

## A TRANSPARÊNCIA DOS PORTAIS DAS PREFEITURAS EM MUNICÍPIOS CATARINENSES SOB A PERSPECTIVA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

### THE TRANSPARENCY OF SITES OF SANTA CATARINA MUNICIPALITIES UNDER THE PERSPECTIVE OF BRAZILIAN LAW

#### **Enéias Alexandre Staroscky**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC – Brasil

Endereço: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Trindade, CEP 88040-900 Florianópolis - SC, – Brasil Fone 55 (48) 3721-9000

Email: eneias\_br@hotmail.com - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0621403450336007>

#### **Gissele Souza de Franceschi Nunes**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC – Brasil

Endereço: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Trindade, CEP 88040-900 Florianópolis - SC, – Brasil Fone 55 (48) 3721-9000

Email: franceschigi@hotmail.com - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9274372773625268>

#### **Mauricio Vasconcellos Leão Lyrio**

Sociedade Educacional de Santa Catarina – SOCIESC, Brasil.

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Brasil

Endereço: Secretaria de Estado da Administração, Consultoria de Planejamento, Centro Administrativo, Rod. SC 401 Km 05, n 4.600, Saco Grande II, CEP 88032-000 - Florianópolis, SC – Brasil Fone 55 (48) 32218779

Email: mauriciovll@gmail.com - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4341293860680211>

#### **Rogério João Lunkes**

Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil

Endereço: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Trindade, CEP 88040970 - Florianópolis, SC - Brasil - Caixa-postal: 476 – Brasil. Fone 55 (48) 3721-9000

Email: lunkes@cse.ufsc.br - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6241003358183170>

**Submissão:** 11 mai. 2013 **Aprovação:** 20 dez 2013. **Última revisão:** 10 mar 2014 **Publicação:** 25 mar 2014. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*. Centro Universitário UNA, Belo Horizonte - MG, Brasil. Editor geral Prof. Dr. Mário Teixeira Reis Neto, Co editora Prof<sup>a</sup>. Dra. Wanyr Romero Ferreira

Este artigo encontra-se disponível no endereço eletrônico:  
<http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/73>

#### **Resumo**

Este artigo insere-se no contexto da administração pública, tendo por objetivo avaliar o nível de transparência dos portais dos municípios que fazem parte da Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR - de Chapecó, no Estado de Santa Catarina / Brasil. De caráter exploratório e descritivo, utiliza-se de uma abordagem quali-quantitativa para tratar o problema. A abordagem qualitativa apresenta-se no momento de realização das consultas junto aos portais dos municípios analisados, com vistas a verificar o grau de atendimento à legislação, conforme informações disponibilizadas. A abordagem quantitativa apresenta-se no momento da mensuração do nível de transparência de cada um dos portais municipais analisados, por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA-C, instrumento de intervenção utilizado no estudo. Os resultados evidenciaram, em âmbito geral, baixo nível de transparência nos portais dos

municípios analisados. O destaque positivo dá-se no município de Nova Erechim, que apresenta o maior nível de transparência; por outro lado, apresenta-se como destaque negativo o município de Águas Frias, com a pior avaliação global. Com base no modelo de análise, foi possível identificar os critérios nos quais os portais municipais mostraram-se com baixo nível de transparência, sendo um diferencial deste estudo a geração de oportunidades para o aperfeiçoamento da transparência do portal.

**Palavras-chave:** Setor Público. Transparência. Portais Municipais. Metodologia MCDA-C.

### **Abstract**

This article is in the context of public administration, aiming to assess the transparency level of the city portals that are part of the Department of Regional Development - SDR - Chapecó, in the State of Santa Catarina / Brazil. With an exploratory and descriptive approach, uses a qualitative and quantitative approach to treat the problem. The qualitative approach is presented at the time of the consultations with the portals of the municipalities analyzed, in order to verify the degree of compliance with the law, as available information. The quantitative approach is presented in the measurement of the level of transparency of each municipal portals analyzed by Multicriteria Methodology for Decision Support Constructivist - MCDA-C, instrument of intervention used in the study. The results showed overall framework, low level of transparency in the portals of the municipalities analyzed. The positive highlight takes place in Nova Erechim, which has the highest level of transparency, on the other hand, is presented as negative highlight the city of Águas Frias, with the worst overall rating. Based on the analysis model was able to identify the criteria on which the municipal portals showed a low level of transparency, with a differential of this study the generation of opportunities for improving the transparency portal.

