

Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público

Autoria: Clarice Pereira de Ribeiro Paiva, Robson Zuccolotto

RESUMO

O princípio da publicidade na administração pública determina que os gestores públicos deem publicidade a seus atos e tornem, desta forma, pública a prestação de contas de sua gestão. A Lei de Responsabilidade Fiscal ratificou essa necessidade em seu artigo 48 e introduziu para este fim o uso de meios eletrônicos de acesso público. É fato que a intensificação do uso das TICs tem propulsionado a publicidade dos atos da administração pública, mas este acesso facilitado nem sempre significa transparência. Nesse sentido, chega-se à seguinte questão: É possível identificar a transparência fiscal da gestão pública em meios eletrônicos de acesso público? Em busca desta resposta, foi necessária a elaboração de um indicador para medir o nível de transparência da gestão fiscal de um município na *world wide web*. Para tanto, adotou-se, neste trabalho, como conceito de transparência da gestão fiscal o fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política sobre a administração municipal em meios eletrônicos de acesso público. Para a concretização do estudo foi escolhido o estado de Minas Gerais através de uma amostra representativa, aleatória e estratificada dos municípios. Os dados foram coletados dos *sites* oficiais dos 275 municípios analisados, da página Finanças Brasil da STN e de 42 fontes alternativas cadastradas na página contas públicas do TCU. Os resultados obtidos mostraram que 75,27% dos municípios mineiros são pouco transparentes, ou seja, disponibilizam um volume muito pequeno de informações sobre sua gestão fiscal na *internet*, o que impossibilita ao cidadão tomar qualquer decisão quanto à gestão municipal.

1 INTRODUÇÃO

A partir do século XX se fez necessário conceituar um terceiro tipo de direito básico para os cidadãos: os direitos públicos. Sua definição implica em tornar público o que de fato é público – o estado. Os cidadãos gozam dos direitos de propriedade sobre o Estado, isto quer dizer que o Estado é de todos e para todos - nunca deve ser apropriado por uns poucos (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 24). Assim nenhum indivíduo está acima da lei e as autoridades administrativas detem o poder mediante regulamentação legal, mas, simultaneamente, se submetem aos limites que condicionam a sua postura.

À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em boa parte do mundo se tornara mais claro que era preciso reformar o Estado. Tais transformações visavam proteger o patrimônio público, promovendo mudanças em preceitos do regime democrático e da administração pública. Nesta direção, foi essencial uma reforma política que desse maior legitimidade aos governos, a promoção do ajuste fiscal e uma reforma administrativa que criasse meios para uma boa governança (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 25).

No Brasil as transformações iniciaram-se com a promulgação da Constituição de 1988 que possibilitou a descentralização do Estado e estabeleceu os princípios que deveriam ser seguidos pela Administração Pública. Entre estes princípios destaca-se o da publicidade, a partir do qual o gestor público torna-se obrigado a divulgar todos os seus atos – é a primeira tentativa brasileira de implementação de uma política de transparência na gestão pública do país (VALLE *in* PREMIO SERZEDELLO CORREA 2001).

No entanto, a existência de normatização sobre transparência não foi suficiente para que ela fosse realmente executada por todas as esferas governamentais. Os municípios, em particular, não desenvolveram políticas de transparência em seu processo de gestão, e, em função de má gestão, muitos municípios apresentavam desequilíbrios fiscais que acarretavam prejuízo no atendimento das necessidades e nos interesses de sua população. (BANDEIRA, 2005, p.12)

Em vista desta realidade, o governo federal promoveu a modernização da estrutura administrativa do estado possibilitando a implantação de ferramentas de comunicação e sancionou a Lei de Responsabilidade Fiscal ou simplesmente, LRF. Com este instrumento legal estabeleceu regras para as finanças públicas criando mecanismos para evitar o desequilíbrio fiscal, como: planejamento, controle, responsabilidade e transparência.

Além disso, esta norma insere no código de conduta do governante a obrigatoriedade de uma gestão ética e transparente determinado a divulgação de dados sobre sua gestão fiscal via meios eletrônicos de acesso público (as TICs, como exemplo, a *internet*). Segundo Bandeira (2005, p.3) as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), no cenário digital, apresentam-se como instrumentos hábeis para que os atores sociais possam exigir dos representantes da administração pública o gerenciamento dos órgãos estatais de forma transparente.

Uma política governamental que estimula a transparência pode se traduzir em uma gestão eficiente e responsável, melhorando a qualidade de vida da população. Souza (2005, p.15) diz que o “acesso à informação de qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania e condição essencial para que os problemas sócio-econômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio entre grupos sociais”. Complementa Barreto *apud* Bandeira (2005, p.13):

Aqui a informação é qualificada como instrumento modificador da consciência do homem. A informação, quando adequadamente assimilada, produz conhecimento, modifica o estoque mental do saber do indivíduo e traz benefícios para o seu desenvolvimento e para o bem estar da sociedade em que vive.

A transparência na administração pública é importante para o monitoramento das ações do Estado, pois representa o acesso do cidadão às informações sobre os atos do governo e possibilita, ainda, saber como o governante está conduzindo os recursos públicos. Para se estudar transparência governamental faz-se necessário, então, avaliar o quanto e como o governo disponibiliza informações sobre sua gestão.

A transparência fiscal constitui uma etapa fundamental para traçar estratégias e políticas que, de fato, atendam às necessidades mais urgentes e aproveitem as potencialidades da região. Destaca-se, todavia, que há uma diferença entre transparência e publicidade fiscal. Por publicidade fiscal entende-se o ato de tornar públicas “informações” do ponto de vista de quem as fornece, e não de quem recebe. Já por transparência fiscal entende-se a ação de disponibilizar as informações que fazem sentido para o público-alvo, neste caso, para os cidadãos (SCHEFFER, 2007, p. 3).

