

Transparência Pública: Análise em Portais de Transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil

- Luan Lopes Cardoso *
 - Elisete Dahmer Pfitscher **
 - Fabricia Silva da Rosa ***
 - Thuine Lopes Cardoso ****
 - Camila Brehm da Costa *****
-

Resumo

Perante a necessidade de aperfeiçoamento da transparência pública avaliou-se a transparência da gestão pública em portais. Assim, detectou-se o seguinte problema: Como está a transparência ativa, divulgada por meio dos portais, dos maiores municípios brasileiros? Esta pesquisa possui como objetivo geral analisar o estado de transparência ativa, divulgada por meio dos portais, dos maiores municípios brasileiros. Quanto aos resultados, mensurou-se o desempenho dos 304 municípios estudados, que foi de 25,27 pontos. Os municípios com melhor status quo de transparência foram Porto Alegre – RS, Codó – MA e Balneário Camboriú – SC. Já os três municípios com os piores status quo foram: Sapucaia do Sul – RS, Camaragibe – PE e Barra Mansa – RJ. Além disso, foram identificadas oportunidades de melhoria da transparência, como a adesão integral aos normativos de acesso à informação; a maior exploração das mídias sociais; a elaboração de mapas e manuais discriminando fatores relacionados à funcionalidade de seus portais.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho. Transparência. Portal. Setor público. Municípios.

* Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina; E-mail: luanlopescardoso@yahoo.com.br.

** Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: elisete.pfitscher@gmail.com.

*** Doutora em Contabilidade pela Universitat de València, Espanha; E-mail: fabriciasrosa@hotmail.com.

**** Mestra em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina; E-mail: thuinocardoso@hotmail.com.

***** Mestra em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina; E-mail: camilabrehm@outlook.com.

1. Introdução

A transparência é considerada uma parte fundamental da governança democrática (JAEGER; BERTOT, 2010). Ela auxilia na redução da corrupção governamental; aumenta a efetividade da prestação de contas para os usuários; reduz as inconsistências informacionais entre os agentes públicos e a sociedade; e possibilita ao cidadão visualizar a importância de cada política pública (MEIJER, 2009; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017; SVÄRD, 2017). Ding (2009) afirma que a transparência pode ainda auxiliar a combater os abusos de poder e a desconfiança nas instituições públicas. Ademais, o cidadão possui o direito de acesso à informação e o governo tem a obrigação de torná-la pública (DING, 2009).

Nessa linha, a Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIII, “assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral” (BRASIL, 1988), isto é, a CF/88 prevê o princípio da transparência em sua estrutura de forma implícita (NUNES, 2013). Além disso, o *caput* do art. 37 da lei maior obriga a administração pública direta e indireta de todos os poderes dos entes da federação a seguir o princípio da publicidade. Segundo o § 1º do referido artigo, a publicidade é mais do que a mera divulgação das informações, elas precisam ter característica “educativa, informativa ou de orientação social” (BRASIL, 1988). Assim, as entidades públicas devem se preocupar com a forma de apresentação de suas informações a fim de que sejam claras e elucidativas para seus usuários.

Outros normativos legais prezam pela transparência no Brasil, como é o caso da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) - que abrange todos os poderes e órgãos da administração pública e as entidades sem fins lucrativos que recebem recursos públicos. Essa lei trata de pressupostos que norteiam a transparência, como é o caso: do sigilo ser a exceção na evidenciação de informações, isto é, as entidades devem prezar pela publicidade geral, sempre que for cabível; do requerente não precisar explicitar a finalidade da informação que deseja; do acesso gratuito, em regra, da informação; da divulgação ativa de informações, embora possa haver procedimentos e prazos para os requeridos atenderem as solicitações, quando for preciso (BRASIL, 2011).

No Brasil, a transparência em meios eletrônicos ganhou força com a Lei nº 131, de 27 de março de 2009, a qual definiu que a transparência seria garantida por meio da “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009). Ademais, fixou os prazos para a União, os Estados e os Municípios atenderem a essa norma e, se não fosse atendido os prazos, estariam sujeitos a sanções. A partir disso, as entidades públicas começaram a ampliar seu banco de dados disponíveis ao público.

Nesse sentido, os entes governamentais podem promover a transparência divulgando pró-ativamente informações sobre suas atividades e decisões, permitindo, então, que os usuários as acessem, monitorem e avaliem a qualquer tempo. Entretanto, apenas a divulgação da informação não é suficiente para garantir a transparência, é necessário que as informações sejam compreensíveis e de fácil acesso para que possam informar efetivamente os usuários das atividades e decisões governamentais (SONG; LEE, 2015). Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2008), para as informações serem úteis elas precisam ser as relevantes, compreensíveis, tempestivas, comparáveis, verificáveis e ter representação fidedigna. Além disso, a transparência deve incentivar os cidadãos a se envolver proativamente no desenho e desenvolvimento de estratégias ligadas à consecução dos objetivos das políticas públicas (CAMPILLO-ALHAMA; MARTÍNEZ-SALA, 2017).

Com essa finalidade, os governos estão adotando as mídias sociais como canais de divulgação, comunicação e informação aos cidadãos (SONG; LEE, 2015). O uso de tecnologias baseadas na web em organizações públicas tem o potencial de melhorar a transparência, a responsabilidade governamental e a participação pública, proporcionando uma divulgação mais eficaz e eficiente de informações aos cidadãos sobre os processos, estruturas e produtos governamentais mediante fornecimento de canais de interação cidadão-governo (WIEKERAAD, 2005; MEIJER, 2009; YAVUZ; WELCH, 2014). Espera-se, portanto, que uma maior entrega de informações e de interatividade por meio de sites governamentais e tecnologias Web 2.0 (redes sociais, blogs, aplicativos, entre outros) possa resultar em maior transparência e responsabilidade do governo para com seus usuários (BHATNAGAR, 2002; GANDÍA; MARRAHÍ; HUGUET, 2016). Dessa forma, a sociedade é capaz de monitorar o desempenho e contribuir com a tomada de decisão e a fiscalização do setor público, pois tem conhecimento do que aconteceu, do que está

acontecendo e pode influenciar o que virá a acontecer no governo (JAEGER; BERTOT, 2010).

Assim sendo, um dos instrumentos mais utilizados pelas entidades para operacionalização do governo eletrônico e também para divulgação de informações governamentais foram os Portais de Transparência, porquanto, com base nas boas práticas da administração pública para com os cidadãos, é importante que as informações sejam condensadas em um só local e não fragmentada em vários ambientes virtuais. O objetivo dos Portais de Transparência, segundo o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU (2017), é aumentar a transparência da gestão pública, possibilitando, assim, que os cidadãos acompanhem a maneira pela qual os recursos públicos estão sendo utilizados e ajudem a fiscalizá-los.

Desta forma o presente estudo visa analisar o nível de transparência dos portais de transparência dos Poderes Executivos Municipais do Brasil com população superior a cem mil habitantes. Tais municípios foram obrigados pela Lei nº 131/2009 a divulgar suas informações após um ano da data de publicação da lei. Desse modo este artigo propõe-se a analisar o estado de transparência ativa, divulgada por meio dos portais, dos maiores municípios brasileiros (BRASIL, 2009).

2. Fundamentação Teórica

2.1 Transparência Pública

Transparência é a disponibilidade de informações sobre um ator que permite a outros atores monitorar o funcionamento ou o desempenho do primeiro ator (MEIJER, 2013). Adaptando essa definição para transparência no setor público chegamos ao seguinte conceito: a transparência pública é a disponibilidade de informação sobre as políticas públicas que permite a sociedade monitorar o funcionamento e desempenho governamental. Dessa forma, a transparência do governo é construída por meio de interações entre atores políticos e sociais, dentro de um conjunto de regras formais e informais, com uma variedade de tecnologia em constante evolução.

Ademais, a transparência possui a capacidade de melhorar as relações entre as autoridades públicas e a sociedade (PASQUIER; VILLENEUVE, 2007). Consequentemente, há uma variedade de benefícios na transparência pública: diminuição da corrupção governamental; aumento da efetividade da *accountability* - prestação de contas - para os usuários; diminuição das discrepâncias informacionais entre os entes públicos e o

cidadão; e possibilidade de percepção do valor adicionado pela gestão pública por parte da sociedade (MEIJER, 2009; PAPANFUS; SCHAEFER, 2010; FIGUEIRAS, 2011; 2017; GRIMMELIKHUIJSEN, 2012; CUCCINIELLO et al., 2014; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017; SVÄRD, 2017).

