

A Compreensão dos Cidadãos Acerca dos Demonstrativos Públicos: Uma Análise em Três Municípios Mineiros

Autoria: Samuel Carvalho De Benedicto, Adriano Rodrigues, Aline Michelli da Silva Penido, Carlos Maciel Stieg

Resumo

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem o princípio da publicidade na administração pública brasileira. Dessa forma os gestores da administração pública direta e indireta passam a ter a obrigatoriedade de tornar públicos seus atos. Este trabalho teve como proposta analisar a compreensão dos cidadãos acerca dos demonstrativos públicos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em três municípios mineiros. O estudo evidencia que a Lei de Responsabilidade Fiscal está sendo cumprida de forma substancial pelos municípios estudados no que tange a divulgação dos demonstrativos nos meios de comunicação. Entretanto, o estudo demonstrou que esta é uma prática insuficiente para alcançar os anseios de informações demandados pelos munícipes. Os principais entraves à compreensão dos demonstrativos públicos são relativos à forma gráfica e a linguagem utilizada, com termos técnicos de difícil compreensão para pessoas leigas, gerando confusão ou desinformação. Os entrevistados apresentaram dificuldades na identificação de elementos importantes nos demonstrativos publicados nos moldes atuais, tais como: a verificação da origem das receitas; a verificação das áreas em que os recursos públicos estão sendo aplicados; a capacidade financeira de honrar os compromissos; a identificação de financiamentos contraídos; a aplicação dos percentuais mínimos constitucionais em educação e saúde. Desse modo, a grande maioria dos entrevistados aponta para a necessidade de adaptação da linguagem e a introdução de notas explicativas, glossários e gráficos para alcançar uma maior compreensão das contas públicas. O estudo identifica alguns elementos considerados essenciais pelos entrevistados para que a administração pública municipal apresente uma melhor transparência em suas contas públicas. A investigação permite concluir que a forma como os demonstrativos municipais estão sendo publicados não estão contribuindo decisivamente para uma maior transparência das contas públicas e nem para o aumento do controle social sobre a gestão municipal. As constatações obtidas neste estudo constituem um importante subsídio para que as administrações municipais promovam uma melhor evidenciação de suas contas públicas. Isso poderá incluir o aperfeiçoamento do modelo atual com notas explicativas ou a criação de um modelo alternativo pautado em uma forma e linguagem possível de ser compreendido pelos cidadãos. O estudo conclui ressaltando que este é um importante tema que necessita de outras reflexões acuradas e contextualizadas, apontando novos ângulos de apreciação.

1. Introdução

Em todo o mundo os papéis sociais e a responsabilidade dos homens, das organizações e das nações estão sendo reavaliados e colocados à prova. A liberdade e a agilidade da comunicação abrem espaço para a mobilização de pessoas e formação de grupos em torno de diversas causas de interesses coletivos. Grande percentual da população humana trabalha hoje com a idéia de um mundo diferente, mais justo, em que as condições básicas de vida sejam asseguradas, onde a dignidade humana possa ser uma realidade para todos. Conseqüentemente, crescem as cobranças por direitos sociais sobre os Estados, as organizações e todos os setores responsáveis pelo desenvolvimento mundial.

Nos últimos tempos têm crescido os debates sobre ética e governança nas organizações. As empresas têm evoluído objetivando alcançar maior transparência e independência na gestão (VIEIRA, 2004). É fundamental que as instituições públicas percebam o que a sociedade e o mercado já perceberam: transparência, participação, ética e critérios claros de gestão são a base do progresso financeiro, econômico e social.

Sabe-se que a necessidade de administrações socialmente responsáveis não se aplica apenas às empresas privadas, mas também às administrações públicas (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008). Por essa razão, a partir da década de 1980, novas formas institucionais começam a ingressar no sistema de controle do governo sobre os serviços públicos. Essa nova roupagem administrativa emerge de um diferente arcabouço institucional (através da Reforma do Estado) e possibilita a construção de uma nova forma de administrar as instituições públicas (PAES DE PAULA, 2005), dando aos cidadãos melhores condições de acompanhar a destinação dos recursos que originou do povo e a ele pertence por direito constitucional.

Levando em consideração essa necessidade por parte da população, a Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio da publicidade na administração pública brasileira. Dessa forma os gestores da administração pública direta e indireta passam a ter a obrigatoriedade de tornar públicos seus atos. Entretanto, antes da edição da Lei Complementar n. 101 de 05 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), apesar do princípio da publicidade, não havia cobrança de transparência e responsabilidade quanto à gestão dos recursos públicos.

