

Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina

Lucas Peter Keunecke (UFSC) - lpkeunecke@gmail.com

João Teles (UFSC) - joaofloripaceara@hotmail.com

Leonardo Flach (UFSC) - leoflach@cse.ufsc.br

Resumo:

A Lei Complementar nº 131 de 2009 garantiu ao cidadão brasileiro o acesso por meio eletrônico às contas públicas, fortalecendo a construção de práticas de accountability. Diante deste contexto, foi realizado um estudo em sítios eletrônicos dos municípios catarinenses mais populosos, com o objetivo de inferir o quão transparentes estão suas contas, elucidando quais os aspectos se apresentam melhor atendidos pelas referidas prefeituras e quais ainda estão pendentes de aprimoramento. Para tanto, foi adotado um instrumento desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2011), aplicado em diversas esferas de governo. Com este instrumento, foi possível atribuir um índice de transparência aos municípios estudados, dispondo-os por meio de um ranking. Os resultados da pesquisa esclarecem que todos os municípios atendem a Lei Complementar nº 131 de 2009 e reforça a importância de que as contas públicas sejam divulgadas de forma a facilitar a compreensão por parte dos cidadãos.

Palavras-chave: Accountability. Práticas. Transparência.

Área temática: Custos aplicados ao setor público

Práticas de *Accountability*: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina

Resumo

A Lei Complementar nº 131 de 2009 garantiu ao cidadão brasileiro o acesso por meio eletrônico às contas públicas, fortalecendo a construção de práticas de *accountability*. Diante deste contexto, foi realizado um estudo em sítios eletrônicos dos municípios catarinenses mais populosos, com o objetivo de inferir o quão transparentes estão suas contas, elucidando quais os aspectos se apresentam melhor atendidos pelas referidas prefeituras e quais ainda estão pendentes de aprimoramento. Para tanto, foi adotado um instrumento desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2011), aplicado em diversas esferas de governo. Com este instrumento, foi possível atribuir um índice de transparência aos municípios estudados, dispondo-os por meio de um *ranking*. Os resultados da pesquisa esclarecem que todos os municípios atendem a Lei Complementar nº 131 de 2009 e reforça a importância de que as contas públicas sejam divulgadas de forma a facilitar a compreensão por parte dos cidadãos.

Palavras-chave: *Accountability*. Práticas. Transparência.

Área Temática: 5. Custos aplicados ao setor público

1 Introdução

A ampliação da Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Complementar nº 131/2009 trouxe novas formas de controle e fiscalização do Estado, fortalecendo um binômio de obrigações e responsabilidade, onde órgãos institucionalizados devem acompanhar e fiscalizar as contas públicas e a Administração Pública deve prestar contas sobre a utilização dos recursos públicos.

A prestação de contas por parte de um ente público, para atingir seu objetivo de transmitir ao cidadão os custos dos atos do governo, deve ser transparente, característica que pressupõe informações acessíveis, compreensíveis e úteis aos cidadãos (CRUZ *et al*, 2009).

Neste sentido, o setor público beneficia-se da disseminação das tecnologias da informação, tornando a gestão pública mais eficiente e transparente, aproximando o cidadão das entidades governamentais (RAUPP; PINHO, 2011).

O objetivo deste trabalho é analisar o nível de transparência dos sítios eletrônicos dos 5 (cinco) municípios catarinenses mais populosos, a fim de perquirir se tais municípios estão atendendo satisfatoriamente as obrigações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual pressupõe ação planejada e transparente (BRASIL, 2000). Para tanto, será utilizada metodologia elaborada por especialistas em finanças e contas públicas, aplicada e divulgada em outras esferas de governo.

Com os resultados da pesquisa elaborou-se um *ranking* de transparência dos municípios analisados, apontando as principais ocorrências positivas e negativas dentre os quesitos estudados.

No âmbito da revisão teórica, houve um entrelaçamento da teoria da *accountability* e o conceito de práticas, visando compreender os desafios envolvidos no amadurecimento do conceito utilizado na Administração Pública brasileira. Dentre os aspectos analisados, fez-se uma breve incursão teórica nas características da transparência e aspectos similares da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2 Referencial Teórico

Nesta secção são revisados conteúdos necessários ao entendimento e interpretação dos resultados apresentados, conduzindo o leitor ao tema estudado.

2.1 *Accountability* no Brasil

O trabalho de Campos (1990) serviu como alerta para a fragilidade dos mecanismos de controle e a forma como a Administração Pública conduzia sua relação com os cidadãos. Há mais de vinte anos, a autora alertava para a necessidade de mudanças do padrão de tutela que caracterizava o relacionamento entre governo e sociedade, apresentando três possibilidades para que isto acontecesse: a) o despertar dos cidadãos brasileiros para exercer o controle político do governo; b) aparato governamental remodelado, descentralizado e transparente para os cidadãos; e c) troca de valores tradicionais por valores sociais emergentes.