Continuando, a autora afirma que a ausência ou presença de transparência fiscal é o ponto de partida para que uma sociedade tenha bons governos e, conseqüentemente, uma boa situação sócio-econômica. Corroborando a opinião de Scheffer, Furtado (2005, p.2) afirma que a transparência na gestão fiscal, quando efetiva, será veículo capaz de revolucionar a administração pública brasileira, produzindo efeitos na melhoria da qualidade de vida do povo.

A partir dessas exposições e buscando identificar se os governos municipais programam políticas públicas direcionadas para transparência na gestão fiscal dos recursos públicos, chega-se ao seguinte questionamento: É possível identificar a transparência fiscal da gestão pública em meios eletrônicos de acesso público?

Assim, o objetivo primordial deste trabalho foi a avaliação do nível de transparência municipal, que considerou o período de 2000 a 2008, utilizando como fonte de dados para estudo as informações que estes municípios disponibilizaram na *internet*. Devido à sua complexidade, essa investigação científica considerou inicialmente apenas os municípios do estado de Minas Gerais. Mais especificamente, almejou-se:

- Definir o conceito de transparência governamental para esta pesquisa;
- Elaborar questionários para avaliar o nível de transparência do município, considerando a quantidade e a qualidade das informações na *internet (site)*;
- Elaborar um indicador para medir o grau de transparência governamental de um município utilizando os critérios definidos pela própria pesquisa;
- Determinar uma amostra aleatória representativa da população;
- Caracterizar a amostra em consonância com o indicador de transparência.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Estado da arte da pesquisa sobre transparência

Vários autores buscaram conceituar, interpretar, examinar e relacionar os efeitos e causas da transparência em diversos ambientes. A maioria das literaturas enfatizaram o papel da transparência na prevenção de crises financeiras como Rahman (1998), Fracasso et al. (2003) OECD (2003) e Erbas (2004). Outros estudos focaram-na como um potente redutor de assimetria informacional, como é o caso de Vishwanath e Kaufmann (1999), Kaufmann e Kraay (2002), OECD (2002) e Islam (2003 e 2004). Mais recentemente tem sido dada atenção ao estudo da transparência como um dos fatores para melhorar a eficiência na provisão de serviços públicos, essa é a visão de Mehmet (2001), Reinikka e Svensson (2003), Mauro (2004) e Yan e Wykes (2005).

Buscando examinar a relação da transparência com os fatores políticos Persson, Roland e Tabellini (1997) realizaram um estudo interpretando a transparência como o grau para o qual os eleitores podem observar as características e/ou ações dos seus agentes políticos e Ferejohn (1999) fez uma análise teórica da transparência, discutindo que níveis crescentes de transparência facilitam o controle do eleitor sobre seus representantes eleitos. Já Milesi-Ferretti (2004) desenvolveu um modelo que permitiu investigar os efeitos interativos entre transparência e regras fiscais, de acordo com as determinações do Tratado de Maastricht aos membros da União Européia.

Ao enfatizar seu papel (transparência) como redutor de crises financeiras Mehrez e Kaufmann (1999) mostraram que a transparência das políticas fiscal e monetária, assim como de dados macroeconômicos, pode reduzir a probabilidade de crises financeiras.

Quanto ao seu conceito, Heald (2003) desenvolveu um estudo sobre a transparência fiscal, apresentando seu conceito, avaliação, tipos, variedades de acordo com as observações no Reino Unido e Kopits e Craig (1998) explicaram as três dimensões para uma boa prática de políticas direcionadas para transparência, que são: transparência institucional, transparência de contabilidade e a transparência de indicadores e projeções.

Algumas pesquisas foram direcionadas para a elaboração de índices de transparência. É o caso de Bellver e Kaufmann (2005) que construíram um índice de transparência para 194 países baseado em mais de vinte fontes independentes. O índice incluiu um indicador de transparência agregado com dois componentes: transparência econômica/institucional e transparência política. Os resultados enfatizaram que a transparência está associada com melhores indicadores de desenvolvimento sócio-econômicos e humanos, e também com alto nível de competitividade e baixa corrupção. Os autores concluíram que a transparência pode

gerar a poupança de recursos públicos, melhorando os instrumentos de governança bem como aumentando a confiança do eleitor nos políticos.

Já o trabalho executado por Piotrowski e Ryzin (2005) tem como finalidade identificar os fatores determinantes do desejo de um indivíduo por transparência, já que os indivíduos têm graus diferentes de satisfação com o nível atual de transparência do governo. Pelo desenvolvimento e execução de uma pesquisa on-line nacional, os autores construíram um índice para medir o desejo de um indivíduo por transparência e identificar suas correlações. Identificaram que os indivíduos desejam informações governamentais sobre o desempenho fiscal do governo, seus atos e ações, suas políticas de segurança, desenvolvimentos e que tais informações devam ser seguras e confiáveis. Concluíram que estes fatores são um passo importante para o direcionamento da liberdade de informações e políticas de governo.

O indicador elaborado por Alt, Lassen e Rose (2005) explorou os determinantes políticos e econômicos da transparência fiscal nos estados americanos. Para isso utilizaram um painel de dados composto pela evolução de procedimentos orçamentários nos E.U.A. durante o período de 1972 a 2002. Os autores inferiram que competição política está associada a maiores níveis de transparência fiscal durante o período estudado. Já a polarização política, bem como as condições fiscais passadas do governante, também parecem afetar negativamente o nível de transparência.

No Brasil as pesquisas mostraram-se direcionadas para a transparência “*mediática*” como a de Silva (2005) que estudou como as novas tecnologias da informação e comunicação estariam, de fato, possibilitando maior participação democrática nas cidades contemporâneas. O autor destacou que o governo, usualmente, ainda subutiliza os recursos tecnológicos à sua disposição, que poderiam permitir maior acesso dos cidadãos às informações relacionadas à gestão pública. Já Sacramento e Pinho (2007) avaliaram a transparência na administração pública e a participação dos populares neste processo. Para tanto, os autores realizaram 7 estudos de casos em municípios da região metropolitana de Salvador. Os autores concluíram que, apesar de algumas melhorias a partir do ano 2000, a transparência na gestão pública ainda é incipiente.