Tendo em vista que o contexto atual demanda eficiência, responsabilidade, ética, transparência e lisura nas ações e na prestação das contas públicas, o propósito deste trabalho é analisar a compreensão dos cidadãos acerca dos demonstrativos públicos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em três municípios mineiros.

O trabalho se encontra estruturado em cinco tópicos, incluindo esta introdução. O segundo tópico discute as mudanças nas administrações públicas nos últimos anos e evidencia o princípio da publicidade a partir da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. O terceiro tópico apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa, condizentes com uma investigação qualitativa e quantitativa. O quarto tópico trata da fase empírica da pesquisa em três municípios mineiros. O último tópico contempla as considerações finais e a proposição de novos estudos.

2. Princípios da publicidade e da transparência no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com Mello (2006) as mudanças evidenciadas nas últimas décadas trouxeram, juntamente consigo, a introdução de novos métodos de administração pública envolvendo conceitos como: qualidade, eficiência, transparência, prestação de contas, dentre outros. Assim, os administradores das instituições públicas se encontram cada vez mais diante

de decisões morais e defrontam-se com desafiantes pressões por melhores resultados econômicos, sem abandonar o aspecto social, operando em um ambiente de fortes influências políticas. Isto faz com que seja extremamente valorizada uma postura ética e transparente. A gradativa conscientização dos cidadãos tem produzido demandas cada vez mais complexas, assim como expectativas que aumentaram na mesma proporção. A importância da ética e transparência na política, hoje, deve-se, notadamente, ao fato de que a legitimidade e a credibilidade dos governos têm sido questionadas com vigor.

Segundo Matias-Pereira (2008) as despesas públicas elevadas, baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, o crescente nível de insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados pela administração pública, a corrupção e falta de lisura e transparência nas ações públicas, são problemas inerentes a quase todos os países. O autor enfatiza que a “nova administração pública” busca encontrar respostas para enfrentar as questões decorrentes das profundas mudanças que afetam o “mundo público contemporâneo”.

Nesse sentido, Marques (2007) realizou um estudo que aponta a importância de diversos elementos da boa governança pública. Dois desses elementos fundamentais se encontram ligados diretamente aos objetivos desta pesquisa, conforme exposto a seguir:

- **Responsabilidade/prestação de contas (*accountability*)** - Os envolvidos devem identificar quem é responsável por quê, perante quem, e quando. Requer também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança, onde os Ministros, a Administração da entidade e o CEO (executivo principal) são componentes-chaves de uma responsabilidade saudável.
- **Transparência** - A abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Comunicações completas e informações seguras e transparentes geram ações mais efetivas. A transparência é essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis. A informação tem de ser exibida e não detida por qualquer entidade particular - ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

Entretanto, tradicionalmente, os elementos expostos anteriormente se mostravam ausentes na história da administração pública brasileira. Sabe-se que, no Brasil, desde o Período Colonial co-existiu uma gama de fatores contrários aos princípios da governança pública. De acordo com Faoro (2000) e Schwartzman (2003), as raízes da formação política brasileira foram permeadas por características tais como:

- ✓ **Patrimonialismo:** entendido como a incapacidade ou a relutância dos “homens públicos” em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados, o que possibilita que o poder público seja exercido e usado como se fosse privado;
- ✓ **Clientelismo:** entendido como o predomínio social e político do chefe local sobre seus parentes e aderentes (por meio da troca de favores), permitindo a construção política de um Estado centralizador e familiar ao mesmo tempo;
- ✓ **Ineficiência nos Gastos Públicos:** a máquina pública é ineficiente e não atende aos reclamos e necessidades da sociedade. Os gastos públicos ocorrem sem o devido planejamento e controle beneficiando, preferencialmente, àqueles detentores de maior prestígio social e suas respectivas regiões;
- ✓ **Corrupção e Rapinagem:** o Estado é corrupto e sua chaga é revelada pela cobiça daqueles que detêm o controle fiscal e comercial. A administração burocrática surge na 2ª metade do século XIX (durante o Estado Liberal), como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, mas muitas “ações burocráticas” escondem a corrupção e a rapinagem endêmicas de agentes públicos desonestos.

O marco das reformas brasileiras objetivando o combate à corrupção, a transparência e a modernização da administração pública com base nos princípios da governança iniciou-se com a implantação da administração burocrática no início dos anos 1930 com a Nova República (MATIAS-PEREIRA, 2003, 2008). Com o passar dos anos, o país passou por diversas reformas. Uma delas se deu através da Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964, que ainda vigora no Brasil, e é responsável pela elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, tal lei não cobrava os gestores a falta de previsão legal.