Desde então, a aplicação do conceito da *accountability* na gestão pública brasileira tem seu escopo ampliado. Com o aumento da cidadania, muitos cidadãos tornaram-se fiscais dos direitos difusos e coletivos e diversos estudos apontam os avanços da *accountability* no Brasil (ABRUCIO, 2005). Outros autores apontam a forma com que este conceito pode ser aplicado para tornar melhor a gestão pública brasileira, como se constata no texto de Andrade (2007).

No entanto, ainda que mudanças sejam fomentadas com o intuito de acabar com os desvios da Administração Pública (SANO; ABRUCIO, 2008), por meio de tentativas de aumento da responsabilização governamental ou *accountability* (CLAD, 2000), tornar comum a aplicação deste conceito na realidade da gestão pública brasileira mostra-se um grande desafio. O caminho para que esta expressão se estabeleça no Brasil promete ser longo, pois o autoritarismo e o patrimonialismo, modelos conceituais de administração do Estado, presentes no Brasil desde a sua colonização, possuem grande capacidade de renovação e adaptação de forma que esta velha ordem permanece vigorando (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Muitas delimitações são aplicadas ao termo em estudo, tanto ao objeto e sujeitos quanto aos meios e escopo, mas é comumente aceito que o controle e fiscalização dos agentes públicos fazem parte do termo *accountability* (CENEVIVA, 2006). Neste sentido, o termo pode ser compreendido como uma obrigação de prestar contas, compondo-se de um repertório de práticas de controle social e interinstitucional com possibilidade de sanção (LAVALLE; CASTELLO, 2008). Está relacionado à capacidade dos constituintes imporem sanções ou reconduzirem ao cargo seus governantes em decorrência do cumprimento ou não das suas missões, constatadas por meio da obrigação dos governantes prestarem contas para posterior veredicto popular (MIGUEL, 2005).

Outro entendimento aponta para um mecanismo de responsabilização do agente (políticos) pelo principal (eleitores), os quais possuem instrumentos de sanção e incentivos (voto) de forma a garantir o controle público ininterrupto dos agentes, propiciando aos eleitores formas de influir na definição de metas coletivas (PRADO, 2008; MARIA, 2010).

O conceito de *accountability*, para ter sentido, deve englobar três aspectos: a) antecipação dos níveis específicos de desempenho; b) comando para decidir como os recursos serão utilizados, visando os resultados desejados; e c) avaliação para medir se os resultados foram obtidos (PRZEWORSKI, 1998).

Outro estudo importante para a compreensão conceitual do tema é o realizado por O'Donnell (1991). A *accountability* pode ser classificada em duas dimensões, cada uma delas de acordo com a posição dos atores que participam do processo (O'Donnell, 1991). Para o autor (1991, p. 32):

“Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de

um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades."

Do texto acima é possível extrair a distinção entre as duas dimensões. A primeira, *accountability* vertical, diz respeito ao controle eleitoral em relação aos eleitores e eleitos. A segunda, *accountability* horizontal, refere-se ao controle exercido pelos diversos poderes do Estado e outras instituições com capacidade de fiscalização e punição (O'DONNELL, 1991).

Neste sentido, *accountability* pode ser vista como um indicador normativo de qualidade democrática, por possibilitar aos usuários um determinado nível de controle sobre os mandatários do poder público (MIGUEL, 2005; MARIA, 2010). Na democracia representativa, aquela em que os governantes são eleitos e devem seguir as aspirações dos eleitores, observa-se um nível de *accountability* maior do que na democracia delegativa, onde as promessas da campanha eleitoral não guardam semelhança com as ações de governo, portanto, sua qualidade se difere de acordo com o tipo de democracia. (O'DONNELL, 1991).

Para O'Donnell (1991, p. 30), na democracia delegativa:

o presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente.

Em linhas gerais, *accountability* pode ser sintetizada como a responsabilidade, obrigação e responsabilização do ocupante do cargo público em prestar contas segundo o parâmetro da lei, envolvendo a possibilidade de sanção caso exista um descumprimento legal (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

2.2 Práticas de Accountability

Muitos são os autores que discorrem sobre práticas. Autores como Wilson e Jarzabkowski (2004) e Whittington (1996, 2003) trabalham com o conceito de práticas pela sua relevância e aplicação para a criação de estratégia nas organizações. Bourdieu (2002) e Giddens (1984) apontam as práticas como elementos cotidianos que dão sentido ao fazer.

Práticas são relações dialéticas entre duas estruturas. A primeira, uma estrutura fixada pela história de um determinado grupo ou classe social (*habitus*). A segunda, a estrutura social presente. O conceito de *habitus* e de prática guardam estreita relação entre si (BOURDIEU, 2002). Caria (2004, p. 36), ao analisar os textos de Bourdieu, define *habitus* como sendo um "conjunto de esquemas pré-reflexivos, apreciação e antecipação que foram produzidos no agente social."