Nesse sentido, a literatura sobre o tema trabalha com duas linhas principais: a transparência como fundamento da democracia, a qual possui um valor intrínseco; e a transparência como meio para atingir outros objetivos, que tem valor instrumental (PIOTROWSKI, 2017; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017). A primeira perspectiva é resumida como "um direito de conhecer" e, como tal, é incorporada nas leis de liberdade de acesso à informação, no direito de saber o que está acontecendo na administração e na participação ativa da sociedade nas políticas públicas. Cabe ressaltar que Svärd (2017) e Shepherd (2015) alertam que não é suficiente promulgar leis de acesso à informação se não houver vontade política para torná-la efetivamente disponível à sociedade.

A segunda linha de raciocínio considera que as organizações públicas utilizam a transparência para alcançar outros valores associados à democracia e à boa governança como é o caso da responsabilização dos agentes governamentais; da redução da corrupção, da erradicação do comportamento não ético; do aumento a legitimidade; do aumento do compromisso; da restauração da confiança; e do incentivo à participação da sociedade em assuntos públicos (PIOTROWSKI, 2017; BRAGA; GOMES, 2016; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017). Em resumo, a transparência pode ser vista como um valor intrínseco da boa governança, embora também seja estudado como um instrumento para melhorar outros objetivos das organizações públicas.

Na prática, os sistemas de gestão pública vêm se tornando gradativamente mais transparentes, democráticos e participativos (GIMÉNEZ-CHORNET, 2012). Assim, os gerentes públicos implantam estratégias para promover um aumento da transparência da informação, fazendo uso das tecnologias para atender às demandas sociais de forma eficiente e efetiva (RODRÍGUEZ-BOLÍVAR; ALCAÍDE-MUÑOZ; LOPEZ-HERNÁNDEZ, 2013). Percebe-se, então, que a liberdade de informação é um pré-requisito para melhorar o acesso à informação pública e, para isso, os governos devem regulamentá-la com a finalidade de garantir a sua aplicação (GIMÉNEZ-CHORNE, 2012). Desse modo, os cidadãos estarão mais bem informados e poderão: desempenhar um papel mais ativo nos assuntos públicos (alcançando uma melhor governança) e contribuir para o desenvolvimento social e econômico.

Para alcançar uma boa governança, alguns autores trabalham com a questão das novas tecnologias e do governo eletrônico (BHATNAGAR, 2002; PAUL, 2007; CARMEN CABA; RODRÍGUEZ; ANTONIO, 2008; YAVUZ; WELCH, 2014; SONG; LEE, 2015; BRAGA; GOMES, 2016; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017; RABAA'I, 2017). O processo de aplicação das tecnologias da informação nas administrações públicas é chamado de governo eletrônico, e-governo, e-gov ou *electronic government* (PAUL, 2007; YUAN; XI; XIAOYI, 2012). O sucesso dos serviços de e-gov depende do apoio do setor público, bem como da vontade dos cidadãos em adotar iniciativas e princípios do governo eletrônico (RABAA'I, 2017). Nesse sentido, uma das formas de operacionalização do e-gov é a implementação de portais de transparência governamentais, pois auxilia na construção de uma cultura de *accountability*.

Koga (2003) ainda define o e-governo como o uso de tecnologia do governo para melhorar o acesso e a entrega de informações e serviços governamentais a cidadãos, parceiros de negócios, funcionários e outras agências e entidades. Atualmente, o governo eletrônico é considerado um dos principais tópicos que compõem as agendas governamentais; é parte central da transformação das administrações públicas; e é considerado uma inovação na gestão e prestação de contas (ALCAIDE-MUÑOZ; RODRÍGUEZ-BOLÍVAR; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, 2017). Há uma série de benefícios na utilização da governança eletrônica como, por exemplo, a melhora na eficiência interna dos departamentos públicos; o aumento da velocidade da preparação dos relatórios; a redução da corrupção entre funcionários; o aumento da responsabilização financeira e da apresentação online de formulários; o benefício concedido ao cidadão quanto à transparência, eficiência e integridade nos negócios do governo. Além disso, no *electronic government* há fácil acesso à informação; há redução do retrabalho; os processos de coleta, análise e auditoria de dados são mais fáceis; e o processo de tomada de decisão é mais acelerado (BHATNAGAR, 2002; PAUL, 2007). Em virtude disso, a população consegue atender suas necessidades de acesso à informação de modo mais fácil e rápido. Logo, o uso das tecnologias da informação em organizações públicas tem potencial para melhorar a transparência, a responsabilidade e a participação pública (YAVUZ; WELCH, 2014). Para isso, o governo precisa divulgar de modo eficaz e eficiente suas informações à sociedade, por meio de seus canais de interação.

Nessa lógica, as instituições públicas vêm se tornando mais ativas nas redes sociais, a fim de fornecer canais de comunicação e participação, por meio dos quais os cidadãos

podem acessar dados e tomar decisões fundamentadas quanto à gestão pública (SONG; LEE, 2015). A principal constatação do estudo realizado por Song e Lee (2015) foi que o uso das mídias sociais governamentais (por exemplo, *Facebook, Twitter, blogs*) está positivamente associado às percepções de transparência governamental e que as percepções de transparência governamental são também positivamente associadas à confiança no governo. Isso demonstra que essas mídias são efetivas no aumento da confiança dos cidadãos e também no aumento suas percepções de transparência governamental.

Além das redes sociais, os poderes brasileiros utilizam uma central de informações, chamada também de Portal da Transparência. Esses portais têm o “objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”, conforme dispõe o site oficial do portal da transparência federal brasileiro, controlado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, [2017]).

2.2 Aspectos Normativos Brasileiros

O exercício da democracia brasileira possui fundamento na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a qual é reconhecida como um marco legal da redemocratização. Segundo Carniello e Santos (2015), ela dá condições para que exista a participação da sociedade na gestão pública, perspectiva contraditória ao modelo político-ditatorial militar anterior (1964-1985).

A CF/88 definiu uma série de princípios a serem seguidos. No art. 37 ela afirma que a administração pública “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. No § 1º do referido artigo é definido que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social” (BRASIL, 1988).

O princípio transparência, segundo Nunes (2013), está intrínseco no texto constitucional. Uma prova disso é o inciso XXXIII do art. 5, o qual assegura as pessoas o direito de receber informação de seu interesse particular ou coletivo. Posteriormente à CF/88, foi publicada a Lei de Reponsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Essa lei rege as finanças públicas brasileiras. Logo em seu art. 1º, § 1º a lei trata da

responsabilidade na gestão fiscal e afirma que ela deve ser embasada em uma “ação planejada e transparente” (BRASIL, 2000).

Além desses regulamentos, está vigente no país a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011) - a qual entrou em vigor em 16 de maio de 2012, por meio do Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012). Essa lei dispõe sobre os procedimentos para garantir o acesso à informação previsto no texto constitucional (BRASIL, 2011). Dentre os normativos brasileiros, a LAI foi o que mais avançou na discussão sobre a transparência pública, estabelecendo diretrizes para a administração pública como o incentivo à publicidade e o sigilo como exceção; a divulgação voluntária de informações por parte da administração; a utilização da tecnologia para efetivar a comunicação; o fomento a cultura de transparência no setor público; e o desenvolvimento do controle da sociedade (BRASIL, 2011). A LAI abrange todos os órgãos e entidades (Federais, Estaduais, Distritais e Municipais); todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

A LAI ainda trata do acesso a informações e da sua divulgação; do procedimento de acesso à informação (do pedido de acesso e dos recursos); das restrições de acesso à informação (classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo; proteção e do controle de informações sigilosas; procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação; informações pessoais); das responsabilidades; entre outras preocupações (BRASIL, 2011). Segundo Carniello e Santos (2015), essa lei foi um dos fatores que viabilizaram ao acesso aos Portais de Transparência. Portanto, a LAI é embasada nos princípios de incentivo à democracia.

A avaliação da transparência é um processo que possui certa complexidade e não é um procedimento rápido de se fazer (LYRIO, 2016). Tendo por base a formação do conhecimento e da informação das questões públicas, a avaliação se transforma em uma ferramenta coletiva e política, a qual dá condições para que cada cidadão conheça e julgue, com liberdade, as decisões políticas. Para que a sociedade consiga avaliar o governo, as informações precisam estar disponíveis em canais de fácil acesso ao cidadão. Uma das vantagens do cidadão poder avaliar o governo por si próprio, extraíndo os dados diretamente do governo, é poder formar suas conclusões sem que estejam eivadas de vícios e opiniões. Neste trabalho, o termo avaliação julga se os dados e informações, divulgadas pelo governo em seus sites oficiais, atendem as necessidades legais e, conseqüentemente, a dos cidadãos. Visto que os sites, por parte do governo, tenham se generalizado, não há um modelo

padronizado para a apresentação de informações na internet, o que requer o uso de diferentes métricas para avaliar a qualidade dos sites (GANDÍA; ARCHIDONA, 2008).

