdo</p> <p>Serviço de ouvidoria online</p> <p>Endereço eletrônico (<i>e-mail</i>) ou formulário de contato institucional para registro de reclamações, comentários e sugestões</p> <p>Resposta às perguntas mais frequentes</p> <p><i>Download</i> de relatórios em diversos formatos eletrônicos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações</p> <p>Possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual).</p> <p>Acesso de conteúdo por meio de outras mídias, como celulares</p>
<p style="text-align: center;">ACESSIBILIDADE</p>
<p>ADEQUAÇÃO</p> <p>Conteúdo disponível como texto e áudio</p> <p>Tecnologia assistiva (programas leitores de tela, ampliadores de tela, teclados alternativos, entre outros.)</p> <p>Desenvolvedores, designers, codificadores, que contribuem com conteúdo</p>

Ferramentas de avaliação: avaliadores de acessibilidade, validadores de HTML, validadores de CSS, entre outros

Fonte: Elaboração própria (2014).

Dessa forma, tem-se que os índices de transparência dos institutos próprios de previdência municipais são obtidos pela seguinte fórmula:

$$ITP-M = \sum P1 + \sum P2 + \sum P3$$

Onde:

ITP-M = Índice de transparência dos institutos de previdência dos municípios paraibanos;

P1 = Conteúdo;

P2 = Usabilidade;

P3 = Acessibilidade.

Para cada parâmetro e critério foram atribuídos pesos distintos, levando-se em consideração a importância atrelada a cada um em relação ao objetivo da pesquisa. Com a atribuição de pesos distintos a cada componente, ou seja, a cada parâmetro e critério, tem-se com mais clareza a importância atrelada ao item em relação à dimensão.

Para a avaliação foi necessária a subdivisão em dois níveis: grupo de nível 2, correspondente aos parâmetros; e o grupo de nível 1, representado pelas dimensões de análise.

A nota atribuída ao grupo de nível 1 é dada pela média ponderada dos parâmetros, conforme equação abaixo:

$$T_1 = \frac{\sum (P \times N)}{\sum (P)}$$

Onde:

T₁ = Nota do grupo T₁;

P = Fator de ponderação do parâmetro;

N = Nota do parâmetro.

A nota atribuída ao grupo de nível 2 é a média ponderada dos critérios, conforme equação abaixo:

$$T_2 = \frac{\sum (P \times N)}{\sum (P)}$$

Onde:

T₂ = Nota do grupo T₂;

P = Fator de ponderação do critério;

N = Nota do critério.

Os pesos atribuídos às dimensões, parâmetros e critérios representam importância do item, levando em consideração o foco da pesquisa. O peso dos critérios é atribuído de acordo com a sua importância e o peso dos parâmetros é a média simples do peso dos seus respectivos critérios de avaliação, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Critérios de ponderação dos itens

Peso	Importância	Descrição
1	Pouca importância	O peso 1 é atribuído ao critério que é considerado de baixa importância
2	Importância relativa	O peso 2 é atribuído ao critério que é considerado de importância relativa

3	Muito importante	O peso 3 é atribuído ao item que é considerado de alta relevância
---	------------------	---

Fonte: Adaptado de Vilella (2003, p. 106).

As notas, por sua vez, são atribuídas aos critérios conforme a qualidade do item apresentado no portal, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Critérios de pontuação dos itens

Nota	Qualidade	Descrição
0	Item ruim	O item está fora do escopo da análise, não sendo passível de avaliação
1	Item razoável	O item existe, no entanto, apresenta-se incompleto
2	Item bom	O item existe, e as informações encontradas no portal são compreensíveis
3	Item ótimo	As informações são pertinentes, completas, tempestivas e de fácil acesso

Fonte: Adaptado de Vilella (2003, p. 107).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa foram apontados por cada dimensão analisada. Assim, na Tabela 1 é possível verificar o desempenho dos institutos de previdência pesquisados para as três dimensões.