Recentemente, o trabalho de Boina *et al.* (2008) avaliou a utilização da internet pelos municípios mineiros para evidenciar as informações solicitadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). É oportuno ressaltar que os estudos nacionais abarcaram relações minudentes entre a transparência governamental e a utilização de recursos tecnológicos, todavia não abordaram nenhum tipo de indicadores que se propusessem a medir a transparência.

Cabe salientar que o uso crescente das tecnologias de comunicação não são, por si só, suficientes para suprir as necessidades informacionais, uma vez que apenas disponibilizam dados de caráter público sem agregar valor para o usuário e muitas vezes gerando desinformação. Sendo assim a transparência fiscal insere-se neste cenário como instrumento de valor estratégico na promoção de políticas públicas eficientes e eficazes para o atendimento das necessidades coletivas.

2.2. Transparência Fiscal

Transparência, como usado nas ciências humanas, é uma extensão metafórica do significado usado nas ciências físicas: um objeto “transparente” é através do qual se pode ver, o que é demonstrado a seguir:

“Nas Ciências Humanas transparência significa acessibilidade, comunicação e prestação de contas (responsabilidade). A transparência voltada para a Administração Pública representa uma gestão responsável e de combate à corrupção. A transparência governamental pode ser conceituada como o acesso do público aos orçamentos, relatórios financeiros, leis, normas, regras, procedimentos, bem como a

participação diária do cidadão nas discussões do processo político de tomada de decisões” (TRANSPARENCY, 2007).

Corroborando, Santos (2005, 9.4) afirma que a transparência na Administração Pública, como um pressuposto para a gestão democrática depende, essencialmente, do grau e da forma como se dá o acesso dos agentes econômicos e da sociedade organizada, e do próprio cidadão, à informação que sustenta os processos decisórios e garante o exercício dos direitos dos administrados.

Nesse sentido, o final da década de 90 é marcado por uma preocupação crescente com políticas públicas direcionadas para transparência fiscal. Hood (2001, p. 700–1) dividiu os antecedentes de transparência em duas correntes de pensamento: a primeira direcionada para o arcabouço legal (*role-in-law*) que determina uma “administração pública transparente” centrada em princípios como a publicidade, e a segunda considera a transparência como agente principal dentro das instituições, discutindo que maior *disclosure* contribui para uma melhor governança. Assim, o autor resume a relevância da transparência no cenário contemporâneo da seguinte forma:

Transparência é. . . um elemento fundamental tanto nas doutrinas econocráticas das políticas públicas, minimizando os custos das transações como também nas abordagens de uma administração pública transparente representando um vínculo necessário entre a democracia e a legalidade. Transparência é um tema central nas discussões contemporâneas sobre governança democrática e reforma do serviço público, desde que o acesso à informação e a eliminação do sigilo governamental sejam condições necessárias para a prevenção da corrupção e a promoção da responsabilidade pública.

A cooperação entre estado e sociedade se materializa principalmente pelo compartilhamento de informação através da conjugação de esforços na compreensão dos problemas e na formação de soluções que igualmente não podem prescindir da participação da sociedade. Na atualidade o procedimento do administrador público em veicular informação de sua gestão para a coletividade, assim como no sentido de prestar contas acerca do erário é visto como um instrumento de transparência fiscal. Kopits e Craig (1998, p. 1) conceituam a transparência fiscal assim:

Transparência fiscal é definida... como o acesso do público à estrutura e às funções governamentais, aos seus planos de política fiscal, às suas contas públicas e de suas projeções. Também abarca o pronto acesso às informações das atividades governamentais de modo confiável, compreensível, comparativo e tempestivo. Só assim o eleitorado e o mercado podem avaliar a situação financeira dos governos bem como os custos e benefícios reais de suas atividades, incluindo as implicações sociais e econômicas no presente e no futuro.

Os autores afirmam que a transparência fiscal tem sido considerada como solução potencial para os problemas relativos ao desequilíbrio fiscal do governo, promovendo uma política fiscal sustentável, boa governança e diminuindo a corrupção. Salientam que são aspectos da transparência a utilização de linguagem não arbitrária (palavras e conceitos devem estar explicados), a possibilidade de verificação independente, e que mais informações e justificativas devem constar nos documentos fiscais.

Oliver *apud* Meijer (2007, p. 10) relaciona diretamente a propulsão da transparência fiscal com o desenvolvimento das tecnologias de informação. Ele discute que o uso de ferramentas tecnológicas (*internet* e *www*) facilita o acesso e a análise da informação, e como resultado, tem-se o baixo custo da informação e sua distribuição em níveis globais aos indivíduos (que reagem imediatamente a esta informação). É indiscutível que a tecnologia aumentou dramaticamente a transparência e, nesse sentido, o autor enfatiza que a *Internet* e a

World Wide Web possibilitam ao governo disponibilizar para os cidadãos informação sobre suas operações e que podem ser acessadas a qualquer hora e de qualquer local.