O modelo de avaliação da transparência proposto Lyrio (2016) foi criado com base na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C). Essa metodologia considera tanto as variáveis qualitativas quanto as quantitativas em sua construção. Para a construção Lyrio (2016), utilizou as informações da literatura brasileira e internacional; de normativos legais brasileiros e espanhóis relacionados à transparência; e de índices de avaliação de transparência desenvolvido em outros países. Para Lyrio (2016) o modelo possui três áreas de preocupação: conteúdo informacional, fomento à cultura de transparência e usabilidade do portal. As áreas de preocupação são subdivididas em Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) e Pontos de vista Elementares (PVEs), os quais também possuem seus percentuais de importância para o modelo. Os PVFs e PVEs se subdividem ainda em descritores, que é onde se consegue estabelecer uma escala de mensuração. Lyrio (2016) trabalhou com descritores binários, os quais possuíam apenas os níveis “Bom” e “Neutro”. Esse modelo compôs-se por 71 descritores (33 binários e 38 com mais de 2 níveis de impacto). Antes que fossem definidos os descritores, o autor levou a proposta do modelo a conhecimento de três especialistas internacionais sobre transparência, os quais validaram o modelo. O processo de legitimação dos descritores e o estabelecimento dos níveis de referências foram realizados por um professor especialista.

Utilizou-se, neste artigo, o modelo de Lyrio (2016) para avaliação do desempenho da transparência municipal, visto que o modelo leva em conta outras questões sobre transparência (utilização das mídias sociais, disponibilização de perguntas frequentes e a usabilidade do portal, por exemplo) e não apenas as questões definidas nas leis e normativos sobre transparência. Dessa forma, no modelo são considerados quesitos levantados por meio da literatura, dos normativos legais e também de experiências práticas.

2.3. Portal De Transparência

A sociedade pressiona o serviço público a atender suas necessidades de maior acompanhamento, avaliação e participação nas ações que envolvem o interesse público (GUILLAMÓN; BASTIDA; BENITO, 2011; RIBEIRO et al., 2011; CABEZUELO-LORENZO, 2015; RIBEIRO; PARREIRA, 2016). Para atender essa solicitação social, há uma série de ferramentas (audiências públicas, propagandas em mídia de comunicação como televisão, rádio, placas informativas, sistemas online para prestação do serviço público, sítios eletrônicos, entre

outras), as quais objetivam aproximar o cidadão das decisões governamentais (ARMSTRONG, 2011; RIBEIRO et al., 2011; BAYONA; MORALES, 2017).

Um desses instrumentos é o Portal de Transparência. Os portais são sites públicos destinados à divulgação de informação governamental (RIBEIRO et al., 2011; ABDALA; TORRES, 2016). Eles têm o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública; permitir o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pela sociedade e auxiliar a fiscalização - conforme dispõe o site oficial do portal da transparência federal brasileiro, controlado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017). Uma das principais vantagens dos portais de transparências é o acesso simplificado e a sua interatividade (RIBEIRO et al., 2011). O portal realiza a tradução das informações computacionais para uma linguagem acessível à sociedade (ABDALA; TORRES, 2016). Dessa forma, o cidadão consegue acessar com facilidade as informações que deseja de forma rápida, atualizada e sem precisar sair de casa (RIBEIRO et al., 2011; CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

É por meio dos sites oficiais que as entidades governamentais divulgam a maior parte de suas informações, com o objetivo de reduzir o déficit e a assimetria informacional entre o governo e a sociedade (CRUZ, et al., 2012; CABEZUELO-LORENZO, 2015). Portanto, quanto mais práticas governamentais de gestão de transparência houver, maior será a qualidade de prestação de contas e o controle social (CALEFFI; RAUPP, 2016; CAMPAGNONI et al., 2016; RIBEIRO; PARREIRA, 2016).

Nos portais, é possível identificar rapidamente informações a respeito de diferentes assuntos, por exemplo, meio ambiente, saúde, educação, segurança públicas, planejamento, tecnologia, obras públicas, compras governamentais, desempenho gerencial, entre outras (CABA PÉREZ; RODRÍGUEZ; ANTONIO, 2008; RIBEIRO et al., 2011; CRUZ, et al., 2012; ABDALA; TORRES, 2016; ARAÚJO; REIS; SAMPAIO, 2016; LYRIO, 2016). Não é só o tipo de informação que é importante para determinar a transparência, mas também onde e como é colocada no site, visto que a transparência, em geral, é um meio de comunicação oficial com os cidadãos (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013). Mesmo que a informação esteja disponível, mas a sociedade tenha dificuldade de encontrá-la, seu acesso pode se tornar inviável (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). Desse modo, a transparência online é um conceito mais complexo do que apenas colocar informações online (ARMSTRONG, 2011). Nesse sentido, o portal da transparência auxilia no agrupamento e organização das informações para que as pessoas

consigam atender as suas necessidades em um único local na internet (CHARIH; ROBERT, 2004).

Calista et al. (2010) afirma que o desempenho do governo digital das cidades em todo o mundo está aumentando ao longo do tempo. No entanto, os autores constataram que há inconstância nas intensidades de iniciativas digitais por parte do governo no período de 2003 até 2007. Em outras palavras, as primeiras entidades governamentais a adotar o governo digital dificilmente conseguem manter seu desempenho inovador ao longo do tempo. Ao contrário do que se imaginava, algumas entidades que implantaram esse tipo de tecnologia mais tardiamente, obtiveram grandes melhorias no desempenho no decorrer do tempo.

No Brasil, não só o governo federal está obrigado a disponibilizar suas informações para a sociedade, mas também todas as outras unidades federativas (Distrito Federal, Estados e Municípios). Segundo Caba-Pérez, Rodríguez-Bolívar e López-Hernández (2014); Ribeiro et al. (2011); Abdala e Torres (2016); Bayona e Morales (2017); e Figueiredo e Gazoni (2016), os portais de transparência do governo conseguem entregar certa confiança em relação ao seu acesso e navegação, no entanto, a interatividade e as participações sociais deixam a desejar. Estudos confirmam que essas entidades divulgam, em seus portais, apenas as informações exigidas por algum instrumento legal e, em alguns casos, não divulgam nem as informações que são obrigatórias (NUNES, 2013; CAMPAGNONI et al., 2016; RIBEIRO; PARREIRA, 2016). Ou seja, eles não divulgam informações de forma proativa à sociedade.

3. Procedimentos Metodológico

O trabalho consistiu-se de natureza descritiva. Segundo Richardson (2012), pesquisas que possuem essa natureza buscam investigar as características de um fenômeno específico. Esta pesquisa descreve a característica dos municípios brasileiros em relação a sua disponibilização de dados de acesso público. O Brasil, no ano de 2015, possuía 5.570 municipalidades. (IBGE, 2016). No entanto, definiram-se como amostra de pesquisa os municípios com mais de 100 mil habitantes, pois 56% da população reside nestas municipalidades e, além disso, representaram 46% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro do ano de 2014, conforme estimativa realizada pelo IBGE e evidenciada na Tabela 1.

Tabela 1 - Divisão dos municípios do Brasil, com base no PIB

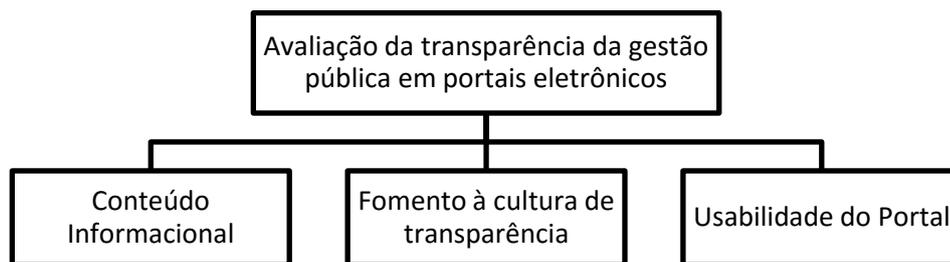
Descrição	Valores em R\$	Nº de Municípios	%
PIB dos municípios com mais de 100 mil habitantes	2.7 trilhões	304	46%
PIB dos municípios com menos de 100 mil habitantes	3,1 trilhões	5.266	54%
PIB total do Brasil em 2014	5,8 trilhões	5570	100%

Fonte: IBGE (2017).