Vale destacar a distinção entre os conceitos de práticas e prática (singular). Prática é uma ação humana descrita, analisada sob a ótica da teoria ou pensamento. Já o conceito de práticas pode ser compreendido como um comportamento que se repete, conectando alguns elementos a outros por meio de determinadas lógicas (WARDE, 2005). Neste sentido, as práticas estão ligadas mutuamente, constituindo um nexo de co-existência. (SCHATZKI, 2002, 2005; LATOUR, 2005; CZARNIAWSKA, 2007).

Para conceituar práticas duas noções se mostram centrais. A noção de entidade coordenada e a noção de desempenho. A primeira compreende as relações de discursos e afazeres desdobrados no tempo e espaço; a segunda aborda as diversas formas de compreender os modos em que as ações se reproduzem nas práticas (RECKWITZ, 2002 in WARDE, 2005).

Desta forma, práticas não podem ser compreendidas sem referência a um lugar específico, tempo e contexto histórico concreto (LATOUR, 2005; SCHATZKI 2002, 2005). Englobando os três itens, o conceito pode ser entendido como as formas sociais que se repetem por meio de indivíduos, envolvendo entendimentos e crenças em diferentes pontos temporais e espaciais, possibilitando a compreensão do mundo (CASTAÑEDA, 2010). Neste sentido, vale salientar que as instituições, de maneira semelhante, podem ser entendidas como padrões conhecidos e regulares de interagir, praticados e aceitos por determinados agentes, os quais esperam agir continuamente sob regras e norma incorporadas (O'DONNEL, 1991).

Sob este aspecto, o contexto histórico da administração pública brasileira ajuda a compreender porque o termo *accountability* ainda não pode ser traduzido para a nossa realidade e não se encontra encastelado nas instituições públicas (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Durante séculos as práticas da administração pública brasileira foram marcadas pelo patrimonialismo, onde havia a clara confusão do público com o privado (FAORO, 1998). Esta velha ordem mostra uma elevada capacidade de transformação diante das mudanças favoráveis ao aumento da *accountability*, mantendo-se atuante, influenciada por práticas adquiridas há séculos (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Em outras palavras, existe uma continuidade da cultura patrimonialista e a falta de abertura para o controle da sociedade por parte do Estado (AKUTSU; PINHO, 2002).

2.3 Dimensões sobre Práticas de *Accountability*

A Administração Pública possui a obrigação de administrar a coisa pública, perseguindo o bem comum, cobrando dos seus servidores as melhores soluções administrativas, técnicas e financeiras, a fim de alcançar a boa administração (ALMEIDA, 2008).

No ordenamento jurídico brasileiro, alguns princípios direcionam a atividade da Administração Pública, contribuindo para que existam práticas de boa administração e conseqüentemente de *accountability*, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Por sua íntima relação com o tema de estudo, o princípio da publicidade ganhará especial atenção neste trabalho. Referido princípio encontra-se detalhado no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Para Platt Netto *et al* (2005, p. 3) “extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático.”.

A existência de publicidade na Administração Pública confere aos cidadãos a possibilidade de terem conhecimento acerca das condutas estatais. Sem ela, as dúvidas diante das práticas administrativas levariam à ruptura da confiança e conseqüente insegurança jurídica por parte do cidadão (ROCHA, 1999; INESC, 2011).

Importante ressaltar que, embora sejam complementares, publicidade e transparência possuem compreensão diversa. Para Souto (2007, p. 37):

Ao que parece, por transparência se quer muito mais, lançando-se, aqui, a idéia de que o verdadeiro controle visível ou transparente se dá

quando se revela a intimidade das autoridades investidas de poder, naquilo que se refere ao exercício deste poder. Em outras palavras, o exercício de uma função pública, voltado para o público, deve permitir seu constante acompanhamento, sem que o direito de intimidade, inegável aos indivíduos, especialmente contra o próprio Estado, possa ser alegado para afastar estes controles.

Publicidade e transparência não se confundem, pois a transparência engloba, além da disponibilização dos números e atos da gestão, próprios da publicidade, a necessidade que essas informações estejam em condição de interpretação pela população em geral (CRUZ *et al*, 2009). Fica claro, portanto, que a forma com que o conteúdo é divulgado influencia diretamente na existência da transparência.

A transparência ou clareza, pedra de toque do Direito Financeiro, encontra-se vinculada à idéia de segurança orçamentária. Neste sentido, a transparência fornece subsídios para que os órgãos de controle e os próprios cidadãos possam debater acerca das finanças públicas, o que ocasiona maior fiscalização das contas públicas (MENDES, 2001).