Tabela 1 – Nota obtida na dimensão conteúdo, usabilidade e acessibilidade

INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS	CONTEÚDO		USABILIDADE		ACESSIBILIDADE	
	Nota máxima	Nota obtida	Nota máxima	Nota obtida	Nota máxima	Nota obtida
Inst. Assist. e Prev. Mun. de Guarabira	3	0,93	3	1,25	3	–
Inst. Prev. e Assist. Social de Riachão	3	0,87	3	1,00	3	–
Inst. Prev. Serv. Mun. de Cabedelo	3	0,71	3	2,00	3	0,17
Inst. Mun. de Prev. de Arara	3	0,50	3	1,15	3	–
Inst. Segurid. Social de Patos	3	0,35	3	1,00	3	–
Inst. Prev. Serv. Mun. de Soledade	3	0,35	3	0,60	3	–
Inst. Prev. e Assist. do Mun. João Pessoa	3	0,26	3	1,70	3	0,50
Inst. Prev. Serv. Mun. de Nazarezinho	3	0,21	3	0,60	3	–
Inst. Prev. Serv. Mun. de Belém	3	0,21	3	1,35	3	–
Inst. Prev. Serv. Mun. de Serra Branca	3	0,21	3	0,60	3	–
Inst. Prev. Mun. de Pedras de Fogo	3	0,16	3	1,05	3	–
Inst. Prev. e Assist. Mun. de Santa Helena	3	0,16	3	0,60	3	–
Inst. Prev. do Mun. de Taperoá	3	0,15	3	1,10	3	–
Inst. Segurid. Social do Mun. de Alhandra	3	0,10	3	–	3	–
Inst. Bananeirense Prev. Municipal	3	0,10	3	0,75	3	–
Inst. Prev. Serv. Mun. de Campina Grande	3	0,10	3	1,80	3	–
Inst. Prev. Mun. de Juazeirinho	3	–	3	–	3	–

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

A transparência, apesar de consistir em um tema de grande relevância social e ser tida como fator imprescindível à construção da gestão eficiente, não foi efetivamente absoluta quando analisados os dados relativos aos institutos. Em consonância com os resultados, constatou-se que a maioria dos institutos atentam apenas ao cumprimento das disposições legais para garantir o acesso à informação, todavia, a transparência requer do gestor além do mero cumprimento das formalidades legais, visto que a qualidade da informação é essencial para a eficiência da gestão.

A evidenciação da execução orçamentária praticamente não foi observada nos sítios, não obstante a transparência econômica e financeira também deixou muito a desejar. No que se refere ao detalhamento de pessoal, em média, todos os portais possuem algum tipo de informação referente aos gestores, com exceção do instituto de Juazeirinho, que não apresentou qualquer dos quesitos de análise da dimensão conteúdo.

Com base na análise, dentre os portais eletrônicos observados, não há condições para construção de uma efetiva transparência, haja vista que o conteúdo do portal é a porta de entrada do usuário, sendo, dessa forma, um mecanismo indispensável.

Ressalta-se que, nessa dimensão usabilidade, os institutos tiveram melhor desempenho dentre as dimensões analisadas, com exceção dos institutos de Alhandra e Juazeirinho. Apesar do resultado satisfatório, a adequação dos portais no quesito interação ainda encontra-se em um estágio incipiente, uma vez que nenhum portal apresenta todas as ferramentas necessárias para consecução do acesso às informações. A transparência correlaciona-se a resultados, e o fato de existirem portais não condiciona os institutos a conceituarem-se como transparentes.

Contudo, todos os portais analisados dispunham de alguma ferramenta de interação com o usuário, permitindo a vinculação do ente com o contribuinte, com exceção dos institutos anteriormente citados, que não apresentavam instrução ao usuário do referido canal de comunicação.

A maior pontuação, em termos da dimensão acessibilidade, corresponde ao município de João Pessoa, ademais, com exceção do município de Cabelo, nenhum dos portais atendem aos critérios de análise de acessibilidade da pesquisa.

A acessibilidade relaciona-se à capacidade do portal da instituição ser flexível o suficiente a fim de assistir às necessidades preferenciais da população. Com base nos resultados apresentados, pode-se afirmar que os institutos ainda têm muito a se adequar no que se refere a assistir o usuário independentemente da capacidade físico-motora no qual o mesmo se encontra.

Vale ressaltar que tão importante quanto publicar as informações são os mecanismos necessários à sua utilização, afinal, de nada vale uma informação inutilizada.