**Keywords:** Public Sector. Transparency. Municipal Portals. MCDA-C methodology.

## **1 Introdução**

A partir do século XXI, a administração pública entrou em novo patamar, buscando uma maior transparência nos serviços prestados, em um processo para garantir a governança pública. No contexto empresarial, já é exigido das empresas de capital aberto transparência nos processos decisórios, na política de vendas e na estratégia de mercado para que os acionistas verifiquem o atendimento de seus interesses. No caso da administração pública, exige-se um nível de transparência ainda maior, pois, como está intrínseco ao próprio termo público, ela deve defender e trabalhar os interesses de todos os cidadãos.

A legislação brasileira define quais devem ser as informações disponibilizadas pelos governos. Cabe ressaltar que a legislação define o mínimo de informações que deve

ser disponibilizado. Os governos utilizam portais de transparência na internet para divulgar as suas ações, políticas, projetos, receitas, despesas, visto que, por esse meio, as informações estão disponíveis para acesso de toda a sociedade. No entanto, para uma administração pública transparente e mais eficiente, é necessário avançar para níveis além daqueles estabelecidos pela legislação. Diante desses aspectos, surge a seguinte pergunta de pesquisa: *“qual o nível de transparência dos portais municipais dos municípios atendidos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR - de Chapecó-SC sob a perspectiva do que determina a legislação brasileira?”*

Nos últimos anos, o governo do Estado de Santa Catarina vem adotando diversas medidas para uma reforma administrativa. Uma dessas medidas foi a criação das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional – SDRs – para que o governo estivesse mais próximo à população e pudesse adotar medidas de acordo com a necessidade particular de cada microrregião do Estado de Santa Catarina. As prefeituras municipais estão em contato constante com essas SDRs, pois elas representam o Governo do Estado de Santa Catarina naquela região. Nesse sentido, o estudo buscou realizar uma análise nos portais dos municípios que fazem parte de uma das SDRs do Estado, a saber, dos municípios atendidos pela SDR de Chapecó.

O objetivo geral do estudo é verificar o nível de transparência dos portais municipais dos municípios da SDR de Chapecó-SC, sob a perspectiva do que determina a legislação brasileira. Para se chegar ao objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) verificar o atendimento que determina a legislação brasileira com relação às informações disponibilizadas por meio dos portais municipais dos municípios atendidos pela SDR de Chapecó-SC; (ii) analisar o nível de transparência dos portais municipais da região, com base no modelo de avaliação proposto; e, (iii) realizar uma análise comparativa entre os municípios da região, tomando por base o nível médio de transparência apresentado pelos mesmos.

A relevância desta pesquisa destaca-se pelo aprimoramento da transparência na administração pública, visto que oferece subsídios aos gestores para melhoria do nível de transparência dos portais dos municípios da região analisada com base em uma metodologia cientificamente aceita. Há que se destacar a sua contribuição no que tange aos estudos ligados à pesquisa operacional, em sua corrente de pensamento denominada “abordagem *soft*” (vide seção 3), visto que apresenta uma ilustração de aplicação da Metodologia Multicritério em Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C) no âmbito do setor público.

Após essa seção introdutória, o estudo organiza-se da seguinte forma: a seção 2 – referencial teórico - busca (i) apresentar brevemente a evolução da administração pública até o conceito de governança pública, tema no qual o estudo se insere; (ii) realizar algumas considerações sobre a controladoria e a controladoria no setor público; (iii) discutir a transparência no setor público, a partir da Lei de Acesso à Informação; e (iv) apresentar estudos anteriores sobre transparência governamental. A seção 3 – metodologia - apresenta o (i) enquadramento metodológico do artigo; bem como (ii) o instrumento de intervenção utilizado e (iii) os procedimentos utilizados na coleta e análise dos dados. A seção 4 apresenta os resultados obtidos no estudo e, finalmente, a seção 5 apresenta as considerações finais do trabalho.

## 2 Referencial Teórico

O referencial teórico utilizado no estudo envolve, inicialmente, considerações sobre a evolução da administração pública, até o que é hoje entendido como 'governança pública', para, em seguida, discutir o conceito de controladoria sob um enfoque sistêmico, bem como seu entendimento no setor público. Por fim, busca discutir a questão da transparência no setor público e faz considerações sobre a Lei de Acesso à Informação – LAI.

### 2.1 A evolução da administração pública através de suas reformas

A Revolução Industrial, a descoberta de novas tecnologias e o aprimoramento das já existentes impulsionaram o desenvolvimento mundial a partir do século XIX. No entanto, Motta (2013) expõe que as preocupações com relação às práticas democráticas e à eficiência do setor público foram elevadas em decorrência dos problemas sociais, políticos e econômicos.