Para que a cidadania tenha mecanismos de avaliação e punição da gestão de um governante, caso sejam constatadas inconformidades e descumprimento de suas responsabilidades, a transparência é fundamental (O'DONNELL, 1991; PINHO; SACRAMENTO, 2004). Pode ser utilizada como instrumento de pedagogia política, uma vez que o conhecimento obtido por meio da transparência estatal é condição imprescindível para levantar a voz nos palcos de decisão (INESC, 2011).

2.4 Transparência Pública no Brasil

A inovação na ordem jurídica colocou a transparência em destaque nos dias de hoje (PLATT NETTO *et al*, 2005). Um exemplo é a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, a qual acrescentou dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigando os municípios a divulgarem informações pormenorizadas e em tempo real sobre suas execuções orçamentárias e financeiras em meio eletrônico (BRASIL, 2009).

Para a União e Estados a obrigação existe desde maio de 2010. Quanto aos municípios (prefeituras e câmaras), o prazo para cumprimento das obrigações impostas pela Lei Complementar nº 131/2009 iniciou em maio de 2009 e foi estabelecido de acordo com o número de habitantes, conforme Quadro 1.

PRAZO	Nº de Habitantes
1 (um) ano	Mais de 100.000 (cem mil)
2 (dois) anos	Entre 50.000 (cinquenta mil e 100.000 (cem mil)
4 (quatro) anos	Até 50.000 (cinquenta mil)

Fonte: Adaptado da LC 131/09 (BRASIL, 2009)

Quadro 1 – Prazo versus número de habitantes

As informações pormenorizadas exigidas pela Lei nº 101/2000 deverão contemplar os seguintes detalhes quanto à despesa e receita, conforme estipulam os incisos I e II do art. 48-A (BRASIL, 2000):

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Diante do exposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, devido às características que possui, faz parte do grupo de medidas que auxiliam no avanço formal da transparência da administração pública no Brasil (PINHO; SACRAMENTO, 2004). Tal fato se confirma pelo próprio texto da lei, o qual é claro ao definir a ação planejada e transparente como condição essencial da responsabilidade na gestão (BRASIL, 2000).

3 Metodologia da pesquisa

Para abordar a metodologia da presente pesquisa, dividiu-se esta parte em três tópicos: enquadramento metodológico, procedimentos para a coleta de dados e amostra utilizada no estudo.

3.1 Enquadramento metodológico

O enquadramento da pesquisa para os objetivos de pesquisa traçados é dividido quanto à natureza do objetivo e natureza do artigo. No que concerne à natureza do objetivo a pesquisa caracteriza-se como exploratória, uma vez que envolve levantamento bibliográfico e análise de situações que auxiliam a compreensão (GIL, 1999).

Quanto à natureza do artigo, considera-se como prático, pois visa conhecer o estado da arte de um problema percebido em um setor específico de pesquisa. Assim, a pesquisa investiga a maneira em que estão sendo divulgadas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/09 em cinco prefeituras municipais do estado de Santa Catarina, as quais são obrigadas a apresentar os dados pormenorizados sobre a execução orçamentária e financeira (RUIZ, 2002).

Para o enquadramento do processo de pesquisa foram utilizados dados primários, visto que foram obtidos diretamente com os informantes (sites das prefeituras) com o apoio da metodologia oferecida por Biderman e Puttomatti (2011).

A abordagem do problema se dá de forma qualitativa, pois se busca a conversão dos dados primários coletados a partir da definição dos critérios para obtenção do nível de transparência dos municípios (SOARES, 2003).

No que se refere aos resultados da pesquisa podemos classificá-la como aplicada, pois objetiva gerar conhecimento sobre a transparência da gestão fiscal nos municípios afetados pela Lei Complementar nº 131/09 (GIL, 1999).

Já em relação aos procedimentos técnicos adotados para o estudo, pode-se afirmar que se caracteriza como estudo multicaso, pois há a exploração de múltiplos casos (cinco prefeituras) a partir de análise comparativa de dados primários coletados (GIL, 1999). Ainda sobre os procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser considerada como análise de conteúdo, uma vez que os dados sofrem interpretação do autor quanto aos conteúdos pesquisados.

Para Bardin (2004), a análise de conteúdo é uma técnica para analisar comunicações que permite inferências de conhecimento sobre a emissão e a recepção da mensagem analisada.

3.2 Procedimentos para coleta de dados

Para identificar o nível de transparência da gestão fiscal nos municípios mais populosos de Santa Catarina, foi adotado um instrumento desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2011), divulgado no *website* <www.indicedetransparencia.org.br> que tem o intuito de implementar um *ranking* elencando o nível de transparência nos sites das entidades (municípios, estados e União), informando ao cidadão o grau de transparência nas contas públicas.