Em 1967, com a criação do decreto-lei n. 200, esperava-se um modelo de gestão mais eficiente e menos burocrático, o que não alcançou as expectativas. Foram, então, adotadas outras medidas nos anos 1970 (criação da SEMOR – Secretaria da Modernização) e 1980 (criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND) objetivando desburocratizar a administração.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se o princípio da publicidade na administração brasileira, a qual declara, em seu artigo 37, que “*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*”, os gestores públicos passam a ter a obrigatoriedade de tornar públicos seus atos.

Para Gallon, Trevisan e Pfitscher (2010), a publicidade é definida como a divulgação oficial do ato, para conhecimento público e início de seus efeitos externos, constituindo, sem dúvida, requisito de eficácia e controle da moralidade dos atos administrativos, especialmente no que tange ao aspecto financeiro.

Com a redemocratização no Brasil, a população voltou a criticar, opinar e participar das ações governamentais, tornando-se como princípio constitucional a publicidade dos atos da administração (PAES DE PAULA, 2005).

Observa-se, então, que antes da edição da Lei Complementar n. 101 de 05 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), apesar do princípio da publicidade, não havia cobrança de transparência e responsabilidade quanto à gestão dos recursos públicos. A referida Lei surge, então, com o intuito de “*prevenir riscos, corrigir desvios na gestão fiscal pública*” (PORTO; CASTRO; PEROTTONI, 2006) e concretizar a transparência administrativa.

Na LRF, segundo seu artigo 48, são considerados instrumentos de transparência “*(...) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos*”, devendo todos eles ser divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que estabelece em seu art. 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (VERÍSSIMO, 2005). O relatório resumido deverá conter o balanço orçamentário individualizado por categorias econômicas, bem como os demonstrativos da execução das receitas e despesas, de forma específica.

Ademais, o parágrafo único do art. 48, explicita que “*a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos*”. É através das informações obtidas em tais audiências que a população poderá opinar sobre a melhor forma de aplicar os recursos públicos e exigir a transparência das ações dos administradores.

Eis a importância da efetiva participação dos cidadãos nas audiências públicas; sem informação suficiente, não é possível contribuir no processo de tomada de decisão, exigir que os recursos sejam bem aplicados segundo as necessidades da população e cobrar prestação de contas.

Com as emendas constitucionais, mudanças reformistas e a entrada da Lei Complementar n. 101 em vigor, uma nova mentalidade emergiu na forma de gestão pública, impondo ainda mais e com mais veemência aos agentes públicos e, especificamente, aos agentes políticos, a obrigatoriedade em cumprir as leis e gerenciá-las com mais responsabilidade (PLATT NETO et al., 2005).

3 Procedimentos metodológicos

A escolha do método a ser utilizado em uma pesquisa deve estar relacionado diretamente à natureza da investigação e aos pressupostos teóricos norteadores da mesma (LAVILLE; DIONNE, 1999). Devido às características desta investigação em proposição, adota-se a postura metodológica de natureza qualitativa e quantitativa. Segundo GIL (2007) os estudos que empregam a metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. Por outro lado, a pesquisa quantitativa é mais adequada para apurar opiniões e atitudes explícitas e conscientes dos entrevistados. Para Richardson et al. (1999) esta modalidade de pesquisa caracteriza-se pelo emprego da quantificação desde a coleta das informações até a análise final por meio de técnicas estatísticas, independente de sua complexidade.

Esta pesquisa adotou como universo três municípios do Estado de Minas Gerais: Lavras, Oliveira e Perdões, por conveniência dos autores. Foi aplicado um total de 250 questionários estruturados, levando-se em conta a proporcionalidade em relação ao número de habitantes de cada cidade, ou seja, 151 em Lavras, 65 em Oliveira e 34 em Perdões. A amostragem utilizada foi não-probabilística do tipo acidental. A pesquisa foi realizada em 2011 e buscou responder as seguintes questões: Qual o grau de compreensão dos cidadãos acerca dos demonstrativos públicos divulgados pelas prefeituras como uma exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal? Os demonstrativos públicos municipais oferecem aos cidadãos as informações necessárias quanto aos destinos dos recursos públicos? Quais os elementos são necessários serem incorporados aos demonstrativos visando uma maior clareza dos mesmos?

O questionário utilizado na pesquisa foi dividido em três etapas. A primeira é constituída de sete questões relacionadas à obtenção do perfil dos entrevistados. A segunda etapa, composta de 11 questões, é voltada para o levantamento da compreensibilidade dos demonstrativos por parte dos cidadãos entrevistados. A terceira etapa, composta por 20 questões, oferece aos cidadãos a oportunidade de opinarem sobre os elementos necessários para uma melhor clareza das contas públicas. A segunda e terceira etapas do questionário são norteadas por uma escala *Likert*.