Ainda inseridos em uma administração pública patrimonialista, destaca-se que esse tipo de administração revelou-se incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgiram naquele século. Bresser-Pereira (1996) argumenta que na administração patrimonialista não havia distinção entre o patrimônio público e o privado, sendo o nepotismo e o empreguismo, e porque não a corrupção, a norma. Nesse sentido, tornava-se necessária uma clara distinção entre o público e o privado, conjuntamente com uma separação entre o político e o administrador público. Para isso, surge a administração burocrática moderna, racional-legal (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A administração burocrática foi desenvolvida com base nos conceitos difundidos por Max Weber. Secchi (2009) evidencia que, na proposta de Weber, o poder emana das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição. Baseadas nessa premissa, destacam-se as três características principais da administração burocrática: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

No Brasil, perdurou a visão da administração patrimonialista até o início da década de 30. Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1936, são introduzidos os princípios da burocracia clássica por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Princípios burocráticos que, na verdade, nunca foram implantados completamente (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Bresser-Pereira (1996) destaca que, após a II Guerra Mundial, há uma onda de reafirmação dos valores burocráticos, ao mesmo tempo em que a influência da administração de empresas atinge a administração pública. As ideias de flexibilização e descentralização estavam ganhando espaço em todos os governos. De acordo com o autor, esse movimento ganhará força nos anos 70, quando se inicia a crise do Estado, e a conseqüente crise do modelo burocrático. É a partir dos anos de 1980, que tem início uma revolução na administração pública, principalmente dos países centrais, em direção a uma administração pública gerencial.

Dessa revolução, surgem a administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE). Secchi (2009, p. 354) afirma que “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management* [NPM]) é modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”. Marini (2005) ressalta que a geração de reformas batizada como NPM tem como um dos seus princípios centrais o foco em resultados.

Mais recentemente, a governança pública surge com um modelo para aproximar e eliminar a distância existente entre o cidadão e o Estado. Nesse sentido, Secchi (2009, p. 357) coloca que

estudos de relações internacionais concebem governança como mudança nas relações de poder entre estados no presente cenário internacional. Os chamados teóricos globalizadores (*globalizers*), de tradição liberal, veem *governance* como a derrocada do modelo de relações internacionais vigente desde o século XVII, onde o Estado-nação sempre foi tido como ator individual, e a transição a um modelo colaborativo de relação interpessoal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais.

Na governança pública, há um resgate da abordagem relacional para a construção de políticas públicas. Sendo assim, ressalta Secchi, 2009, p. 360.

a governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo.

A seguir é apresentado um quadro com os principais contrastes dos modelos decorrentes das reformas da administração pública.

QUADRO 1 - Características básicas dos modelos conceituais

<b>Característica</b>	<b>Burocracia</b>	<b>NPM</b>	<b>Governança Pública</b>
Função sistêmica	Homeostase	Homeostase	Homeostase
Relação sistêmica com o ambiente	Fechado	Aberto	Aberto
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	Distinção superada
Funções administrativas enfatizadas	Controle e organização	Controle e planejamento	Controle e coordenação
Discrecionabilidade administrativa	Baixa	Alta	n.a.
Cidadão é visto como	Usuário	Cliente	Parceiro

Fonte: Adaptado de SECCHI, 2009, p. 364.

O QUADRO 1 apresenta paralelamente as características da evolução da administração pública por meio de suas reformas. Apesar de todos os modelos



possuírem uma função homeostática, o relacionamento com o ambiente na administração burocrática era fechado, o que diminui a sua interatividade com a sociedade, ao contrário do que acontece na administração gerencial (NPM) e na governança pública. A distinção na condução da política e da administração é superada somente na governança pública.

Também fica evidente no QUADRO 1 quais funções clássicas da administração são enfatizadas pelos modelos de administração pública. O modelo burocrático enfatiza a organização e controle; administração gerencial também mantém o controle, mas priorizando o planejamento. Ao passo que a governança pública prioriza a função controle e a função direção, entendida como a soma de liderança e atividades de coordenação. A discricionariedade administrativa expõe a liberdade concedida pela organização aos agentes públicos. Por fim, a maneira como o cidadão é visto explica grande parte das características anteriores, já que, no modelo burocrático, o cidadão é apenas um usuário; na administração gerencial, já é visto como um cliente com necessidades a serem satisfeitas; e na governança pública, o cidadão passa a ser um parceiro que contribui com a gestão pública.

## 2.2 A controladoria sob um enfoque sistêmico de coordenação

Para que administradores e governos possam gerir as suas organizações, ou mais amplamente, no setor público, as sociedades, os gestores precisam de informações para embasar as suas decisões. Em épocas anteriores, os gestores não possuíam ferramentas precisas que apoiassem as suas decisões. Com a finalidade de se manter um histórico e um controle patrimonial, foram desenvolvidos registros das transações realizadas.