A falta de transparência é um foco potencial de abuso de poder e corrupção, outorgando discricionariedade a quem controla, restringe ou deliberadamente distorce o acesso à informação. Transparência sugere que a informação esteja disponível “sem travas ou requisitos de forma compreensível incluindo todos os elementos relevantes, que seja confiável e de qualidade e que permita uma contribuição ao desenvolvimento das políticas públicas.” (LOYA *apud* SANTOS, 2005)

2.2. Transparência Fiscal no Brasil

Ao longo das últimas décadas, os Governos têm evoluído na direção de, por um lado, reformular o ordenamento jurídico para incorporar o acesso à informação como um direito expressamente assegurado ao cidadão e, por outro, instituindo, em decorrência da própria exigência dos dias de hoje, meios para que o acesso seja garantido, em seus diversos níveis (SANTOS, 2005)

No Brasil, a promulgação da Carta Federal em 1988 consolidou a estrutura de um novo sistema de controle do Estado, fundamentado nos princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência. O princípio da publicidade foi introduzido com o intuito de possibilitar o acesso do público às informações veiculadas nos documentos orçamentários, contábeis e financeiros, bem como a publicidade dos atos praticados no curso da gestão das finanças públicas. Para Valle (2001, p. 87)

... quando o princípio da publicidade foi introduzido no modelo originário da democracia brasileira, em 1988, representou um grande avanço, possibilitando à sociedade ter conhecimento sobre os atos da administração pública. Mas, devido às limitações das ferramentas de comunicação, à época, o cidadão apenas tinha ciência do que a administração decidira, e o que decidira. Com o passar dos anos, presenciase o desenvolvimento das tecnologias de informação e mais do que a notícia de que houve uma deliberação, a sociedade começa a reivindicar as razões que levaram às decisões dos gestores, como essas razões se relacionam com os objetivos do estado ou aos desejos e necessidades da população. Assim, o conceito de publicidade vai se transmutando para transparência, onde se pode conhecer não só conteúdo da ação, mas cada passo que é adotado em relação a ela. É nesse cenário que a participação como mecanismo importante do exercício do poder, é viabilizada, não pela proximidade física, como nos tempos da democracia grega, mas, dentre outros fatores, evidentemente, pela *Internet*.

Considerando a tecnologia e a transparência como frutos da era da informação, representando conceitos de modernização, a transparência “midiática” insere-se como mecanismo promotor do controle social em sociedades modernas. Bentham *apud* Meijer (2007, p.8) defende “a publicação das contas públicas bem como de todos os atos governamentais que, nesse novo cenário, deveria ser feita em site da *Web* de Governo” como meio de evitar omissão direta e aumentar a confiança dos cidadãos em seus governantes.

Segundo Cross (1953, xiii) a gestão dos recursos públicos é um negócio do povo. E o povo tem o direito de ser informado sobre o seu patrimônio. Sem a liberdade e o acesso a informação sobre os atos e ações da administração pública, os cidadãos dessa nossa sociedade democrática apenas mudaram seus reis. Nesse contexto torna-se dever do gestor público a disponibilização de suas contas ao contribuinte para exame e apreciação, a divulgação mensal, do montante de tributos arrecadados, recursos recebidos, e outras informações referentes a receita dos agentes federais, a informação sobre os limites de atuação nociva na área de gastos, a publicação de relatórios sobre a gestão orçamentária, etc. por meios de comunicação que ampliem o acesso da sociedade.

Santos (2005, p. 2) argumenta que o acesso à informação não apenas é, no atual contexto político e econômico, um instrumento para o aumento da eficiência e da transparência na gestão pública, mas também um pré-requisito para a legitimação das políticas públicas frente aos administrados. Por isso, presencia-se o aumento da preocupação dos atores sociais e dos dirigentes públicos para desenvolver novos instrumentos e meios para que a disponibilização da informação se dê de forma ampla, regular e confiável.

Em consonância com os preceitos dos autores estudados, adotou-se, para fins deste estudo, que o conceito de transparência da gestão fiscal corresponde ao fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política sobre a administração municipal em meios eletrônicos de acesso público.

3 METODOLOGIA

Este trabalho foi realizado a partir de uma pesquisa descritiva e exploratória, cuja finalidade era expor as características, relações ou propriedades existentes no grupo pesquisado. Inicialmente, procedeu-se à pesquisa bibliográfica que foi laborada com o propósito de definir os conceitos e critérios que foram utilizados e aplicados para a avaliação do nível de transparência de cada localidade.

O desenvolvimento deste trabalho deu-se sob a forma de um estudo de caso realizado no Estado de Minas Gerais, com a finalidade de investigar o nível de transparência fiscal dos municípios desse estado. Logo, a população, para os fins do estudo, é representada por todos os seus municípios, totalizando, hoje, 853.

Devido à grande quantidade de municípios e a complexidade das variáveis analisadas na investigação, optou-se por utilizar uma amostra significativa desta população. Quando a população pesquisada não supera 100.000 elementos, a fórmula para o cálculo do tamanho de uma amostra representativa é a seguinte:

Equação 1: Fórmula para o cálculo do tamanho da amostra.

$$n = \frac{\sigma^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2 \cdot (N - 1) + \sigma^2 \cdot p \cdot q}$$

onde:

n = Tamanho da amostra.

σ^2 = Nível de confiança escolhido, expresso em número de desvios-padrão.

p = Percentagem com a qual o fenômeno se verifica.

q = Percentagem complementar (100-p).

N = Tamanho da população.

e² = Erro máximo permitido.

Para este trabalho foi considerado: erro máximo de 3%, porcentagem que se verifica para o fenômeno de 10% (teste piloto -TRANSPARENCY, 2007), confiabilidade de 95%, e população de 853. Sendo assim, o tamanho aproximado da amostra é de 273 municípios.

O critério utilizado para selecionar os municípios foi a amostragem estratificada. A amostragem é uma técnica especial de escolher amostras que garanta o acaso na escolha. Assim cada elemento da população tem a mesma chance de ser escolhido, o que garante à amostra um caráter de representatividade da população. Quando a população se divide em sub-populações – estratos – é necessário utilizar um amostragem proporcional estratificada, que considera os estratos (subgrupos) e obtém a amostragem proporcional a estes (FERRARI, 2004, p. 4).