O comitê técnico de avaliação do índice de transparência é formado por especialistas em finanças e contas públicas, atribuindo assim credibilidade a metodologia utilizada para o cálculo do índice de transparência. Para a composição do índice foram utilizados os parâmetros dispostos no Quadro 2.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA		
Temas / Parâmetros	Pontuação	%
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 - Execução orçamentária (valores)	100	5
1.2 - Classificação orçamentária	500	25
1.3 - Documento de empenho (NE)	100	5
1.4 - Documento de pagamento (OB)	100	5
1.5 - Beneficiário do pagamento	100	5
1.6 - Procedimento licitatório	300	15
1.7 - Convênios/Contratos de RepassesTermos de Parceria	100	5
1.8 - Receita	100	5
2 – Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 - Série histórica	100	5
2.2 - Atualização	100	5
3 - Usabilidade	400	20
3.1 – Interação	100	5
3.2 - Possibilidades de download	100	5
3.3 - Delimitação temporal das consultas	100	5
3.4 - Facilidade de navegação	100	5
PONTUAÇÃO TOTAL	2.000	100

Fonte: Biderman e Puttomatti (2011).

Quadro 2 – Metodologia do Índice de transparência

A partir do Quadro 2 percebem-se os tópicos e as pontuações consideradas para formação do índice de transparência dos municípios analisados. Cabe expor que os parâmetros do quadro são subdivididos em indicadores específicos, formando assim a pontuação do Quadro 2.

O total de indicadores específicos analisados é de 76 (setenta e seis) para o tema 'Conteúdo'. Para o 'série histórica' e 'frequência de atualização' são considerados apenas 2 (dois) indicadores específicos. A 'usabilidade' é composta por 9 (nove) indicadores específicos. Deste modo, a pontuação total leva em conta 87 (oitenta e sete) itens de avaliação.

O cálculo do índice de transparência é feito a partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Séries Histórica e Frequência de Atualização e Usabilidade tem-se as seguintes ponderações máximas:

- **C** = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 1.400 pontos (70% do total)
- **SH** = Série Histórica e Frequência de Atualização, cuja pontuação máxima = 200 pontos (10% do total)
- **U** = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 400 pontos (20% do total)

$$C_{\text{máx}} + SH_{\text{máx}} + U_{\text{máx}} = 2.000 \text{ pontos (100\%)}$$

ou, em termos percentuais (Índice de Transparência)

$$C_{max} + SH_{max} + U_{max} = 1$$

Em termos mais formais o índice pode ser definido como:

$$IT = \sum_{i=1}^{15} p_i w_i$$

Onde *IT* representa o Índice da Transparência, ‘*p_i*’ é a nota obtida no item *i* (por exemplo, 50 pontos no item 1.1) e *w_i* é um fator de ponderação determinado pela pontuação máxima do item. Ou seja, o *w_i* do fator 1.1 será 0,04; do fator 1.2 será 0,20; e assim por diante (BIDERMAN; PUTTOMATTI, 2011).

Podem ocorrer ambigüidades quanto à atribuição das pontuações, uma vez que alguns parâmetros contêm certa subjetividade, mediante a verificação da aderência aos quesitos constantes na avaliação de transparência da gestão fiscal.

A coleta de dados ocorreu entre os meses de junho e julho de 2011, podendo os conteúdos analisados sofrer alterações e desta forma apresentarem resultados distintos em análises em outro espaçamento temporal.

3.3 Amostra

A amostra selecionada para investigação contempla os 5 (cinco) mais populosos municípios do estados de Santa Catarina de acordo com o censo demográfico divulgado pelo IBGE em 2010, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Municípios mais populosos de Santa Catarina

Posição	Cidade	População
1	Joinville	515 288
2	Florianópolis	421 240
3	Blumenau	309 011
4	São José	209 804
5	Criciúma	192 308

Fonte: IBGE (2010).

Dessa maneira, por possuírem mais de 100.000 (cem mil) habitantes, todos os municípios analisados estão sob a égide da Lei Complementar nº 131/09 e devem apresentar suas informações da execução orçamentária e fiscal de forma pormenorizada e em tempo real.

4 Apresentação e análise dos dados

Os resultados serão apresentados a partir dos parâmetros adotados pela metodologia, de forma a analisar cada tema separadamente.