Para análise do nível de transparência desses municípios, fez-se uso do modelo de avaliação construído por Maurício Vasconcellos Leão Lyrio, em sua tese de doutorado defendida no ano de 2016. Assim, o instrumento de intervenção utilizado nesta pesquisa foi o Índice de Transparência Governamental, gerado a partir da aplicação do modelo.

Em sua Estrutura Hierárquica de Valor, o modelo construído por Lyrio (2016) divide-se em três áreas de preocupação: (i) Conteúdo Informacional; (ii) Fomento à Cultura de Transparência; e (iii) Usabilidade do Portal - conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 - Estrutura de avaliação segregada em áreas de preocupação



Fonte: Adaptado de Lyrio (2016).

Cada área de preocupação foi subdividida em Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) e Pontos de Vista Elementares (PVEs), os quais originaram 71 descritores (33 descritores binários e 38 com mais de 2 níveis de impacto).

A área de preocupação “Conteúdo Informacional” constituiu-se de 51 descritores; a área “Fomento à Cultura de Transparência” de 11 descritores; e a área “Usabilidade do Portal” de 9 descritores, conforme demonstrado no “Critério de Avaliação” da Tabela 2. Esses descritores compõem-se de níveis “Bom” e “Neutro” que possibilitam a comparação do desempenho dos municípios frente aos descritores construídos (LYRIO, 2016).

Além disso, o modelo possibilita avaliar o nível de transparência nos portais, e demonstrar graficamente a representatividade de cada ponto de vista fundamental e elementar no índice global da transparência. O ele permite ainda simular cenários para o aperfeiçoamento da transparência, conforme Tabela 2.

Tabela 2- Exemplo da avaliação da transparência em portal eletrônico

CÓD.	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	Taxas de Substituição	Nível de Desempenho	Avaliação (pontuação)	Taxa Contrib. Global
1	CONTEÚDO INFORMACIONAL	45%	-	79	-
1.1	DESEMPENHO DA GESTÃO	15%	-	78	-
1.1.1	Programas de governo	25%	-	115	-
1.1.1.1	Informações sobre os programas	40%	N5	138	0,68%
1.1.1.2	Execução dos programas	60%	N4	100	1,01%
1.1.2	Serviços públicos	25%	-	30	-
1.1.2.1	Saúde pública	25%	-	50	-
1.1.2.1.1	<i>Hospitais</i>	25%	N2	100	0,11%
1.1.2.1.2	<i>Centros de atenção sanitária</i>	25%	N1	0	0,11%
1.1.2.1.3	<i>Leitos por habitante</i>	25%	N2	100	0,11%
1.1.2.1.4	<i>Lista de espera</i>	25%	N1	0	0,11%
1.1.2.2	Educação	25%	-	69	-
1.1.2.2.1	<i>Centros de ensino</i>	50%	N2	100	0,21%
1.1.2.2.2	<i>Alunos matriculados</i>	50%	N2	37	0,21%
1.1.2.3	Segurança pública	25%	N1	0	0,42%
1.1.2.4	Eficiência na prestação dos serviços	25%	N1	0	0,42%
1.1.3	Obras públicas	25%	-	100	-
1.1.3.1	Informações sobre as obras	80%	N5	100	1,35%
1.1.3.2	Normativas sobre as obras	20%	N3	100	0,34%
1.1.4	Meio ambiente	25%	-	67	-
1.1.4.1	Proteção ambiental	34%	N3	100	0,57%
1.1.4.2	Qualidade da água	33%	N1	0	0,56%
1.1.4.3	Qualidade do ar	33%	N2	100	0,56%
1.2	INFORMAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA	15%	-	69	-
1.2.1	Planejamento governamental	25%	N4	100	1,69%
1.2.2	Despesas	25%	-	80	-
1.2.2.1	Classificação	25%	-	100	-
1.2.2.1.1	<i>Unidade orçamentária</i>	20%	N2	100	0,08%
1.2.2.1.2	<i>Função</i>	20%	N2	100	0,08%
1.2.2.1.3	<i>Programa</i>	20%	N2	100	0,08%
1.2.2.1.4	<i>Natureza</i>	20%	N2	100	0,08%
1.2.2.1.5	<i>Fonte de recursos</i>	20%	N2	100	0,08%
1.2.2.2	Execução	25%	N2	18	0,42%
1.2.2.3	Bem ou serviço prestado	25%	N2	100	0,42%
1.2.2.4	Beneficiário do pagamento	25%	N2	100	0,42%
1.2.3	Receitas	9,0%	N4	100	0,61%
1.2.4	Gasto por habitante	8,0%	N1	0	0,54%
1.2.5	Relatórios fiscais	8,0%	N2	33	0,54%
1.2.6	Financiamento do governo	25,0%	-	50	-
1.2.6.1	Déficit / superávit sobre o PIB	25,0%	N2	100	0,42%
1.2.6.2	Montante da dívida pública	25,0%	N2	100	0,42%
1.2.6.3	Endividamento por habitante	25,0%	N1	0	0,42%
1.2.6.4	Endividamento relativo	25,0%	N1	0	0,42%
1.3	ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA	10,0%	-	34	-
1.3.1	Organograma	10,0%	N2	100	0,45%
1.3.2	Responsáveis pelos órgãos	10,0%	N2	100	0,45%
1.3.3	Informações para contato	10,0%	N2	83	0,45%
1.3.4	Incompatibilidade e conflito de interesses	25,0%	N1	0	1,13%
1.3.5	Agenda de atividades	25,0%	N1	0	1,13%
1.3.6	Link para órgãos da administração institucional	10,0%	N2	60	0,45%
1.3.7	Acordos dos conselhos de governo	10,0%	N1	0	0,45%
1.4	PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO	20,0%	-	81	-

Continua

				Conclusão	
CÓD.	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	Taxas de Substituição	Nível de Desempenho	Avaliação (pontuação)	Taxa Contrib. Global
		-	-	107	100%
1.4.1	Processos licitatórios	34,0%	-	100	-
1.4.1.1	Execução do processo	50,0%	N4	100	1,53%
1.4.1.2	Resultado do processo	50,0%	N4	100	1,53%
1.4.2	Contratos	33,0%	N3	20	2,97%
1.4.3	Convênios	33,0%	N6	121	2,97%
1.5	SUBVENÇÕES E AJUDAS PÚBLICAS	20,0%	N4	100	9,00%
1.6	FORÇA DE TRABALHO	10,0%	-	75	-
1.6.1	Remuneração	25,0%	N5	144	1,13%
1.6.2	Declaração anual de bens	25,0%	N1	-67	1,13%
1.6.3	Relação de cargos	12,5%	N3	56	0,56%
1.6.4	Ofertas de emprego	12,5%	N5	145	0,56%
1.6.5	Quadro de pessoal	12,5%	N3	100	0,56%
1.6.6	Diárias pagas	12,5%	N5	145	0,56%
1.7	PATRIMÔNIO	10,0%	-	100	-
1.7.1	Relação de bens imóveis	70,0%	N3	100	3,15%
1.7.2	Relação de bens móveis	30,0%	N3	100	1,35%
2	FOMENTO À CULTURA DE TRANSPARÊNCIA	20,0%	-	107	-
2.1	WEB 2.0 E MÍDIAS SOCIAIS	35,0%	-	135	-
2.1.1	Facebook	30,0%	N5	136	2,10%
2.1.2	Twitter	30,0%	N5	136	2,10%
2.1.3	YouTube	30,0%	N5	136	2,10%
2.1.4	Outras redes sociais	10,0%	N5	122	0,70%
2.2	REUTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	40,0%	N4	100	8,00%
2.3	DOCUMENTOS DE SUPORTE AO CIDADÃO	25,0%	-	80	-
2.3.1	Guia de fornecimento de informações	15,0%	N2	100	0,75%
2.3.2	Código de ética e bom governo	20,0%	N2	100	1,00%
2.3.3	Carta de serviços ao cidadão	20,0%	N1	0	1,00%
2.3.4	Normativa sobre participação cidadã	15,0%	N2	100	0,75%
2.3.5	Conselhos e entidades regionais	15,0%	N2	100	0,75%
2.3.6	Defensoria pública	15,0%	N2	100	0,75%
3	USABILIDADE DO PORTAL	35,0%	-	142	-
3.1	ACESSO E UTILIZAÇÃO DE DADOS	50,0%	-	144	-
3.1.1	Atualização das informações	55,0%	N5	167	9,63%
3.1.2	Acesso ao usuário	15,0%	N4	140	2,63%
3.1.3	Gravação de relatórios	15,0%	N3	56	2,63%
3.1.4	Séries históricas	15,0%	N5	150	2,63%
3.2	SUPORTE AO USUÁRIO	30,0%	-	100	-
3.2.1	Perguntas frequentes	15,0%	N2	100	1,58%
3.2.2	Pesquisa de conteúdo	35,0%	N2	100	3,68%
3.2.3	Pedidos de acesso à informação	35,0%	N2	100	3,68%
3.2.4	Mapa do site	15,0%	N2	100	1,58%
3.3	AUTENTICIDADE DAS INFORMAÇÕES	20,0%	N3	200	7,00%

Fonte: Os autores (2017) Adaptado de LYRIO (2016).