Os 853 municípios mineiros foram classificados em seis grupos cujo intervalo é de igual amplitude, considerando o IDH-M – Índice Municipal de Desenvolvimento Humano para o ano base de 2000, sendo que o menor índice foi 0,568 e o maior 0,841. O objetivo era criar grupos heterogêneos de municípios quanto a um conjunto de indicadores sociais que pudessem caracterizar o nível da qualidade de vida da população local. A amostra é composta por 275 municípios divididos em 6 grupos por ordem crescente de IDH-M, de acordo com a frequência acumulada mostrada na Tabela 1, abaixo:

Tabela 1: Estratificação dos municípios por IDH-M do ano de 2000.

Grupo	Faixa de IDH-M	Número de Municípios	Frequência	Municípios sorteados
1	0,56800 a 0,61350	38	4,45487%	12
2	0,61351 a 0,65900	104	12,19226%	33
3	0,65901 a 0,70460	188	22,03986%	61
4	0,70461 a 0,75000	245	28,72216%	79
5	0,75001 a 0,79550	226	26,49472%	73
6	0,79551 a 0,84100	52	6,09613%	17
***	0,56800 a 0,84100	853	100,00000%	275

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano 2000.

O próximo passo foi a elaboração de quatro questionários englobando os seguintes temas: receitas, despesas, balanços, prestação de contas ao controle externo (tribunal de contas), processos de aquisição de bens e serviços, e estrutura mínima do *website*. Os critérios utilizados foram elaborados a partir da normatização existente sobre o tema, considerando a LRF (LC 101/2000), a Lei 9.755/1998, a IN 28/1999 e a Portaria 275/2000 do TCU e, abrangendo aspectos sobre a quantidade e qualidade da informação: conteúdo, apresentação, navegabilidade, acessibilidade, compreensão do usuário entre outros (DGE, 2007).

A coleta dos dados foi programada e realizou-se no período de setembro a novembro de 2008 (antes e após o período eleitoral). Foram consideradas na análise as informações disponibilizadas pelos municípios selecionados, em aproximadamente, 320 *websites*, correspondendo aos sites oficiais dos municípios, sites de empresas de assessoria e consultoria em administração pública, a *homepage* Finanças Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional e a *homepage* contas públicas do Tribunal de Contas da União.

Para se chegar a estes *websites* utilizou-se como critério a pesquisa em sites de busca (por exemplo, <www.google.com.br>) da combinação: “prefeitura do município X (MG)” ou similar. Esta seria a forma mais direta para um cidadão leigo em “tecnologias de informação” encontrar dados sobre a gestão de seu município.

Os dados coletados que possibilitaram a realização deste trabalho, foram coletados diretamente, através da observação das informações disponibilizadas pelos municípios na internet sobre sua gestão, referentes aos exercícios de janeiro de 2000 a agosto de 2008, correspondendo às seguintes informações sobre a gestão fiscal de cada município: Relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO); Relatórios de gestão fiscal (RGF); Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária anual (LOA); Contratos e instrumentos congêneres; Pareceres sobre a gestão municipal; Prestação de contas; Convênios e termos aditivos; Processos licitatórios e de compra direta; Balanços das contas do município; Audiências públicas; Relatórios sobre as obras do município; Relatórios dos gastos com a manutenção do ensino e da saúde; e quaisquer informações adicionais sobre a gestão fiscal pública que possam estar disponíveis no site.

Além dos dados sobre a gestão fiscal também foram analisados aspectos referentes aos *websites* de domínio municipal como: navegabilidade, apresentação, conteúdo etc. Contudo é importante ressaltar que para o município que não possuía site oficial não foi analisado o *site*

da assessoria ou do FINBRA, visto que o município não teve intenção de facilitar o acesso para os seus contribuintes e tais *sites* são padronizados, não há distinção entre municípios.

Em seqüência procedeu-se à compilação das informações coletadas dos 275 municípios mineiros componentes da amostra, no software SPSS, para que se fizessem as devidas análises estatísticas, segregando as características e propriedades do indicador do nível de transparência de determinado município.

3.1 Construção do Índice de Transparência Fiscal do Município (ITFm)

A construção do índice para medir a transparência fiscal dos municípios da amostra foi baseada em dois critérios gerais: quantidade de informações e qualidade de sua apresentação. O critério quantitativo é referente à quantidade de informações que o município disponibilizou na internet sobre sua gestão fiscal. Estas foram analisadas de acordo com as disposições legais (leis 101/2000, 9755/98 e 4320/64) e ainda considerou o número de anos sobre os quais havia qualquer tipo de informação.

Já o critério qualitativo é relativo à estrutura mínima básica para a apresentação dos *sites* governamentais de domínio próprio do município. Segundo o Departamento de Governo Eletrônico (2007, p.2) a qualidade da informação é determinada por políticas voltadas para aspectos relacionados à usabilidade, acessibilidade, linguagem visual e escrita, arquitetura de conteúdo e interoperabilidade.

Para cada critério foram definidos indicadores apropriados cujos pesos variaram conforme o montante de perguntas de cada questionário. Sendo assim os indicadores são os mesmos, mas os pesos variam com o tipo de divulgação realizada pela fonte de tecnologia de informação. Se o dado foi apresentado como determinado em lei tem peso menor (1) do que aquele que está além da determinação legal (2), como mostram as Tabelas 2, 3, 4 e 5, a seguir:

Tabela 2: Indicadores do critério quantidade de informações fiscais

CRITÉRIO QUANTITATIVO: INFORMAÇÕES FISCAIS			
Site analisado: STN – Finanças Brasil			
Indicador	Medida	Peso (aproximado)	Valor Total
Transparência Ativa/Passiva	S/N	23%	0,23
Transparência Efetiva/Nominal	S/N	23%	0,23
Transparência Tempestiva/Retroativa	S/N	31%	0,31
Transparência de dentro para fora (direito/dever)	S/N	23%	0,23
TOTAL	S/N	100%	1,00