4.1 Conteúdo

Neste parâmetro são considerados indicadores sobre a execução orçamentária, classificação orçamentária, informações do documento de empenho (NE) e documento de pagamento (OB), beneficiários do pagamento, procedimento licitatório, convênios, contratos de repasse e termos de parceria e itens de receita. Os resultados são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Pontuação do tema ‘Conteúdo’

Temas/ Parâmetros	Valor Máximo	Joinville	Florianópolis	Blumenau	São José	Criciúma
1 CONTEÚDO	1400	920	1125	1090	1100	1000
1.1 Execução Orçamentária	100	50	50	80	30	30
1.2 Classificação Orçamentária	500	360	380	420	360	360
1.3 Documento de empenho (NE)	100	100	100	100	100	100
1.4 Documento de pagamento (OB)	100	40	0	0	0	0
1.5 Beneficiário do pagamento (pessoa física ou jurídica)	100	100	100	100	100	100
1.6 Procedimento licitatório	300	170	350	290	350	350
1.7 Convênios / Contratos de Repasses /Termos de Parceria	100	0	85	0	100	0
1.8 Receita	100	100	60	100	60	60

O item 'beneficiário do pagamento' apresentou pontuação completa em todos os municípios analisados, assim como o item 'documento de empenho (NE)', destacando-se então como itens de maior pontuação em relação ao conteúdo da transparência.

Em contrapartida, o item 'documento de pagamento (OB)' não atingiu nenhuma pontuação em 4 (quatro) das 5 (cinco) prefeituras investigadas, presente apenas na prefeitura de Joinville, ainda assim com 40% da pontuação máxima.

Outro item que apresentou baixa pontuação foi 'Convênios/Contratos de repasses/Termos de parceria' alcançando pontuação apenas nas prefeituras de Florianópolis e São José.

De forma geral, as prefeituras de Florianópolis e São José obtiveram as maiores pontuações (1125 e 1100, respectivamente) no quesito 'Conteúdo', qualificando-se como as prefeituras com maior nível de transparência nesta seção da análise. Por outro lado, Joinville e Criciúma apresentaram os menores valores (920 e 1000, respectivamente), podendo a partir desta análise melhorar os pontos que se mostraram deficitários nesta avaliação.

4.2 Série Histórica

Neste item são abordados informações sobre a disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos) e maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal, etc.). Os resultados desse aspecto podem ser observados na Tabela 3.

Tabela 3 – Pontuação do parâmetro ‘Série Histórica e Frequência de Atualização’

Temas/ Parâmetros	Valor Máximo	%	Joinville	Florianópolis	Blumenau	São José	Criciúma
2. Série							
Histórica e Frequência de Atualização	200	10	160	180	200	160	200
2.1 Série Histórica	100	5	60	80	100	60	100
2.2 Atualização	100	5	100	100	100	100	100

Como se pode observar, a frequência de atualização das informações ocorre em tempo real (24 horas) em todas as prefeituras analisadas, demonstrando que todas atendem a exigência do inc. II do art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000.

Já em relação a série histórica disponibilizada os municípios de Blumenau e Criciúma apresentam dados de 5 (cinco) anos ou mais. Florianópolis apresenta dados de 3 (três) anos, Joinville e São José apresentam informações da execução orçamentária e fiscal a partir de 2010 (data da exigibilidade da Lei Complementar nº 131/09).

Desta maneira, os municípios de Blumenau e Criciúma demonstram maior nível de transparência neste parâmetro analisado, fornecendo ganho ao cidadão a partir do momento que este pode obter informações referentes às gestões anteriores.

Porém, de maneira geral, percebe-se que todos os municípios atendem a Lei Complementar nº 131/09, além de apresentarem pontuações relevantes para esse parâmetro.

4.3 Usabilidade

Esse tema considera as possibilidades de *download* dos dados, para tratamentos específicos e comparações estatísticas, possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e ‘fale conosco’ por telefone e *e-mail*. . Na Tabela 4 podem ser vistos os resultados deste parâmetro.

Tabela 4 – Análise do parâmetro ‘Usabilidade’

Temas/ Parâmetros	Valor Máximo	%	Joinville	Florianópolis	Blumenau	São José	Criciúma
3. Usabilidade	400	20	240	270	240	320	310
3.1 Interação	100	5	40	30	70	80	70
3.2 Possibilidade de <i>Download</i>	100	5	0	40	0	40	40
3.3 Delimitação Temporal das Consultas	100	5	100	100	70	100	100
3.4 Facilidade de Navegação	100	5	100	100	100	100	100

Quanto à interação com o usuário, foi investigada a disposição de manual de navegação do portal, perguntas frequentes e fale conosco (e-mail e telefone). As prefeituras de Blumenau, São José e Criciúma destacam-se neste item, permitindo ao usuário ferramenta de

contato direto com o cidadão. Os outros municípios (Blumenau e Joinville) apenas disponibilizam os dados para consulta no próprio *website*. A possibilidade de se realizar *downloads* a partir das informações da execução orçamentária é vista nos municípios de Florianópolis, São José e Criciúma, na opção de arquivos Excel, facilitando a análise de indicadores e tendências em estudos voltados ao controle externo.

Sobre a delimitação temporal das consultas, ou seja, a possibilidade de se obter informações distribuídas em um determinado período (mês, bimestre, trimestre, semestre e ano) o município de Blumenau é o único dentre os pesquisados que não apresenta as delimitações temporais supracitadas, fornecendo pesquisa por periodicidade mensal e anual.