Agrupando-se os resultados de cada dimensão, é possível calcular os índices de transparência para os institutos de previdência municipais pesquisados, os quais são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Ranking dos institutos conforme ITP-M

Instituto de previdência	ITP	Classificação
Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo	2,88	1°
Instituto de Previdência e Assistência do Município de João Pessoa	2,45	2°
Instituto de Assistência e Previdência Municipal de Guarabira	2,18	3°
Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Campina Grande	1,91	4°
Instituto de Previdência e Assistência Social de Riachão	1,87	5°
Instituto Municipal de Previdência de Arara	1,65	6°
Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Belém	1,56	7°

Instituto de Seguridade Social de Patos	1,33	8°
Instituto de Previdência do Município de Taperoá	1,25	9°
Instituto de Previdência Municipal de Pedras de Fogo	1,21	10°
Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Soledade	0,95	11°
Instituto Bananeirense de Previdência Municipal	0,85	12°
Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nazarezinho	0,81	13°
Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra Branca	0,81	14°
Instituto de Previdência e Assistência Municipal de Santa Helena	0,76	15°
Instituto de Seguridade Social do Município de Alhandra	0,11	16°
Instituto Previdenciário do Município de Juazeirinho	–	17°

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Como se observa na Tabela 4, os institutos previdenciários municipais que obtiveram os melhores indicadores correspondem aos institutos de Cabedelo, João Pessoa e Guarabira, obtendo, de tal forma, as três primeiras posições do *ranking*, cada instituto se sobrepôs de forma distinta à obtenção do indicador.

A primeira posição do *ranking* elaborado foi ocupada pelo instituto de Cabedelo, seu resultado é reflexo das condições propiciadas pelo portal ao usuário quanto à disseminação, interface e mecanismos que proporcionam a consecução do acesso ao cidadão, e a efetivação da transparência.

O portal do instituto de Cabedelo apresenta-se, dentre os institutos analisados, o mais transparente, com base nos dados da pesquisa, principalmente no que concerne à dimensão usabilidade. Possui fácil navegação, além de um conteúdo relativamente satisfatório, logo, pode-se inferir que houve, por parte dos gestores, a intenção de oferecer fontes alternativas para o processo de tomada de decisão pela população.

Em relação aos demais, constatou-se que 58,82% dos institutos apresentaram valores razoáveis quanto ao nível de transparência. Isso significa que a maioria dos institutos não foi efetivamente transparente para o seu contribuinte e disponibilizaram um volume insuficiente de dados sobre sua gestão para o acesso do cidadão

A maioria dos portais apresenta-se incapaz de promover transparência e participação social, ou seja, apesar de existirem inúmeros normativos que tentem introduzir no cenário brasileiro a importância atrelada às iniciativas de transparência, há, no conjunto de portais analisados, indícios pertinentes da negligência quanto à disponibilização das informações.

Ao analisar a divulgação de informações referentes à execução orçamentária e à transparência econômica e financeira, descobriu-se que a grande maior parte dos institutos não apresentaram essas informações em seus respectivos portais, o que de fato difere do que está previsto na legislação pertinente.

Ademais, os portais verificados, com raras exceções, assumem mais um perfil de murais eletrônicos em vez de canal comunicacional com o cidadão. Eles respondem a um requerimento, um impulso da modernidade expresso por um imperativo tecnológico dominante, porém, não contribuem para o desenvolvimento de transparência, prestação de contas e participação.

Nota-se, ainda, que os portais que obtiveram a mesma pontuação 0,81 (Instituto de Previdência de Nazarezinho e Instituto de Previdência de Serra Branca) foram classificados levando em consideração as dimensões anteriormente mencionadas, dessa forma, tendo como pressupostos que todas as dimensões apresentaram para a pesquisa o mesmo grau de

relevância, utilizou-se como critério de desempate a tempestividade das informações disponibilizadas.

Os últimos colocados não possuem informações pertinentes a tomadas de decisão pela sociedade, e contribuem, no caso do instituto de Alhandra, com o mínimo que se pode esperar de um portal de transparência; no caso de portal de Juazeirinho, não há, além do próprio nome, qualquer dado ou mecanismo que proporcione ao cidadão algum tipo de interação.