Em relação à aplicação do modelo, primeiramente, acessou-se o portal de transparência do município. Após isso, avaliou-se a transparência, por meio do modelo proposto por Lyrio (2016), de cada portal municipal. Cabe ressaltar que essa avaliação ocorreu no ano de 2016. Ao final, o modelo forneceu um Índice de Transparência Governamental Municipal, ou seja, cada município obteve uma pontuação acerca do desempenho da informação divulgada.

Com base nisso, realizou-se a análise do desempenho global dos municípios. Para isso, foi calculada a média aritmética simples do *status quo* de todos os municípios, resultando, assim, no *status quo* global. A soma do resultado da multiplicação do status

quo global pela taxa de substituição de cada descritor do modelo gera o Índice de Transparência Governamental de cada município. Com esse índice, apresentaram-se dois *rankings* baseado nas práticas de transparência dos municípios brasileiros: o primeiro com os 15 melhores e o segundo com os 15 piores desempenhos.

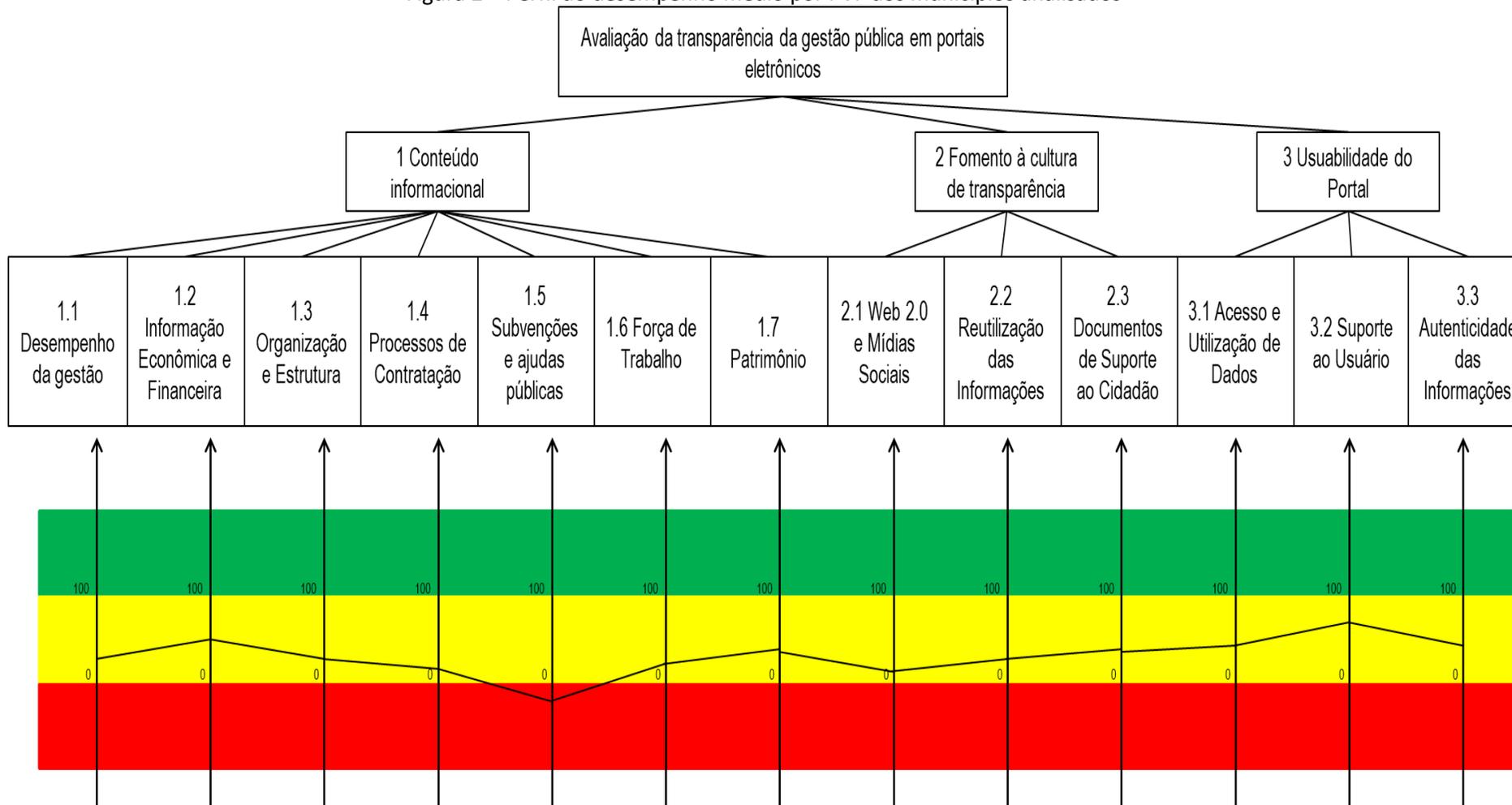
Por fim, verificaram-se as potencialidades e oportunidades de melhoria relativas à transparência municipal brasileira, identificando a necessidade de aperfeiçoamento da gestão pública pelo Poder Executivo Municipal a fim de aprimorar a qualidade da informação divulgada à sociedade.

4. Resultados da pesquisa

4.1 Avaliação global

O modelo de Lyrio (2016) é composto de 71 descritores. Para avaliação global, em cada um dos descritores, foi feita a média aritmética simples do *status quo* de todos os municípios, resultando no *status quo* global. O cálculo da média permitiu a aplicação do modelo desenvolvido por Lyrio (2016). Assim, foi possível mensurar o desempenho de cada Ponto de Vista Fundamental (PVF), de cada área de preocupação e, conseqüentemente, conhecer o desempenho global de avaliação de desempenhos dos 304 municípios analisados. A Figura 2 ilustra a média do *status quo* dos municípios para cada PVF.

Figura 2 – Perfil do desempenho médio por PVF dos municípios analisados



Fonte: Os autores (2017).

Com base na aplicação do modelo, pode-se analisar a contribuição de cada área de preocupação para avaliação global do modelo. A Tabela 3 demonstra as três áreas de preocupação do modelo, seus pontos de vistas fundamentais, elementares e a contribuição de cada um deles para cálculo do desempenho global.

Tabela 3 - Contribuição Global

Desempenho Global da Transparência da Gestão Pública em Portais Eletrônicos = 25,27 pontos					
Cód.	Critério de Avaliação	Taxa de Subst.	Status Quo Global	Desempenho Geral 25,27 pts	Contribuição para o Desempenho Global
1	CONTEÚDO INFORMACIONAL	45%	18	8,20	32%
1.1	DESEMPENHO DA GESTÃO	15%	27	1,81	7%
1.1.1	Programas de governo	25%	37	0,62	2%
1.1.2	Serviços públicos	25%	22	0,37	1%
1.1.3	Obras públicas	25%	37	0,62	2%
1.1.4	Meio ambiente	25%	12	0,20	1%
1.2	INFORMAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA	15%	45	3,07	12%
1.2.1	Planejamento governamental	25%	65	1,10	4%
1.2.2	Despesas	25%	57	0,97	4%
1.2.3	Receitas	9%	67	0,41	2%
1.2.4	Gasto por habitante	8%	7	0,04	0%
1.2.5	Relatórios fiscais	8%	48	0,26	1%
1.2.6	Financiamento do governo	25%	17	0,29	1%
1.3	ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA	10%	31	1,38	5%
1.3.1	Organograma	10%	39	0,17	1%
1.3.2	Responsáveis pelos órgãos	10%	86	0,39	2%
1.3.3	Informações para contato	10%	84	0,38	1%
1.3.4	Incompatibilidade e conflito de interesses	25%	7	0,07	0%
1.3.5	Agenda de atividades	25%	13	0,15	1%
1.3.6	Link para órgãos da administração institucional	10%	36	0,16	1%
1.3.7	Acordos dos conselhos de governo	10%	14	0,06	0%
1.4	PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO	20%	17	1,50	6%
1.4.1	Processos licitatórios	34%	28	0,86	3%
1.4.2	Contratos	33%	-2	-0,05	0%
1.4.3	Convênios	33%	23	0,68	3%
1.5	SUBVENÇÕES E AJUDAS PÚBLICAS	20%	-10	-0,91	-4%
1.6	FORÇA DE TRABALHO	10%	10	0,46	2%
1.6.1	Remuneração	25%	29	0,33	1%
1.6.2	Declaração anual de bens	25%	-40	-0,45	-2%
1.6.3	Relação de cargos	13%	7	0,04	0%
1.6.4	Ofertas de emprego	13%	25	0,14	1%
1.6.5	Quadro de pessoal	13%	48	0,27	1%
1.6.6	Diárias pagas	13%	26	0,15	1%
1.7	PATRIMÔNIO	10%	20	0,89	4%
1.7.1	Relação de bens imóveis	70%	19	0,59	2%
1.7.2	Relação de bens móveis	30%	23	0,30	1%