Quanto ao item de facilidade de navegação, os autores se permitiram atribuir o mesmo valor a todos as prefeituras, uma vez que a métrica desse parâmetro levaria em conta critérios subjetivos para avaliação. Além disso, a definição de indicadores desse parâmetro foge do campo de atuação dos pesquisadores desse estudo. Portanto, para não gerar ambigüidades e atribuição de valores arbitrários, optou-se por não avaliar esse item.

4.4 Apresentação do Índice de Transparência nas prefeituras pesquisadas

Agrupando os resultados parciais evidenciados anteriormente, obtém-se o ‘índice de transparência’, resultado esse que indica o nível de transparência do município por meio da metodologia de Biderman e Puttomatti (2011), conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Índice de Transparência dos municípios

	Valor Máximo	Joinville	Florianópolis	Blumenau	São José	Criciúma
1 Conteúdo	1400	920	1125	1090	1100	1000
2 Série Histórica e frequência de atualização	200	160	180	200	160	200
3 Usabilidade	400	240	270	180	320	310
Pontuação Total	2.000	1320	1575	1470	1580	1510
Índice de Transparência	100,0%	66,0%	78,8%	73,5%	79,0%	75,5%
Ranking	-	5º	2º	4º	1º	3º

Analisando os resultados, pode-se dizer que a prefeitura municipal de São José contém os maiores indicadores de transparência da gestão pública, a partir da metodologia utilizada. O parâmetro que se destaca entre as demais prefeituras é o que se refere à disponibilização de séries históricas (mais de cinco anos) e frequência de atualização das informações, atingindo a pontuação máxima. Em seguida, o quesito ‘usabilidade’, alcança 80% da pontuação possível, e não distante, o ‘conteúdo’ com 78,6% de atendimento.

Com apenas cinco pontos a menos na avaliação total, Florianópolis destaca-se sobre as demais no parâmetro ‘conteúdo’ se tornando a prefeitura com maior conteúdo disponibilizado aos cidadãos. O índice de transparência é de 78,8%, praticamente empatado com o município de São José.

Na terceira colocação, somando 1510 pontos de 2000 possíveis, surge o município de Criciúma, destacando-se também na frequência e série histórica das informações, também atingindo boa pontuação no quesito ‘conteúdo’ (71,4%).

Com dois pontos percentuais a menos do que o município de Criciúma no índice de

transparência (73,5%), Blumenau deixa a desejar quanto à usabilidade do sistema de divulgação da gestão pública, fator que contribui para um menor desempenho entre as demais prefeituras pesquisadas.

O desempenho mais baixo entre as prefeituras foi constatado em Joinville, prefeitura que apresenta o menor conteúdo de informações entre as prefeituras deste estudo, fato que, juntamente com a pontuação mediana nos outros parâmetros, coloca a referida prefeitura como a ‘menos transparente’ dentre as pesquisadas.

Por Joinville ser o município mais populoso de Santa Catarina (515.250 hab.) de acordo com o Censo de 2010, é de se esperar maior transparência nas contas públicas por parte dos gestores, uma vez que se podem encontrar maiores mecanismos de controle social por meio dos cidadãos e organismos sociais organizados.

Outra consideração que pode ser feita diz respeito ao meio (instrumentos) em que são divulgadas as contas públicas. Dentre as cinco prefeituras investigadas, as três que apresentam os maiores níveis de transparência (São José, Florianópolis e Criciúma, respectivamente) utilizam a ferramenta SIACI (Sistema Instantâneo de Apoio ao Controle Interno), indicando que este sistema permite a divulgação de informações mais completas quanto à amplitude temporal, número de relatórios e extensão dos registros, comparadas às soluções verificadas nas demais prefeituras.

5 Considerações finais

No presente estudo objetivou-se analisar o nível de transparência dos sítios eletrônicos dos 5 (cinco) municípios catarinenses mais populosos, a fim de perquirir se tais municípios estão atendendo satisfatoriamente as obrigações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os resultados obtidos permitiram a formulação de um *ranking* entre os municípios analisados, a partir dos níveis de transparência detectados.

Verificou-se que a Lei Complementar nº 131/09 é cumprida nas prefeituras municipais investigadas, porém há de se atentar para o conteúdo disponível, seja em relação a séries históricas e quantidade de relatórios sobre a execução fiscal, dando margem a interpretações no que se refere à divulgação de “informações pormenorizadas sobre a “execução orçamentária e financeira”, conforme disposto na referida Lei.

O atendimento dos municípios aos preceitos legais, ainda que com algumas limitações, demonstra que ocorreram importantes avanços na forma de disponibilização das contas públicas nos meios eletrônicos, fato que pode implicar, futuramente, na consolidação de práticas de *accountability*.