Na escala *Likert* empregada na segunda etapa, a cada célula de resposta é atribuído um número que reflete a direção da atitude do respondente em relação a cada afirmação. As questões consistem nas seguintes assertivas: (1) discordo totalmente; (2) discordo parcialmente; (3) indiferente; (4) concordo parcialmente, e; (5) concordo totalmente. Na terceira etapa do questionário foi utilizada uma escala *likert* de 11 pontos, variando de “nada importante” (0) até “muito importante” (10). Vale a pena ressaltar que, devido ao fato de os itens não serem exaustivos, foi acrescentada uma questão aberta com o objetivo de verificar se haveria alguma outra informação acerca da gestão pública que os entrevistados gostariam que

fosse divulgada nos demonstrativos. Primeiramente, foram analisadas as frequências absolutas e relativas das questões dicotômicas e, nas questões elaboradas com base na escala *Likert*, o tratamento dos dados preconizou a análise da média, mediana e moda por questões do questionário.

A estratégia geral utilizada para a análise dos dados nesta investigação foi a *Explanation Building* ou construção da explanação. Esta é uma estratégia de análise de dados qualitativos e quantitativos que tem como objetivo construir um repertório analítico utilizando-se a forma de narrativa. Assim, as explanações são construídas de forma a refletir as proposições teóricas significativas, dando ênfase àquilo que realmente importa, ou seja, confrontando os elementos teóricos com os achados da pesquisa (YIN, 2010).

4. Resultados e discussão

Neste tópico serão apresentados e analisados os dados empíricos da pesquisa de forma integrada nos três municípios mineiros. A análise dos resultados será realizada sob três aspectos, a saber: 4.1 – Caracterização da amostra; 4.2 – Análise da compreensibilidade dos demonstrativos públicos, e; 4.3 – Elementos essenciais para uma melhor transparência das contas públicas.

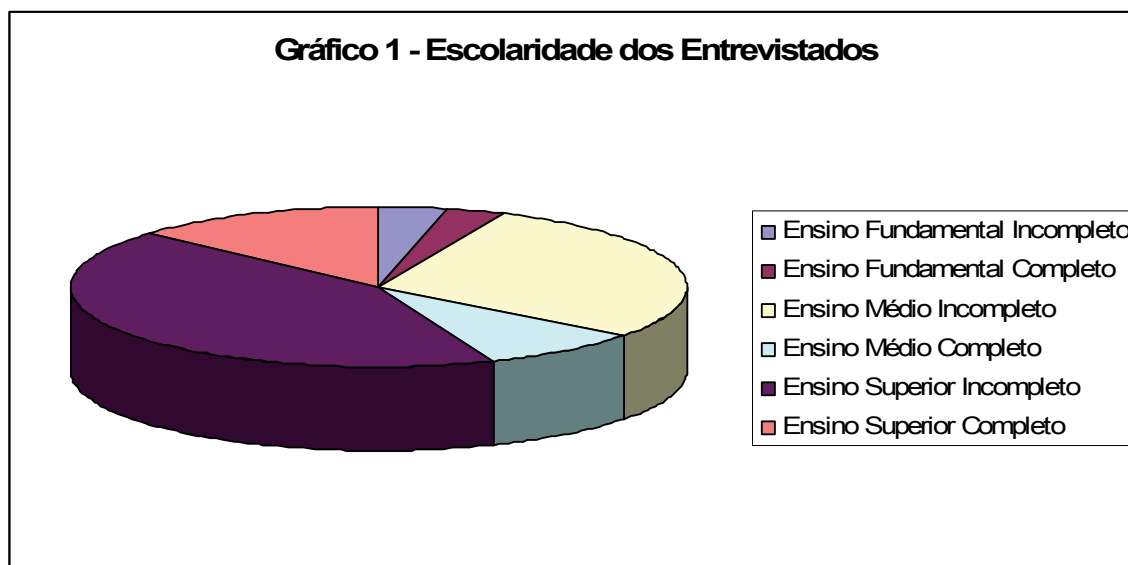
4.1 Caracterização da amostra

A tabela 1 e o gráfico 1 apresentam as características principais da amostra coletada e tabulada, permitindo a formação do perfil dos entrevistados.

Tabela 1: principais características da amostra analisada.