Fonte: Pesquisa

Tabela 3: Indicadores do critério quantidade de informações fiscais

CRITÉRIO QUANTITATIVO: INFORMAÇÕES FISCAIS			
Site analisado: Domínio próprio do Município			
Indicador	Medida	Peso (aproximado)	Valor Total
Transparência Ativa/Passiva	S/N	25%	0,25
Transparência Efetiva/Nominal	S/N	25%	0,25
Transparência Tempestiva/Retroativa	S/N	25%	0,25
Transparência de dentro para fora (direito/dever)	S/N	25%	0,25
TOTAL	S/N	100%	1,00

Fonte: Pesquisa

Tabela 4: Indicadores do critério quantidade de informações fiscais

CRITÉRIO QUANTITATIVO: INFORMAÇÕES FISCAIS			
Site analisado: Outras fontes de publicação			
Indicador	Medida	Peso (aproximado)	Valor Total
Transparência Ativa/Passiva	S/N	24%	0,24
Transparência Efetiva/Nominal	S/N	24%	0,24
Transparência Tempestiva/Retroativa	S/N	26%	0,26
Transparência de dentro para fora (direito/dever)	S/N	24%	0,24
TOTAL	S/N	100%	1,00

Fonte: Pesquisa

Tabela 5: Indicadores do critério qualidade de websites de domínio próprio

CRITÉRIO QUALITATIVO: SITE DE DOMÍNIO PRÓPRIO			
Indicador	Medida	Peso (aproximado)	Valor Total
Maturidade	S/N	21%	0,21
Comunicabilidade	S/N	17%	0,17
Multiplicidade	S/N	3%	0,03
Acessibilidade	S/N	11%	0,11
Disponibilidade	S/N	5%	0,05
Facilidade de uso	S/N	18%	0,18
Confiabilidade	S/N	9%	0,09
Transparência	S/N	16%	0,16
TOTAL	S/N	100%	1,00

Fonte: Pesquisa

Os indicadores: direção de transparência, transparência ativa, passiva, nominal, efetiva, retroativa e tempestiva referem-se à anatomia da transparência fiscal de acordo com a visão de Heald (2006) e receberam os respectivos pesos em conformidade à sua apresentação no *site*, variando de 1 a 2.

Mais especificamente, nos *sites* de domínio municipal não há um tipo de informação mais importante que outra. Todas são igualmente importantes e representam uma forma de *disclosure* ativa do município recebendo, portanto, pesos similares. Já para os *sites* padronizados como o do FINBRA e de empresas terceirizadas, a única variação percebida é a quantidade de exercícios civis sobre os quais há informação, por isso tal indicador recebe maior peso (em escala exponencial de base 2), variando de 1 a 2.

Os indicadores relativos aos atributos básicos que uma página de *web* deve conter foram relacionados em consonância com as diretrizes do Departamento de Governo Eletrônico (2007) e do Comitê de Qualidade e Gestão Pública (2005). Os pesos variaram com a graduação da influência do indicador analisado no *website* (zero a 2).

A ausência ou inaplicabilidade de algum dos indicadores supracitados nas fontes analisadas recebe peso 0 (zero).

Para avaliar a quantidade e qualidade de dados sobre a gestão fiscal municipal foram elaborados 4 questionários: um contendo 8 questões (variável FINBRA), outro com 49 questões (variável *site* de domínio próprio), um terceiro com 21 questões (variável análise do *site* de domínio próprio) e o quarto com 44 questões (variável outras fontes alternativa); que abordam os quatro critérios supramencionados de maneira interrelacionada. Ou seja, as

questões se apresentam de forma a quantificar e a qualificar os dados disponibilizados (como um intervalo) e a escala de mensuração deste intervalo é sim e não (questionário dicotômico), possibilitando classificar as respostas em intervalos precisos com valor numérico específico e o zero corresponde realmente à ausência de dados na observação analisada.

O primeiro (variável FINBRA) foi feito para avaliar quais municípios mineiros cumpriram o instrumento legal publicando dados sobre sua gestão no sistema de coleta de dados municipais – SISTN. É importante destacar que o descumprimento desta norma não implica em sanções ou multas para o Executivo municipal.

O segundo (variável próprio) era para verificar quais dos municípios que possuíam *sites* de domínio próprio divulgavam, no mesmo, informações fiscais sobre sua administração. Adicionalmente, foi realizado um terceiro questionário (variável *site*) com o escopo de avaliar a apresentação destes dados no *website*. O intuito era analisar se o gestor público se preocupou em dar ciência ao cidadão sobre suas ações e quais foram suas medidas para viabilizar esse acesso.

E, por último, o quarto questionário (variável outras fontes) que tinha como propósito analisar algumas fontes alternativas, relatadas pelo *site* Contas Públicas (*homepage* do TCU) e Contas Nacionais, as quais os municípios mineiros cadastraram como local onde divulgaram suas contas.

Para verificar a clareza dos questionários supramencionados e também se as informações disponibilizadas pelos gestores são acessíveis ao contribuinte leigo em contabilidade governamental, foi solicitado a algumas pessoas (sem vínculo com a área pesquisada) que preenchessem tais questionários. Desta forma pôde-se simplificar as questões e analisar quais as principais deficiências nos *sites* analisados sob o ponto de vista do cidadão.

Após a definição dos critérios, indicadores, pesos e questões, procedeu-se a formulação de um índice para medir o grau de transparência fiscal de cada município mineiro. Foram testadas algumas combinações de pesos entre as variáveis e não se percebeu discrepância significativa entre as combinações analisadas. Assim, chegou-se a seguinte equação:

Equação 2: Fórmula para o cálculo do indicador de transparência fiscal em mídias virtuais.

$$ITF_m = Mp [2 F_m + 2 P_m + S_m + O_m]$$

Onde:

ITF_m é o índice de transparência fiscal do município,

F_m representa o subíndice obtido para a variável *site* FINBRA,

P_m representa o subíndice obtido para a variável *site* de domínio próprio do município,

S_m representa o subíndice obtido para a variável análise do *site* de domínio próprio do município,

O_m representa o subíndice obtido para a variável *sites* alternativos utilizados pelo município.