Continua

Conclusão					
Desempenho Global da Transparência da Gestão Pública em Portais Eletrônicos = 25,27 pontos					
	Critério de Avaliação	Taxa de Subst.	Status Quo Global	Desempenho Geral 25,27 pts	Contribuição para o Desempenho Global
2	FOMENTO À CULTURA DE TRANSPARÊNCIA	20%	16	3,16	13%
2.1	WEB 2.0 E MÍDIAS SOCIAIS	35%	4	0,30	1%
2.1.1	<i>Facebook</i>	30%	43	0,90	4%
2.1.2	<i>Twitter</i>	30%	-3	-0,06	0%
2.1.3	<i>YouTube</i>	30%	-18	-0,37	-1%
2.1.4	Outras redes sociais	10%	-24	-0,17	-1%
2.2	REUTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	40%	19	1,49	6%
2.3	DOCUMENTOS DE SUPORTE AO CIDADÃO	25%	27	1,36	5%
2.3.1	Guia de fornecimento de informações	15%	48	0,36	1%
2.3.2	Código de ética e bom governo	20%	20	0,20	1%
2.3.3	Carta de serviços ao cidadão	20%	26	0,26	1%
2.3.4	Normativa sobre participação cidadã	15%	22	0,16	1%
2.3.5	Conselhos e entidades regionais	15%	31	0,23	1%
2.3.6	Defensoria pública	15%	21	0,16	1%
3	USABILIDADE DO PORTAL	35%	40	13,91	55%
3.1	ACESSO E UTILIZAÇÃO DE DADOS	50%	30	5,28	21%
3.1.1	Atualização das informações	55%	22	2,09	8%
3.1.2	Acesso ao usuário	15%	53	1,39	5%
3.1.3	Gravação de relatórios	15%	26	0,67	3%
3.1.4	Séries históricas	15%	43	1,14	5%
3.2	SUPORTE AO USUÁRIO	30%	61	6,41	25%
3.2.1	Perguntas frequentes	15%	55	0,87	3%
3.2.2	Pesquisa de conteúdo	35%	72	2,66	11%
3.2.3	Pedidos de acesso à informação	35%	60	2,20	9%
3.2.4	Mapa do site	15%	43	0,68	3%
3.3	AUTENTICIDADE DAS INFORMAÇÕES	20%	32	2,21	9%

Fonte: Os autores (2017).

De acordo com a Tabela 3, nota-se que a área de preocupação “Usabilidade do Portal” foi a de maior contribuição para a avaliação global do modelo, embora não apresente a maior taxa de substituição. Essa área de preocupação apresentou uma pontuação de 13,91 pontos, o que representou 55% da pontuação global do modelo. Dentro dessa área de preocupação, destaca-se o PVF “Suporte ao Usuário” que contribuiu com 6,41 pontos nesta área.

A segunda área de preocupação com maior contribuição do modelo global foi a área que também apresenta a maior taxa de substituição – “Conteúdo Informacional”-, a qual obteve uma pontuação de 8,20, o que representou 32% da avaliação global. Destaca-se o PVF “Subvenções e Ajudas Públicas” que impactou negativamente o desempenho com uma pontuação de -0,91. O PVF “Informação Econômica e Financeira” foi o que obteve a maior pontuação entre os demais nessa área (3,07).

A área de preocupação com menor contribuição foi a “Fomento à Cultura de Transparência”, a qual obteve uma pontuação de 3,16; representando 13% da avaliação

global. Nessa área, o PVF com maior contribuição foi o “Reutilização das Informações” que obteve 1,49 pontos.

Assim, de acordo com os dados apresentados, conclui-se que o desempenho da avaliação de desempenho dos municípios com mais de 100 mil habitantes foi de 25,27 pontos. Demonstrando, dessa forma, a necessidade do aperfeiçoamento da transparência, do acesso à informação e da melhoria da gestão pública. O resultado global dos municípios é formado pelo resultado da aplicação do modelo de Lyrio (2016) em cada ente estudado. Assim, esta pesquisa, além do desempenho global, apurou os desempenhos individuais e os comparou, a fim apresentar um *ranking* baseado nas práticas de transparência dos municípios brasileiros. A Tabela 4 evidencia os 15 municípios – dos 304 analisados - que obtiveram os melhores desempenhos na avaliação de sua transparência.

Tabela 4 – *Ranking* dos 15 melhores municípios

Classificação	Estado	Município	Desempenho da Transparência Municipal
1º	RS	Porto Alegre	106,7
2º	MA	Codó	92,2
3º	SC	Balneário Camboriú	84,5
4º	PI	Teresina	84,3
5º	RJ	Petrópolis	82,7
6º	SC	Jaraguá do Sul	82,3
7º	BA	Santo Antônio de Jesus	82,2
8º	PR	Piraquara	80,0
9º	RS	Caxias do Sul	79,9
10º	AL	Maceió	79,8
11º	RJ	Belford Roxo	79,8
12º	CE	Iguatu	77,9
13º	SP	Campinas	77,7
14º	SC	Chapecó	77,1
15º	SC	Joinville	73,6

Fonte: Os autores (2017).

Como se pode perceber, Porto Alegre – RS foi o município melhor avaliado (106,7 pontos), seguido de Codó – MA (92,2 Pontos) e Balneário Camboriú – SC (84,5 pontos). O município de Porto Alegre – RS merece destaque, pois foi o único atingiu um desempenho em nível de excelência. A distância do primeiro colocado para o 15º foi bastante grande (33,1 pontos), tendo em vista que 195 municípios (64%) não conseguiram chegar ao desempenho de 33,1 pontos. Ressalta-se que 83% apresentaram uma performance que impactou no nível competitivo (253 municípios). Na Tabela 5 a seguir, demonstram-se os desempenhos das 15 municipalidades que ficaram piores avaliadas – em relação aos 304 municípios analisados.

Tabela 5 - Ranking dos 15 piores municípios

Classificação	Estado	Município	Desempenho da Transparência Municipal
290º	PE	Santa Cruz do Capibaribe	-16,7
291º	PA	Marabá	-17,5
292º	PA	Ananindeua	-18,0
293º	PA	São Félix do Xingu	-18,7
294º	ES	Guarapari	-19,1
295º	MA	Bacabal	-19,9
296º	RJ	Nilópolis	-21,5
297º	SP	Itapetininga	-22,3
298º	PB	Santa Rita	-23,9
299º	MG	Itabira	-26,4
300º	PA	Cametá	-27,0
301º	RJ	Araruama	-27,6
302º	RJ	Barra Mansa	-34,8
303º	PE	Camaragibe	-34,8
304º	RS	Sapucaia do Sul	-34,8

Fonte: Os autores (2017).

Os 15 piores municípios possuíram pontuações de desempenho negativas. Sapucaia do Sul – RS (-34,8 pontos), Camaragibe – PE (-34,8 pontos) e Barra Mansa – RJ (-34,8 pontos) foram os municípios com piores performances. Essas três últimas entidades municipais destacam-se negativamente, pois a pontuação de Santa Cruz do Capibaribe – PE (que ficou no 290º lugar com -16,7 pontos) ficou com uma diferença de 18,1 pontos dos outros três municípios. Cabe destacar que apresentaram desempenho em nível comprometedor 49 municípios (16%).