Outro item que merece atenção é o acesso do cidadão a tais informações, pois o controle externo deve ser efetivado principalmente por esse usuário, o principal interessado na aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, percebe-se que a informação deve ser direcionada a esse tipo de usuário, minimizando a utilização de termos prioritariamente técnicos, ou em lugar disso, a utilização de glossário e manual de navegação do portal da transparência.

Por fim, recomenda-se a replicação e disseminação da metodologia utilizada neste estudo, a fim de identificar a obediência dos entes públicos à ‘Lei da Transparência’ e apontar os pontos a serem melhorados na divulgação das contas públicas, permitindo assim, um controle social mais efetivo sobre os recursos públicos.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n.2, p.401-420, mar./abr. 2005.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais de governo no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n.5, p.723-745, set./out. 2002.

ALMEIDA, José Luis Pinto. **Fiscalização Prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas de Portugal**. Revista do TCE, Santa Catarina, ano 5 e 6. 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BIDERMAN, Ciro; PUTTOMATTI, Giulia. **Metodologia do Índice de Transparência**. Disponível em: <http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7>. Acesso em 04 de maio de 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 67, de 22 de dezembro de 2010. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BOURDIEU, Pierre. **Esboço de uma teoria da prática — precedido de três estudos sobre etnologia**. Cabilia. Oeiras: Celta. 2002.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CARIA, Telmo H. **O conceito de Prática em Bourdieu e a pesquisa em educação**. Educação & Realidade, xxviii, pp. 31-48. 2004.

CASTAÑEDA, Marcelo. **Teoria das práticas de consumo**. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 46, N. 3, p. 248-255. 2010.

CENEVIVA, Ricardo, FARAH, Marta Ferreira Santos. **Democracia, avaliação e accountability**: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

CLAD. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CRUZ, Flávio da. *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Editora Atlas: São Paulo. 2009.

CZARNIAWSKA, Barbara. **Shadowing: And other techniques for doing fieldwork in modern societies**. Copenhagen: Liber and Copenhagen. Business School Press. 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1998.

GIDDENS, A. **The constitution of society**. Los Angeles: University of California, 1984.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE. **Censo Populacional 2010**. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Santa_catarina.pdf
Acesso em: 13 de março de 2011.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Transparência Orçamentária nas Capitais do Brasil**. Brasília, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. **Sociedade, representação e a dupla face da Accountability**: cidade do México e São Paulo. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, Apr. 2008 .

LATOUR, Bruno. **Reassembling the social**. Oxford: Oxford University Press. 2005.

MARIA, João Francisco Araújo. **Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 35, fev. 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Instrumentos de transparência da gestão fiscal**. In: GANDRA, Ives da Silva Martins; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). Comentários à Lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Saraiva. 2001.

MIGUEL, Luis Felipe. **Impasses da accountability**: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n.25, p.25-38, nov. 2005.

O'DONNELL, Guillermo. **“Democracia Delegativa?”**. Novos Estudos CEBRAP, nº 31, pp. 25-40. 1991.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português?. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, dez. 2009 .

_____; _____. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal?** Um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, I, 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

PLATT NETO, Orion Augusto *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., out. 2005. São Paulo: USP, 2005. 12 p

PRADO, Maria Mota. **O contrato e o plano de gestão no projeto de Lei nº 3.337/04: controle desejável e justificado ou influência política indevida?**, Rev. de Dir. Pub. da Economia, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, p. 115-139, abr./jun. 2008.

PRZEWOSKI, A. **Democracia y representación.** Revista del CLAD, Caracas, n. 10, p. 9-44, fev. 1998.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais:** um estudo de caso em Santa Catarina. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, mar. 2011 .

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica:** guia para eficiência nos estudos. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil:** o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 48, n. 3, set. 2008.

SCHATZKI, Theodore. **The site of the social: A philosophical exploration of the constitution of social life and change.** University Park, PA: Pennsylvania State University Press. 2002.

_____. **The sites of organizations.** Organization Studies, n. 26, p. 465–484. 2005.

SOARES, Edvaldo. **Metodologia Científica:** lógica, epistemologia e normas. São Paulo, Atlas, 2003.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. **Transparência na Administração Pública.** Revista do TCM-RJ, Rio de Janeiro, nº 35. 2007.

WARDE, A. **Consumption and theories of practice.** Journal of Consumer Culture, 5:131-153. 2005.

WILSON, D. C.; JARZABKOWSKI, P. **Pensando e agindo estrategicamente.** Revista de Administração de empresas, v. 4, n. 4, p. 21-31, 2004.

WHITTINGTON, R. **Strategy as Practice.** Long Range Planning, v. 29, n. 5, p.731-735, 1996.

_____. The work of strategizing and organizing: for a practice perspective. **Strategic Organization**, v. 1, n. 1, p. 117-125, 2003.