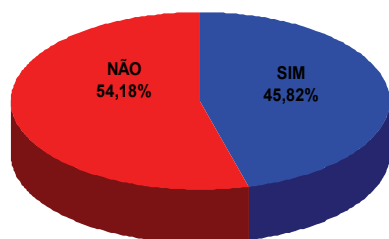
O Índice de Transparência Fiscal é obtido pela média pondera dos quatro subíndices. Os subíndices apurados na análise do *website* finbra e do município recebem peso 2, porque representam a intenção (livre iniciativa) do administrador municipal em ser transparente para o seu contribuinte (*site* oficial de domínio próprio) e a disponibilização em veículo do governo federal considerado de fácil acesso pela Secretaria de Tesouro Nacional (FINBRA), as demais recebem peso 1. O índice oscila de 0,000 a 1,000. Obtém índice zero o município que não disponibilizou nenhum dado sobre sua gestão, e 1, o município que disponibilizou todas as informações investigadas nas fontes analisadas, no período de realização desta pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste estudo, a primeira variável considerada (finbra) tinha como objetivo avaliar quais municípios mineiros cumpriram o instrumento legal publicando dados sobre sua gestão no sistema de coleta de dados municipais – SISTN no período de 2000 a 2007. Apurou-se que aproximadamente 56,36% não cumpriram integralmente a legislação vigente no país, ou seja, a existência de normatização não foi suficiente para garantir a publicidade fiscal dos municípios mineiros.

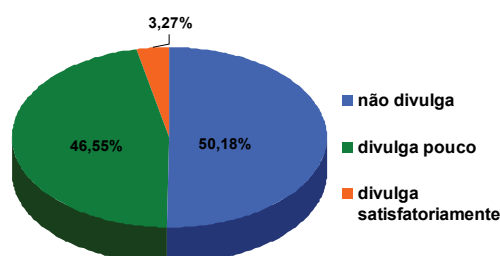
Paralelamente, verificou-se quais municípios possuíam *sites* de domínio próprio e divulgavam, no mesmo, informações fiscais sobre sua administração. Adicionalmente, foi avaliada a apresentação destes dados no *website* cujo objetivo era analisar se o gestor municipal se preocupou em dar ciência ao cidadão sobre suas ações e quais foram suas medidas em termos de tecnologia de informação (neste caso, *site* de fácil interação).

Figura 1: Municípios que possuem site oficial



Fonte: Pesquisa

Figura 2: divulgação de informações fiscais nos sites oficiais.

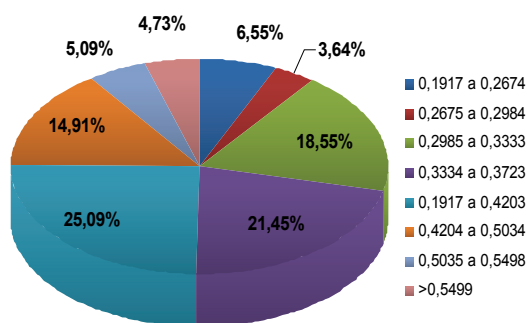


Fonte: Pesquisa

Apurou-se, de acordo com a síntese dos dados apresentada nas figuras 1 e 2, acima, que 54% das localidades pesquisadas não possuem *site* de governo oficial. Destes 126 municípios, 50,18% não divulgaram dados ou informações fiscais sobre a administração municipal. Porém, cabe ressaltar que a qualidade da informação fiscal divulgada apresentou-se razoavelmente boa. Ainda verificou-se que 38,18% dos municípios analisados utilizam de fontes alternativas para a divulgação de suas contas. Assim pode-se inferir que não houve intenção dos gestores em oferecer dados fiscais que pudessem ser facilmente compreendidos pelo contribuinte e que também há pontos deficientes nas políticas públicas direcionadas para a transparência fiscal.

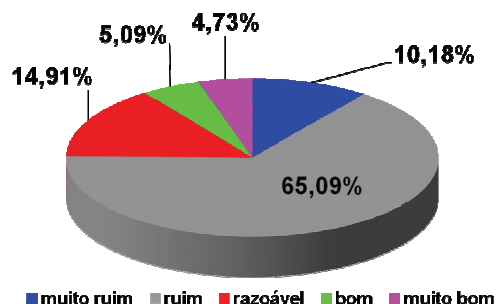
Em consonância com os resultados, constatou-se que apenas 24,73% dos municípios analisados apresentaram valores razoáveis quanto ao nível de transparência fiscal, de acordo com as figuras 3 e 4. Isto significa que a maioria absoluta das localidades não foi efetivamente transparente para o seu contribuinte e disponibilizaram um volume insuficiente de dados sobre sua gestão para o acesso do cidadão. Sendo assim, pode-se afirmar que a maioria dos municípios mineiros (que compuseram a amostra) não apresentou políticas públicas eficientes voltadas para a transparência de sua gestão fiscal, apesar da tendência inexorável à implementação de mecanismos que viabilizem a materialização do direito à informação e à completude do princípio da publicidade, garantido por nossa Carta Magna e por legislações complementares como direito fundamental do cidadão.

Figura 3: Percentis para o ITFm da amostra



Fonte: Pesquisa

Figura 4: Nível de Transparência Fiscal dos Municípios



Fonte: Pesquisa

Os dados obtidos nesta pesquisa possibilitam asseverar que as políticas governamentais que estimulam a transparência fiscal dos municípios mineiros analisados mostraram-se deficientes, e, comumente, os dados divulgados geram má informação ou até mesmo desinformação. Logo, não são suportes confiáveis para que o cidadão tome qualquer decisão em relação a gestão fiscal do seu município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por acreditar que políticas públicas direcionadas para a transparência podem se traduzir em uma gestão eficiente este estudo se propôs a medir o nível de transparência fiscal do governo municipal. Os resultados revelaram que a presença de um arcabouço legal que viabilize a materialização do direito à informação é, naturalmente, uma condição necessária para a transparência. Mas, evidentemente, essa condição não foi suficiente para garantir que os municípios mineiros fossem transparentes. Apurou-se alto grau de assimetria informacional entre os atores governamentais e sociais, ou seja, não se constatou a implementação de políticas eficientes estimuladoras da transparência fiscal na gestão municipal mineira em 75,27% dos municípios pesquisados. A ausência de transparência é um dos principais obstáculos à efetiva participação do cidadão no controle dos atos da Administração e no processo decisório governamental.