Contudo, pela evidência coletada, os portais eletrônicos dos institutos de previdência municipal paraibanos demonstram ausência de capacidade de viabilizar a construção das dimensões da *accountability*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo buscou-se analisar e classificar os níveis de transparência das informações divulgadas nos portais dos institutos de previdência municipal paraibanos sob a ótica dos aspectos conteúdo, acessibilidade e usabilidade. Nesse contexto, inicialmente procurou-se demonstrar o cenário encontrado, evidenciando que, dos 223 municípios paraibanos, apenas 68 possuem regime próprio de previdência e, destes, apenas 17 possuem sítio na *Internet*.

De acordo com os conceitos explanados acerca da transparência pública e a sua importância à gestão, assume-se que a concretização da *accountability* governamental efetiva-se a partir da divulgação de informações relevantes acerca da administração dos recursos públicos. E essa divulgação deve abranger informações transparentes e relevantes, disponibilizadas de forma acessível a todo cidadão, em vias de acesso público, com destaque para a *Internet*.

Para atingir os objetivos desta pesquisa, os níveis de transparência dos institutos de previdência municipal paraibanos foram obtidos mediante a confecção e uso do modelo de investigação batizado de Índice de Transparência Previdenciária Municipal (ITP-M). Tal índice foi elaborado com base em estudos anteriores e na legislação vigente no país.

A disponibilização de informações claras, tempestivas e relevantes acerca do resultado da gestão por parte dos responsáveis pela administração pública constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas. Cabe destacar que uma política governamental pautada em princípios de transparência se traduz em uma gestão eficiente e responsável e, assim, pode promover melhor atendimento das necessidades da população.

Foi observado, com base nos dados da pesquisa, que, apesar de existir uma tendência inexorável à implementação de mecanismos que viabilizem a ampliação da divulgação de informações acerca da administração dos recursos públicos, ainda há muito a ser feito. Apurou-se, de acordo com a pesquisa, que a maioria dos institutos de previdência municipal da Paraíba estão em constante desacordo com as exigências estabelecidas pelas legislações pertinentes em relação à transparência de suas ações.

Convém destacar que nenhum dos institutos de previdência atingiram a pontuação máxima das dimensões analisadas. Ser transparente não significa apenas publicar informações para o cidadão, há necessariamente características atreladas a essas informações que tornam o conteúdo livre, disponível, compreensível e acessível.

Dentre o rol dos 17 institutos analisados, é perceptível a necessidade de adequação dos portais às boas práticas de governança, haja vista que nenhum cumpre todas as premissas estabelecidas em lei, os quesitos analisados apresentaram resultados insatisfatórios, principalmente quando analisados quanto à sua acessibilidade, demonstrando a falta de reconhecimento, pelo gestor, da importância da *accountability* à construção de uma gestão eficiente.

Contudo, a gestão, para inferir-se como transparente, necessita fundamentalmente da efetiva comunicação entre o gestor e a sociedade, a ruptura da assimetria informacional é o que delimitará o que se chama de gestão eficiente, todavia, apesar de alguns resultados satisfatórios, em geral, os portais não representam fidedignamente uma gestão transparente, as informações encontram-se com um grau de dificuldade considerável, o que dificulta a disseminação e, conseqüentemente, a aplicação da *accountability*.

Assim, levando em consideração os resultados apresentados, recomenda-se, para pesquisas futuras, a inclusão de mais institutos, utilizando os quesitos de análise propostos neste estudo e/ou a inserção de novos critérios, enriquecendo o conhecimento sobre os fatores que foram observados.

REFERÊNCIAS

Badaró, M. (2005). Gestão Pública e participação. *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães*, 8, Salvador: FLEM.

Barboza, E. F., Nunes, E. M., & Sena, N. K. (2000). Websites governamentais, uma esplanada à parte. *Ciência da Informação*, 29(1), 118-125.

Barreto, A. (2005). A estrutura do texto e a transferência da informação. *DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação*, (6)3.