VARIÁVEL		Frequência (%)
Sexo	Masculino	42,8
	Feminino	57,2
Residência	Zona Urbana	86,4
	Zona Rural	13,6
Idade	16 e 17 anos	26,4
	De 18 a 27 anos	34,4
	De 28 a 37 anos	16,8
	De 38 a 59 anos	20,4
	60 ou mais anos	2,0
Escolaridade	Ensino Fundamental Incompleto	3,6
	Ensino Fundamental Completo	3,2
	Ensino Médio Incompleto	28,4
	Ensino Médio Completo	8,8
	Ensino Superior Incompleto	42,8
	Ensino Superior Completo	13,2
Demonstrativos nos jornais locais	Acompanham	36,8
	Não Acompanham	63,2
Demonstrativos na internet	Acompanham	36,4
	Não Acompanham	63,6
Audiência Pública	Já Participou	11,6
	Não Participou	88,4

Fonte: Dados da pesquisa.



Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados apresentados na tabela e no gráfico anterior permitem fazer algumas considerações sobre o perfil dos participantes da pesquisa. Em primeiro lugar, verifica-se que a amostragem entre homens e mulheres ocorreu de forma equilibrada, possibilitando a ambos os gêneros manifestar as suas visões concernente aos demonstrativos da administração pública municipal. Estudos revelam acentuada diferença entre gêneros, tanto no modo de pensar quanto de interpretar a realidade organizacional e administrativa pública e privada (GUARESCHI; JOVCHELOVITCH, 2002). Portanto, a distribuição equilibrada entre os gêneros (42,8% de homens e 57,2% de mulheres) assume importância nesta pesquisa, captando pontos de vista distintos.

Em segundo lugar, constata-se que a amostragem também se mostrou equilibrada entre moradores da zona urbana e rural. Ao levar em consideração os dados demográficos do último Censo do IBGE relativo aos municípios estudados, verifica-se que há um certo equilíbrio entre as proporcionalidades de moradores urbanos e rurais em relação ao número de entrevistados em cada um desses estratos, ou seja, 86,4% urbanos e 13,6% rurais.

Em terceiro lugar, evidencia-se que todas as faixas etárias foram contempladas a partir dos 16 anos, com destaque para a faixa entre 18 e 27 anos que alcançou 34,4% do total de entrevistados. Um elemento importante no quesito idade refere-se ao fato de que a pesquisa possibilitou que pessoas teoricamente/implicitamente consideradas maduras e ativas no campo político pudessem contribuir com seus pontos de vista.

Em quarto lugar, tanto a tabela quanto o gráfico permitem evidenciar que todas as faixas de escolaridade foram contempladas na pesquisa, com destaque para o Ensino Superior Incompleto que alcançou 42,8% do total de entrevistados. Essa distribuição permitiu a participação na pesquisa de pessoas com graus variados de consciência política.

Em quinto lugar, verifica-se que cerca de 63% dos entrevistados não estão habituados a acompanhar as publicações dos demonstrativos contábeis dos municípios pesquisados, seja em jornais locais ou na internet. Cerca de 88% deles também não participam das audiências públicas realizadas anualmente pelas prefeituras com a finalidade de informar à população os dados relativos ao exercício anterior imediato.

4.2 Análise da compreensibilidade dos demonstrativos públicos

A tabela 2 apresenta os resultados relativos ao grau de concordância dos entrevistados acerca da compreensão dos demonstrativos divulgados pelos gestores municipais.

Tabela 2: Grau de compreensibilidade dos demonstrativos divulgados pelos gestores municipais.

Assertivas	Média	Mediana	Moda	PNS3¹
1. A divulgação dos demonstrativos públicos nos jornais trouxe maior transparência à administração pública?	3,84	4,0	4,0	56,0
2. A apresentação estética (tipo, tamanho e cores das letras, disposição gráfica, etc) dos demonstrativos divulgados desperta sua atenção?	2,86	3,0	4,0	38,0
3. Os termos empregados nos demonstrativos (receita corrente líquida, despesa liquidada, restos a pagar processados, etc.) são compreensíveis?	2,712	3,0	2,0	30,0
4. É necessária a utilização de complementos como: notas explicativas, glossários e gráficos para que se alcance o objetivo de trazer maior transparência às contas públicas?	4,296	5,0	5,0	80,4
5. Os demonstrativos permitem a você identificar se a Administração Pública Municipal está cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal?	3,112	3,0	4,0	47,2
6. Os demonstrativos permitem a você identificar se a Administração Municipal está aplicando os percentuais mínimos constitucionais em educação e saúde?	3,012	3,0	4,0	43,2
7. Os demonstrativos permitem a você verificar em que áreas (saúde, educação, agricultura, etc.) a Administração Pública Municipal está aplicando os recursos públicos?	3,104	3,5	4,0	50,0
8. Os demonstrativos permitem a você avaliar a situação financeira (caixa) da Prefeitura: capacidade de investigar e honrar obrigações com os servidores, os fornecedores e a dívida?	2,696	3,0	4,0	34,8
9. Os demonstrativos permitem a você verificar a origem das receitas municipais?	2,72	3,0	3,0	32,0
10. Os demonstrativos permitem a você identificar os financiamentos contraídos pela administração pública e as respectivas condições de pagamento?	2,736	3,0	4,0	32,8
11. As entrevistas concedidas pelos gestores públicos na imprensa (rádio ou TV) trazem maior transparência do que os demonstrativos publicados nos jornais?	3,292	3,4	4,0	49,6

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados extraídos da tabela 2 são analisados/discutidos a seguir à luz da lei de Responsabilidade Fiscal e da Nova Administração Pública, expostos no referencial teórico deste estudo.