As deficiências nos mecanismos de transparência podem ser creditadas a fatores como a falta de consciência e cobrança por parte dos cidadãos, a cultura do sigilo no âmbito da administração pública, a falta de recursos, a ausência de habilidades específicas no setor público, a falta de *mídia* independente e a barreiras tecnológicas e culturais.

A garantia do acesso à informação, por parte da Administração Pública, não pode ser um tema que esteja vinculado simplesmente ao livre arbítrio dos gestores. A transparência governamental é um requisito indispensável para o bom funcionamento do Estado, visto que possibilita uma gestão dos recursos públicos mais eficiente e eficaz, e assim pode promover o atendimento das necessidades coletivas, melhorando a qualidade de vida do cidadão.

Políticas públicas direcionadas à transparência da gestão pública só poderão ser implementadas efetivamente se houver: regulamentação apropriada estabelecendo as responsabilidades, mas também conseqüências imediatas em caso de descumprimento; treinamento de agentes públicos para a transparência; existência de mecanismos ativos de controle social e projetos com alocação de recursos humanos e materiais capazes de viabilizar mecanismos de organização e divulgação da informação.

Nas sociedades digitais, as mídias podem ser utilizadas para veicular informação do governo atinentes à administração municipal para o cidadão, como um importante condutor para a concretização da democracia participativa aumentando o grau de transparência governamental, mas há ainda um longo caminho a trilhar para que o Brasil se ombreie com as mais avançadas experiências internacionais. (SANTOS, 2005).

REFERÊNCIAS

- ALT, J. E. e LASSEN D. D. "The causes of fiscal transparency: evidence from the American States." In: Sixth Jacques Polak Annual Research Conference. 2005.
- BELLVER, A. e KAUFMANN, D. *Transparencing Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. The World Bank, 2005.
- BOINA, T. M. ; AVELAR, E. A.; GOMIDE, P. L. R. E SOUZA, A. A. Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. IN: Congresso Brasileiro de Contabilidade. 2008
- BRASIL. IN nº 28, de 5 de maio de 1999. Estabelece regras para a implementação da homepage Contas Públicas. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. Acesso: 01 set. 2007.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm>. Acesso: 01 set. 2007.
- BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo TCU, para divulgação dos dados e informações que especifica. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br/LEI%20N%209755%20.htm>>. Acesso: 01 set. 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços / Departamento de Governo Eletrônico . – Brasília : MP, 2007. 44 p.
- BRASIL. Portaria nº 275, de dezembro de 2000. Institui o Anexo II à IN n.º 028/1999, aplicável aos dados e informações de responsabilidade dos Municípios a serem colocados à na Internet. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. Acesso: 01 set. 2007.
- FEREJOHN, J. "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability." In Przeworski, Manin, and Stokes (1999), pp. 31-53. 1999.
- FERRARI, F. Estatística Básica, 2004. 33p. Disponível em: <www.fabricio@ferrari.pro.br>. Acesso: 15 ago. 2008.
- HEALD, D. "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice." *Public Administration* 81 (4), 723-759. 2003
- HOOD, C. e HEALD, D. *Transparency in Historical Perspective*. In: *Transparency: The Key to Better Government*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 3 – 23.
- HOOD, C.. 'Transparency', in P. B. Clarke and J. Foweraker (eds), *Encyclopaedia of Democratic Thought*. London: Routledge, 2001. pp. 700–4

KOPITS, G. e CRAIG, J.. Transparency in government operations. Occasional Paper 158. International Monetary Fund. Washington DC: 1998.

MEHREZ, G., e KAUFMANN D. "Transparency, Liberalization and Financial Crises".1999.

MEIJER, A. Understanding mediated transparency using cultural sociology and media theory to understand the new transparency in the public sector. Utrecht School of Governance Bijlhouwerstraat 6 3511 ZC Utrecht (Netherlands).IN: Annual EGPA Conference, Madrid, 2007.

MILESI-FERRETTI, G. M. "Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting." *Journal of Public Economics* 88, 377-94. 2004.

PERSSON, T., ROLAND, G. e TABELLINI, G. "Separation of Powers and Political Accountability." *Quarterly Journal of Economics* 112, 1163-1202. 1997.

PIOTROWSKI S. J. E RYZIN G. V. Desire For Transparency: dimensions and determinants of attitudes toward governmental transparency. In: 8th Public Management Research. 2005

PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001: Monografias vencedoras: Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Tribunal de contas da união. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. 364p.

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

SCHEFFER E. I. Controle Social – Teoria e Prática. Inbraco – Instituto Brasileiro De Controle Social Cuiabá, fevereiro/2007, 17 p. Disponível em:
<http://www.aciben.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=75>. Acesso: 22 ago. 2008.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da *internet* pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, Outubro, p. 450-468, 2005.

TRANSPARENCY. Disponível em: <<http://em.wikipedia.org/wiki/transparency>>. Acesso: 01 set. 2007.

SANTOS, L. A. Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental. IN: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

CROSS, H. L. The people's right to know. 1953

BRESSER PEREIRA, L. C e SPINK, P. K. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução: Carolina Andrade. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 314p.

BANDEIRA, A. A. Informação e exercício da accountability. In: CIFORM, 6, 2005, Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2004. Disponível em:
<http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/alinealvesbandeira.pdf>. Acesso: 20 set. 2007.