O desempenho global dos municípios foi de 25,27 pontos. Desse modo, 49% dos entes estudados estão com seu desempenho acima do resultado global (150 poderes municipais). Consequentemente, 51% estão abaixo do resultado geral (154 municípios). Portanto, há espaço para que os municípios aprimorem suas ferramentas de divulgação de suas informações, aumentando, assim, sua transparência pública e seus desempenhos. A seguir realizar-se-á uma comparação dos dados obtidos nesta pesquisa com pesquisas anteriores, selecionadas a partir do portfólio bibliográfico utilizado.

4.2 Contribuição à transparência municipal

Após a obtenção do resultado do desempenho da transparência dos entes municipais, verificaram-se as potencialidades e oportunidades de aperfeiçoamento relativas à transparência municipal brasileira a fim de verificar potencialidades e

oportunidades de melhoria relativas à transparência municipal brasileira. A primeira dela é a necessidade de os municípios aderirem os normativos brasileiros de acesso à informação e disponibilizarem-na à população. A necessidade de melhoria desse serviço emerge dos resultados que os municípios obtiverão quanto aos Pontos de Vista Elementares (PVEs) “Obras públicas”; “Programas de governo”; “Despesas”; “Receitas”; “Relatórios fiscais” que são baseados em normas legais.

Os municípios também precisam ficar mais próximos da sociedade. Isso pode ser realizado por meio da utilização das mídias sociais, tendo em vista que a população está, a todo o momento, conectada à internet - por meio de celulares, computadores e outras ferramentas tecnológicas. Essa é uma ação que poderia ser feita rapidamente, pois não demanda grande volume de recurso público para sua implementação. Isso supriria a necessidade da população em obter informações do dia a dia. Para realizar essa ação, os municípios poderiam designar um servidor para cuidar da alimentação de suas redes sociais. Essa sugestão de melhoria emerge dos resultados obtidos pelos municípios no Ponto de Vista Fundamental (PVF) “Web 2.0 e Mídias Sociais”. Cabe ressaltar que a linguagem utilizada para a divulgação de informações públicas não pode ser demasiadamente técnica, com a finalidade de atender os cidadãos com menos conhecimento técnico sobre os assuntos (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

Destaca-se também que ter a informação em diferentes fontes dificulta o atendimento da demanda do usuário quanto ao acesso à informação. Desse modo, a concentração da informação também é um ponto importante. Os portais de transparência foram criados para que a população consiga acessar as informações em um só lugar. A necessidade de aperfeiçoamento desse ponto advém dos resultados do PVF “Acesso e Utilização de Dados”, identificada com base na metodologia desenvolvida por Lyrio (2016).

Além disso, é dever dos entes públicos educar a sociedade a acessar as informações de seu interesse - por meio da elaboração de manuais e mapas do site, por exemplo. Conforme resultados desta pesquisa (no PVF “Suporte ao Usuário”) e também de estudos anteriores, percebe-se que muitos portais de transparência apresentam informações incompletas ou nem sequer as apresentam. Além de muitos não apresentarem nenhum tipo de manual, vídeo ou mapas dos portais para educação dos usuários.

Outra potencialidade de melhoria é a disponibilização de séries históricas de dados (necessidade de melhoria detectada por meio do PVE “Séries Históricas”) nos portais de transparência. Esse ponto é relevante, principalmente, para quem realiza pesquisas sobre os entes públicos e também para a sociedade conseguir fiscalizar os municípios. Dessa forma, é preciso que a população tenha acesso a informações que podem ser analisadas conforme o interesse do usuário. Os municípios poderiam disponibilizar arquivos em um formato que permitisse a edição dos dados para que a população pudesse moldá-los de forma que atendesse a sua demanda.

Por fim, sugere-se que os entes priorizem a forma ativa de transparência. Porém, precisa-se aprimorar a forma de atendimento a demandas específicas, utilizando ferramentas como e-mails, “fale conosco”, requerimentos entre outros mecanismos de acesso rápido aos usuários. Essa oportunidade de melhoria foi detectada por meio do PVE “Acesso ao usuário”. Os canais de comunicação entre a sociedade e os entes públicos precisam ser aperfeiçoados, ou seja, os meios de comunicação devem ser facilitados para que a informação chegue aos seus usuários de modo fácil e com maior rapidez. Uma forma de colocar isso em prática é a criação de um *chat online* para atendimento dessas demandas.

5. Conclusões, Limitações e Recomendações

Perante a necessidade de aperfeiçoamento da transparência pública, constatada tanto na literatura sobre o tema (BHATNAGAR, 2002; NUNES, 2013; SONG; LEE, 2015; GANDÍA; MARRAHÍ; HUGUET, 2016; CAMPILLO-ALHAMA; MARTÍNEZ-SALA, 2017) quanto na prática, tornou-se necessária a avaliação da transparência da gestão pública em portais. Dessa forma, buscou-se analisar o estado de transparência ativa dos portais dos maiores municípios brasileiros, aqueles com mais de 100 mil habitantes.

Para a amostra analisada, 304 municipalidades, identificou-se o *status quo* do desempenho desses municípios, com base no modelo de avaliação da transparência da gestão pública proposto por Lyrio (2016). Nesse sentido, avaliou-se que o desempenho dos municípios estudados foi de 25,27 pontos. Além disso, no *ranking* em que se apresentam os municípios com melhores desempenhos (Tabela 4) destacaram-se os resultados de Porto Alegre – RS (106,7 pontos), de Codó – MA (92,2 Pontos) e Balneário

Camboriú – SC (84,5 pontos). O município de Porto Alegre – RS foi o único que atingiu um desempenho em nível de excelência (pontuação superior a 100). Ao contrário desses, os três municípios com piores desempenhos (Tabela 5) foram: Sapucaia do Sul – RS (-34,8 pontos), Camaragibe – PE (-34,8 pontos) e Barra Mansa – RJ (-34,8 pontos).

Por fim, verificaram-se as potencialidades e oportunidades relativas à transparência municipal brasileira. Nesse sentido há três pontos principais que precisam de mais atenção dos gestores públicos. O primeiro é a adesão integral aos normativos brasileiros que dispõem sobre o acesso à informação, ou seja, é preciso que as exigências legais sejam atendidas. Essa necessidade de melhoria emerge dos resultados que os municípios obtiverão quanto aos Pontos de vista Elementares (PVEs) “Obras públicas”; “Programas de governo”; “Despesas”; “Receitas”; “Relatórios fiscais”; “Financiamento do governo”; “Processos licitatórios”; “Contratos”; entre outros PVEs que são baseados em normas legais. Além disso, os municípios precisam explorar suas mídias sociais para que fiquem mais próximos da sociedade. E, por fim, sugere-se que esses entes elaborem mapas e manuais referentes à funcionalidade de seus portais, com o objetivo de orientar a população para utilizar essa ferramenta de transparência.

Sugere-se, para futuros trabalhos, a avaliação da transparência pública no Poder Judiciário brasileiro, tendo em vista que a maioria dos trabalhos sobre Portais de Transparência ocorrem no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. A verificação do estado da transparência ativa nos portais dos municípios brasileiros com menos de 100 mil habitantes também é uma sugestão de pesquisa.

Referências

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. de O. Transparency as spectacle: an analysis of brazilian states transparency websites. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.

ALCAIDE-MUÑOZ, L.; RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M. P.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. Bibliometric analysis of ict implementation in public administrations: contributions and research opportunities. *Innovar*, [S.l.], v. 27, n. 63, p. 141-160, 2017.

ARAÚJO, A. C.; REIS, L.; SAMPAIO, R. C. Do transparency and open data walk together? An analysis of initiatives in five brazilian capitals. *Medijske Studije-Media Studies*, [S.l.], v. 7, n. 14, p. 65-83, 2016.

ARMSTRONG, C. L. Providing a clearer view: an examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 11-16, 2011.

BAYONA, S.; MORALES, V. E-government development models for municipalities. *Journal of Computational Methods in Sciences and Engineering*, [S.l.], v. 17, p. S47-S59, 2017.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

BHATNAGAR, S. C. E-government: lessons from implementation in developing countries. *Regional Development Dialogue*, [S.l.], v. 23, n. 2, p. 164-173, 2002.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: versão atualizada até a Emenda n. 99. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no 2º § do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dão outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescentam dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185htm>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

CABA PÉREZ, M. C.; RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.; LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. The determinants of government financial reports online. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 10, n. 42, p. 5-31, 2014.

CABA PÉREZ, C.; RODRÍGUEZ, B. M. P.; ANTONIO, M. L. H. E-government process and incentives for online public financial information. *Online Information Review*, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

CABEZUELO-LORENZO, F. Use of digital tools for transparent management in Spanish city councils. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, [S.l.], n. 4, p. 160-176, 2015.