Mediante os dados verifica-se que cerca de metade dos entrevistados apresentam concordância de que a divulgação dos demonstrativos públicos nos jornais, bem como as entrevistas concedidas pelos gestores públicos na imprensa (rádio ou TV) trouxe maior transparência à administração pública. Isso implica que as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à exigência de informar sobre as origens, destinos e montante das verbas públicas, oferecendo à população uma maior segurança e lisura nas ações das autoridades municipais estão sendo cumpridas, permitindo maior controle social sobre a qualidade do serviço público ofertado. Estudo realizado por Gallon, Trevisan e Pfitscher (2010) apresenta certa discordância deste resultado, ao revelar que apenas 30% dos entrevistados concordam com o disposto nas assertivas 1 e 11 analisadas. Entretanto,

pressupõe-se que esta discordância ocorreu em função do perfil dos respondentes, tendo em vista que neste estudo 56% são universitários ou de nível superior completo.

Os resultados apurados nas assertivas 2, 3 e 4 tratam da estética e linguagem utilizadas nos demonstrativos divulgados. Tais resultados revelam que cerca de 70% dos entrevistados declaram que a apresentação estética não despertou a sua atenção. Elementos como o tamanho, cores das letras e disposição gráfica despertam a atenção, tanto pela aparência em si quanto pela deficiência visual relatada por muitos entrevistados. Os termos empregados nos mesmos foram considerados como sendo de difícil compreensão por se tratar de termos técnicos. Na análise dos resultados da assertiva 4, conclui-se que a grande maioria (cerca de 80%) concorda que são necessárias notas explicativas, glossários e gráficos para alcançar uma maior compreensão das contas públicas. Os dados expostos revelam problemas na comunicação entre a administração municipal e o cidadão gerando confusão ou desinformação. Esse resultado condiz com outros estudos que abordam esta mesma temática, realizados por Gallon, Trevisan e Pfitscher (2010), Miranda (2008) e Platt Neto et al. (2005). Segundo esses autores, ainda prevalece no Brasil situações como: a falta de preocupação com a estética; o objetivo principal dos demonstrativos ainda é meramente o cumprimento da lei; resumos, conclusões, glossários e gráficos encontram-se ausentes nos mesmos; desconhecimento dos termos técnicos utilizados nas demonstrações financeiras e que as informações contábeis não são claras para a maioria da população.

Analisando os resultados das assertivas 5 a 10, percebe-se que mais da metade dos entrevistados concordam que não é possível identificar elementos importantes da gestão pública através dos demonstrativos publicados nos moldes atuais. Percebe-se que existem dificuldades na identificação de informações importantes tais como: verificação da origem das receitas; verificação das áreas em que os recursos públicos estão sendo aplicados; capacidade financeira de honrar os compromissos; identificar financiamentos contraídos; aplicação dos percentuais mínimos constitucionais em educação e saúde. Estes resultados corroboram com Gallon, Trevisan e Pfitscher (2010) em estudo similar.

4.3 Elementos essenciais para uma melhor transparência das contas públicas

A tabela 3 mostra, em ordem decrescente, o grau de importância atribuído pelos municípios a alguns elementos considerados necessários ou não de constar nos demonstrativos para uma melhor compreensão das contas públicas.

Tabela 3: Elementos necessários para uma melhor compreensão das contas públicas.