Biderman, C., & Puttomatti, G. (2014). *Metodologia do índice de transparência*. Recuperado em 5 junho, 2014, de <http://indexdetransparencia.com/metodologia-2014>

Carvalho, J. M. (2002). *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (3a ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Cruz, C. F. (2010). *Transparência da gestão pública municipal: um estudo empírico a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Cruz, C. F., Silva, L. M., & Santos, R. (2009). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. *Anais do Encontro de Administração da Informação*, Recife, PE, Brasil, 2.

Dias, C. A. (2006). *Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente: uma aplicação ao contexto brasileiro*. Tese de doutorado, Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Evangelista, L. Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania. Brasília. TCU, 2010.

Fêu, C. H. (2003). Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability. *Jus Navigandi*, 119.

Gomes Filho, A. B. (2005). O desafio de implementar uma gestão pública transparente. *Anales del Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 10.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). *Estados@: Paraíba*. Recuperado em 17 julho, 2014, de <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pb>

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

Lopes, C. A. (2007). Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Cad. Fin. Públicas*, 8, 5-40.

Macêdo, F. F. R. R., & Lavarda, C. E. F. (2013). Características da produção científica nacional e internacional sobre orçamento público, orçamento participativo e controladoria pública no período na primeira década do século XXI. *Administração Pública e Gestão Social*, (5)1, 34-42.

Marengo, S. T., & Diehl, C. A. (2011). A possibilidade de controle social mediante o acesso à informação em sites dos municípios gaúchos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, (14)3, 120-133.

Martins, P. L., & Vespoli, B. S. (2013). O Portal da Transparência como ferramenta para a cidadania e o desenvolvimento. *Revista de Administração da Fatea*, (6)6, 93-102.

Matos, N. B., Silva, M. C., Silva, J. D. G., & Souza, L. M. (2013). Avaliação de portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da região Nordeste. *ReCont: Registro Contábil*, (4)2.

Medeiros, P. H. R. (2009). *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. (2010). *Padrões Web em governo eletrônico: cartilha de usabilidade*. Brasília: MP, SLTI.

Nielsen, J. (2000). *Projetando websites*. Rio de Janeiro: Campus.

Patuzzo, G. V., & Scarate, A. L. (2009). Transparência, governança corporativa e responsabilidade social corporativa. *Anais da Semana do Administrador*, Maringá, PR, Brasil, 29.

Peixoto, T., & Wegenast, T. A. (2011). Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. *Revista do Legislativo*, 43, 152-165.

Platt Neto, O. A., Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2007). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contab. Vista & Rev.*, (18)1, 75-94.

Prado, O. (2004). *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. (2004). Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Prado, O. (2009). *Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil*. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* (2a ed.). Novo Hamburgo: Feevale.

Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, (14)2, 82-97.

Santos, J. C. S., & Silva, R. R. G. (2011). Governo eletrônico e participação política nos websites dos deputados da Assembleia legislativa do Estado da Bahia. *Inf. & Soc.: Est.*, (21)1, 215-224.

Silva, R. L., & Rue, L. A. L. (2013). O Acesso à Informação Pública por meio de portais como instrumento para a democratização do poder judiciário: análise comparativa nos países do Mercosul. Congresso Nacional do CONPEDI/UNINOVE, SP, Brasil.

Silva, E. L., & Menezes, E. M. (2005). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação* (4a ed.). Florianópolis: UFSC.

Soares, E. (2003). *Metodologia científica: lógica, epistemologia e normas*. São Paulo: Atlas.

Soares, M. S. (2015) Satisfação da lei de acesso à informação através do sistema de compras eletrônicas do governo do estado do Rio de Janeiro: a transparência proporcionada pelo Sistema Integrado de Gestão de Aquisições- SIGA, Rio de Janeiro.

Transparency International España. (2012). *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) 2012*. Recuperado em 15 maio, 2014, de http://www.transparencia.org.es/ITA_2012/INDICE_ITA_2012.htm

Vieira, J. B. (2012). Transparência pública e corrupção nos municípios brasileiros: o impacto do governo eletrônico. *Jus Navigandi*, 3226.

Vilella, R. M. (2003). *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na Web*. 2003. Dissertação de mestrado, Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas, Belo Horizonte, MG, Brasil.

W3C Brasil. (2013). *Cartilha acessibilidade na Web*. São Paulo: W3C Brasil. (Fascículo I: Introdução)