CALEFFI, C. F.; RAUPP, F. M. Transparency fiscal management of Santa Catarina municipalities and external control performance. *Revista Espacios*, [S.l.], v. 37, n. 12, p. 4, 2016.

CALISTA, D. J. et al. Digitized government in worldwide municipalities between 2003 and 2007. *International Journal of Public Administration*, [S.l.], v. 33, n. 12, p. 588-600, 2010.

CAMPAGNONI, M. et al. Transparency in municipal legislative power: an analysis of the transparency portals of city councils of Brazilian capitals. *Revista Gestão Organizacional*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 20-41, 2016.

CAMPILLO-ALHAMA, C.; MARTINEZ-SALA, A.-M. Integrated communication 2.0 in municipal administration. *Profesional de la Información*, [S.l.], v. 26, n. 3, p. 507-515, 2017.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Sociedade e Estado*, [S.l.], v. 28, n. 2, p. 393-417, 2013.

CARNIELLO, M. F.; SANTOS, M. J. dos. Right to information access in Brazil. *Conexão-Comunicação e Cultura*, Caxias do Sul - RS, v. 14, n. 28, p. 129-148, 2015.

- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas Brasileiras de Contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11, de 25 de novembro de 2008. *Publicação Eletrônica*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Portal da transparência*. Brasília, [2017]. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 1 set. 2017.
- CHARIH, M.; ROBERT, J. Government on-line in the federal government of Canada: the organizational issues. *International Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 70, n. 2, p. 373-384, 2004.
- CRUZ, C. F. et al. Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- CUCCINIELLO, M.; et al. Assessing Public Preferences and the Level of Transparency in Government using an exploratory approach. *Social Science Computer Review*, [S.l.], v. 33, n. 5, p. 571-586, 2014.
- DING, S. Informing the masses and heeding public opinion: China's new internet-related policy initiatives to deal with its governance crisis. *Journal of Information Technology and Politics*, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 31-42, 2009.
- FIGUEIREDO, V. D. S.; GAZONI, R. L. Transparency on the websites of Municipalities in the state of Rio de Janeiro. *Revista Contabilidade e Controladoria*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 130-143, 2016.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, [S.l.], v. 0, n. 84, p. 65-94, 2011.
- _____. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. *Journal of Public Affairs*, [S.l.], v. 16, n. 2, p. 192- 202, 2017.
- GANDIA, J. L.; ARCHIDONA, M. C. Determinants of web site information by Spanish city councils. *Online Information Review*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 35-57, 2008.
- GANDIA, J. L.; MARRAHI, L.; HUGUET, D. Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils. *Government Information Quarterly*, [S.l.], v. 33, n. 1, p. 28-39, 2016.
- GIMENÉZ-CHORNET, V. Public access to documents supports transparency in public administration. *Profesional De La Informacion*, [S.l.], v. 21, n. 5, p. 504-508, 2012.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 78, n. 1, p. 50-73, 2012.
- GUILLAMON, M.-D.; BASTIDA, F.; BENITO, B. The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, [S.l.], v. 37, n. 4, p. 391-406, 2011.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Downloads: estatísticas*, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.
- JAEGER, P. T.; BERTOT, J. C. Transparency and technological change: ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, [S.l.], v. 27, n. 4, p. 371-376, 2010.
- KOGA, T. Access to government information in Japan: a long way toward electronic government?. *Government Information Quarterly*, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 47-62, 2003.
- LYRIO, M. V. L. L. *Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol*. 2016. Tese (Doutorado em Administração)-Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2016.
- MABILLARD, V.; ZUMOFEN, R. The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, [S.l.] v. 32, n. 2, 2017.
- MEIJER, A. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009.
- MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, [S.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.
- NUNES, G. S. DE F. *Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da Região Sul do Brasil*. 2013. Dissertação (Mestrado em Contabilidade)-Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2013.
- PAPENFUSS, U.; SCHAEFER, C. Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective. *International Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 76, n. 3, p. 555-576, 2010.
- PASQUIER, M.; VILLENEUVE, J. P. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 73, n. 1, p. 147-162, 2007.
- PAUL, S. A case study of E-governance initiatives in India. *International Information and Library Review*, [S.l.], v. 39, n. 3-4, p. 176-184, 2007.
- PIOTROWSKI, S. J. The "Open Government Reform" Movement: the case of the open government partnership and US transparency policies. *American Review of Public Administration*, [S.l.], v. 47, n. 2, p. 155-171, 2017.
- RABAA'I, A. A. The use of UTAUT to investigate the adoption of E-government in Jordan: a cultural perspective. *International Journal of Business Information Systems*, [S.l.], v. 24, n. 3, p. 285-305, 2017.

- RIBEIRO, C. P. D. P. et al. Dissemination of information within the public sector. *Transinformação*, [S.l.], v. 23, n. 2, p. 159-171, 2011.
- RIBEIRO, L. V. de P.; PARREIRA, J. C. S. Access to information: A research in electronic portals of sixteen municipalities of Minas Gerais. Brazil. *Espacios*, [S.l.], v. 37, n. 9, 2016.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M. P.; ALCAIDE-MUNOZ, L.; LOPEZ-HERNANDEZ, A. M. Determinants of financial transparency in government. *International Public Management Journal*, [S.l.], v. 16, n. 4, p. 557-602, 2013.
- SHEPHERD, E. Freedom of information, right to access information, open data: who is at the table?. *Round Table*, [S.l.], v. 104, n. 6, p. 715-726, 2015.
- SONG, C.; LEE, J. Citizens' use of social media in government, perceived transparency, and trust in government. *Public Performance & Management Review*, [S.l.], v. 39, n. 2, p. 430-453, 2015.
- SVÄRD, P. Freedom of information laws and information access: the case of Sierra Leone. *Information Development*, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 190- 198, 2017.
- WIEKERAAD, P. Transparency and reliability of governments. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Municipal Engineer*, [S.l.], v. 158, n. 1, p. 29-35, 2005.
- YAVUZ, N.; WELCH, E. W. Factors affecting openness of local government websites: Examining the differences across planning, finance and police departments. *Government Information Quarterly*, [S.l.], v. 31, n. 4, p. 574-583, 2014.
- YUAN, L.; XI, C. XIAOYI, W. Evaluating the readiness of government portal websites in China to adopt contemporary public administration principles. *Government Information Quarterly*, [S.l.], v. 29, n. 3, p. 403- 412, 2012.

Recebido em: 20/03/2018

Aceito para publicação em: 19/06/2018

Public Transparency: Analysis on Transparency Portals of the Municipal Executive Power of Brazil

Abstract

In view of the need to improve public transparency, it has become necessary to assess the transparency of public management in portals. Thus, the following problem was detected: How is the active transparency, disclosed through the portals, of the largest Brazilian municipalities? This research has as general objective to analyze the state of active transparency, disclosed through the portals, of the largest Brazilian municipalities. Regarding the results, the performance of the 304 municipalities studied was measured, which was 25.27 points. The municipalities with the best status quo of transparency were Porto Alegre - RS, Codó - MA and Balneário Camboriú - SC. The three municipalities with the worst status quo were: Sapucaia do Sul - RS, Camaragibe - PE and Barra Mansa - RJ. In addition, potential opportunities for improving transparency were also identified, such as the need for full compliance with the rules on access to information; greater exploring of the social media; elaboration of maps and manuals discriminating factors related to the functionality of its portals.

Keywords: Performance Evaluation. Transparency. Portal. Public Sector. Municipalities.

Transparencia Pública: Análisis en Portales de Transparencia del Poder Ejecutivo Municipal de Brasil

Resumen

Ante la necesidad de mejorar la transparencia pública se evaluó la transparencia de la gestión pública en Portales. Así, se detectó el siguiente problema: ¿Cómo está la transparencia activa, divulgada por los portales, en los mayores municipios brasileños? Esta investigación tiene como objetivo general analizar el estado de transparencia activa, divulgada por medio de los Portales, en los mayores municipios brasileños. En cuanto a los resultados, se midió el desempeño de los municipios, que fue de 25,27 puntos. Los municipios con mejor status quo de transparencia fueron Porto Alegre - RS, Codó - MA y Balneario Camboriú - SC. Los tres municipios con los peores status quo fueron: Sapucaia

do Sul - RS, Camaragibe - PE y Barra Mansa - RJ. Se identificaron oportunidades de mejora de la transparencia, como la adhesión integral a los normativos de acceso a la información; la mayor explotación de los medios sociales; la elaboración de mapas y manuales distinguiendo factores relacionados con la funcionalidad de sus Portales.

Palabras clave: Evaluación del desempeño. Transparencia. Portal. Sector público. Municipios.