Informações necessárias	Média	Mediana	PNS7 ⁱⁱ %
1. Dos recursos repassados ao hospital do município.	8,284	10,0	76,4

2. Principais obras realizadas e seu respectivo custo	8,160	9,0	69,6
3. Quantidade e tipos de remédios distribuídos nos Postos de Saúde.	8,044	9,0	68,4
4. Número de atendimento por especialidade realizados nos postos de saúde.	8,032	9,0	69,2
5. Os recursos empregados na construção, manutenção e recuperação de estradas no interior do município.	7,856	9,0	68,4
6. Do montante total contratado de acordo com a modalidade de licitação (dispensável, dispensada, convite, tomada de preços e concorrência, pregão).	7,735	8,0	62,8
7. Grau de instrução (escolaridade) dos funcionários públicos.	7,708	8,0	58,8
8. Dados de períodos anteriores para facilitar a comparação por parte do cidadão.	7,692	8,0	64,0
9. Número de professores da rede municipal e sua respectiva qualificação (magistério, graduação, pós-graduação)	7,664	8,0	61,6
10. Utilização de figuras e gráficos para permitir uma melhor exposição das informações.	7,620	8,0	63,6
11. Despesas totais por secretaria ou órgão municipal.	7,592	8,0	62,8
12. Número de cargos de confiança por secretaria e sua remuneração.	7,568	8,5	59,6
13. Cursos ofertados para aperfeiçoamento dos professores	7,480	8,0	59,6
14. Número de alunos atendidos pelo transporte escolar e seu custo	7,436	8,0	56,0
15. Quantidade de servidores públicos por secretaria e sua remuneração	7,300	8,0	54,0
16. Principais programas desenvolvidos serviços prestados por cada Secretaria Municipal, com o respectivo número de pessoas atendidas.	7,292	8,0	55,2
17. Gasto total com diárias.	7,188	8,0	57,6
18. Recursos usados na compra e recuperação de imóveis, veículos e equipamentos.	7,104	8,0	54,4
19. Os principais eventos e feiras promovidos e/ou patrocinados pela Administração Pública e seus respectivos gastos e receitas.	6,948	7,5	50,0
20. Número de horas-máquina realizada aos agricultores.	6,312	6,5	36,0

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados da tabela 3 demonstram que mais da metade dos entrevistados atribuem grande importância à divulgação de dados pormenorizados em áreas diversas nos demonstrativos públicos. Observa-se que as médias dos itens estudados apresentaram pequena variação, oscilando de 6,312 para número de horas máquina realizada aos agricultores até 8,224 relativa à recursos repassados ao hospital do município. Vale a pena ressaltar que em todos os itens avaliados o percentual de notas superiores a 7,0 foi maior ou igual a 50%, exceto na assertiva relativa ao número de horas-máquina realizada aos agricultores, o que indica que os itens elencados atenderiam às demandas de informações desejadas pelos cidadãos.

Dos vinte itens avaliados, os cinco que tiveram maiores médias foram: a) Recursos repassados ao hospital do município (8,284); b) Principais obras realizadas e seu respectivo custo (8,169); c) Quantidade e tipos de remédios distribuídos nos Postos de Saúde (8,044); d) Número de atendimento por especialidade realizados nos postos de saúde (8,032); e) Recursos empregados na construção, manutenção e recuperação de estradas no interior do município (7,856). Tais resultados mostram que os cidadãos necessitam de informações mais simplificadas e condizentes com sua vida cotidiana ao invés de informações puramente técnico-fiscais como as encontradas nos demonstrativos publicados pelos municípios estudados.

Como os itens avaliados não são exaustivos, optou-se por acrescentar uma questão aberta indagando sobre algum outro elemento que os respondentes julgassem ser importante para maior transparência da gestão pública. Entretanto, nenhum dos entrevistados respondeu a essa pergunta. Isso sugere duas possibilidades: 1) o questionário estruturado atendeu plenamente as demandas informacionais dos cidadãos; ou 2) os respondentes não apresentaram interesse na ampliação do tema.

5. Considerações finais

Este trabalho teve como proposta analisar a compreensão dos cidadãos acerca dos demonstrativos públicos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em três municípios mineiros. Após essa análise, percebeu-se a Lei de Responsabilidade Fiscal está sendo cumprida de forma substancial pelos municípios estudados, tanto no que tange a divulgação dos demonstrativos nos meios de comunicação (jornais e internet) quanto na realização de audiências públicas. Essa exigência deveria permitir que a população tenha acesso às informações sobre as origens, destinos e montantes das verbas públicas, o que ofereceria uma maior segurança e lisura nas ações, possibilitando maior controle social sobre a qualidade do serviço público oferecido.

Entretanto, o estudo demonstrou que esta é uma prática insuficiente para alcançar os anseios de informações demandados pelos munícipes. Evidenciou-se na pesquisa a existência de diversos entraves à compreensão dos elementos integrantes dos demonstrativos públicos, principalmente nos aspectos relativos a linguagem utilizada, a forma gráfica (cores e letras). O tamanho pequeno das letras foi um fator negativo apontado pelos entrevistados, visto que muitos cidadãos apresentam alguma restrição visual.

A pesquisa aponta a existência de problemas na comunicação entre a administração municipal e o cidadão gerando confusão ou desinformação. Os termos técnicos empregados nos demonstrativos foram considerados como sendo de difícil compreensão pelas pessoas leigas. Os entrevistados apresentaram dificuldades na identificação de elementos importantes nos demonstrativos publicados nos moldes atuais, tais como: a verificação da origem das receitas; a verificação das áreas em que os recursos públicos estão sendo aplicados; a capacidade financeira de honrar os compromissos; a identificação de financiamentos contraídos; a aplicação dos percentuais mínimos constitucionais em educação e saúde. Desse modo, a grande maioria dos entrevistados aponta para a necessidade de adaptação da linguagem e a introdução de notas explicativas, glossários e gráficos para alcançar uma maior compreensão das contas públicas.

Com base nos resultados da tabela 3, o estudo consegue identificar alguns elementos considerados essenciais pelos entrevistados para que a administração pública municipal apresente uma melhor transparência em suas contas públicas. Neste sentido, ficou evidente que os cidadãos desejam conhecer mais pormenorizadamente: os recursos que são repassados ao hospital do município; a quantidade e tipos de remédios distribuídos nos postos de saúde; o número de atendimento por especialidade realizados nos postos de saúde; as principais obras realizadas e seus respectivos custos; os recursos empregados na construção, manutenção e recuperação de estradas no interior do município; os dados de períodos anteriores para facilitar a comparação por parte do cidadão; dentre outros.

Diante das considerações feitas anteriormente, é próprio afirmar que a investigação permite concluir que a forma como os demonstrativos municipais estão sendo publicados não estão contribuindo decisivamente para uma maior transparência das contas públicas e nem para o aumento do controle social sobre a gestão municipal, como determina a Constituição Brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalta-se, portanto, que as constatações obtidas neste estudo constituem um importante subsídio para que as administrações

municipais promovam uma melhor evidenciação de suas contas públicas. Isso poderá incluir o aperfeiçoamento do modelo atual com notas explicativas ou a criação de um modelo alternativo pautado em uma forma e linguagem possível de ser compreendido pelos cidadãos. Entretanto, após a implantação de qualquer uma das alternativas anteriores, é necessário que novas pesquisas sejam realizadas a fim de mensurar a verdadeira compreensão do novo modelo de demonstrativo por parte dos munícipes.

Finalmente, ressalta-se que este é um importante tema que necessita de outras reflexões acuradas e contextualizadas, apontando novos ângulos de apreciação. Assim, os autores reconhecem que as considerações feitas neste trabalho tocam apenas a “superfície do iceberg”, não esgotando o tema. São necessários novos estudos com a profundidade e acuidade que o tema merece.

6. Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 03 fev. 2011.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos “e balanços da União, dos Estados”, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 03 fev. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2011.

DE BENEDICTO, S. C.; RODRIGUES, A. C.; ABBUD, E. L. Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: ENEGEP, 2008.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000. Vol. 1 e 2.

GALLON, A. V.; TREVISAN, R.; PFITSCHER, E. D. A Compreensibilidade dos Cidadãos de Um Município Gaúcho Acerca dos Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal Publicados Nos Jornais. CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 10., 2010, São Paulo. **Anais...**, FIPECAF/USP: São Paulo, 2010.

GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 2.^a ed., Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAVILLE; C.; DIONNE, J. **A Construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. 1 ed. Porto Alegre/Belo Horizonte: ARTMED/UFMG, 1999.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba. v.11 n.2, abr./jun. 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, Jan./Fev. 2008.

MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. 2006, 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MIRANDA, L. C. et al. Um análise sobre a compreensibilidade das informações contábeis governamentais comunicadas pelo Balanço Orçamentário. **Brazilian Business Review**, v. 5, n. 3, p. 209-228, 2008.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma Nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. São Paulo: FGV, 2005.

PLATT NETO, O. A. et al. **Publicidade e transparência das contas públicas**: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5., 2005, São Paulo. **Anais...**, São Paulo: USP, 2005.

PORTO, E. G.; CASTRO, F. C. L.; PETTONI, F. L. Lei de responsabilidade fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 11, n. 1080, 16 jun. 2006.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3ª.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SCHWARTZMAN, S. Atualidade de Raymundo Faoro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 207-213. 2003.

VERÍSSIMO, D. P. A. (2005). **A transparência como princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/download/artigos/artigo15.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

VIEIRA, S. P. Governança e ética. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.58, n. 03, p. 49, mar. 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 4.ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ⁱ PNS3 = Percentual de Notas Superiores a 3 (ponto intermediário). Indica o % de respondentes que apresentaram algum grau de concordância com o disposto em cada assertiva.

ⁱⁱ PNS7: P = Porcentual de Notas Superiores a 7.