Com o passar do tempo, os registros foram desenvolvidos e aperfeiçoados para ajudar a figura do *controller*, que possuía todas as responsabilidades associadas ao controle das atividades organizacionais. Lunkes e Schnorrenberger (2009), ao tratar do enfoque que a controladoria possuía nos controles financeiros e registros contábeis, argumentam que o papel do *controller* resumia-se às tarefas de acompanhar os registros contábeis, controlar e limitar os sistemas de recebimentos, estoque e pagamentos, além de preparar relatórios para a administração e as demonstrações contábeis para publicação. Porém, com o passar do tempo, a controladoria deixou de ser essencialmente contábil e enfatizada em controles para tornar-se multidisciplinar, envolvendo várias outras ciências, como: administração, economia, estatística, psicologia e outras, que são empregadas em conjunto com a contabilidade.

A controladoria desenvolveu-se, mas com características distintas. De acordo com a perspectiva abordada, o QUADRO 2 apresenta esse desenvolvimento a partir de três perspectivas, a saber: a operacional, a econômica e a estratégica.

QUADRO 2 - Perspectivas do desenvolvimento conceitual da controladoria

Perspectivas	Características
Gestão operacional	Responsável pela contabilidade, controle contábil, planejamento financeiro e orçamento. Direcionada ao usuário interno e externo.
Gestão econômica	Divisão da controladoria em dois grupos (órgão administrativo e ramo do conhecimento). Responsável pelo processo de gestão e sistema de informações. Direcionado ao usuário interno e externo.
Gestão estratégica	Coordenadora do planejamento e controle (estratégico, tático e operacional). Direcionada principalmente ao usuário interno.

Fonte: LUNKES; SCHNORRENGERGER, 2009, p.12.

Nesse contexto, Lunkes e Schnorrenberger (2009) defendem que a controladoria compreende a coordenação dos processos de planejamento e controle da organização. Em termos de planejamento, a controladoria participa ativamente do planejamento estratégico da empresa e coordena o planejamento tático, que será executado por cada área. Já em termos de controle, cabem à controladoria a análise e avaliação do desempenho atual da organização e a tendência de comportamento futuro. Isto é, ela deve ser atuante no auxílio à identificação de oportunidades de aperfeiçoamento, na coordenação do alinhamento dos esforços da organização e no acompanhamento dos desempenhos contratados. Slomski (2009) corrobora essa visão ao afirmar que controladoria é a busca pelo ótimo em qualquer ente, seja ele público ou privado, sendo entendida como o 'algo mais', desejado pelo conjunto de elementos que compõem a estrutura de qualquer tipo de organização.

### 2.3 Controladoria no setor público

No setor público, o *controller* deve vislumbrar que a administração sempre deve se propor a alcançar bons resultados, voltados para a satisfação das necessidades da sociedade. Nesse sentido, sempre se buscou controlar, administrar e registrar as receitas e despesas do ente público, ainda que, em seus primórdios, as despesas tenham sido em sua maioria para manter os gastos da corte. Pode-se pensar que atualmente as coisas pioraram, com o agravamento de notícias ligadas à corrupção e fraudes nos cofres públicos. Mas, por outro lado, pode-se dizer que em períodos anteriores os desvios não eram comunicados à sociedade, quando descobertos, o que levava a um falso entendimento de que a situação era melhor. Diferentemente de períodos anteriores, na era da informação, é praticamente impossível esconder os desvios de recursos públicos, mais cedo ou mais tarde, os responsáveis aparecerão e os envolvidos serão denunciados (SLOMSKI, 2009).

Não é de hoje que o Estado e a sociedade possuem atritos em relação à prestação de contas. As contas podem estar contabilmente exatas, mas ainda se constitui em um problema o repasse da informação para o cidadão, principal interessado. Para

Slomski (2009), existe uma gigantesca assimetria informacional, pois, de um lado, o Estado informa; mas, de outro, o cidadão não compreende as informações.

Para tanto, na administração pública, o gestor precisa ter em mente que não pode haver dissociação entre os diversos tipos de recursos públicos, compostos pelo tripé: recursos humanos, recursos financeiros e recursos físicos. Assim, como expõe Slomski (2009), o Estado é o principal prestador de serviços ao cidadão. Dessa forma, é preciso gerenciar cuidadosamente os recursos humanos, pois são eles que efetivamente fornecerão os serviços necessários. Os recursos financeiros são fundamentais para a continuidade da prestação de serviços, sem eles é praticamente impossível progredir. E o terceiro componente, os recursos físicos, que compõem o patrimônio público, são parte também indispensável na prestação dos serviços à sociedade.

Complementa Slomski (2009) que, ao conduzir a gestão pública, é preciso ter como pressupostos a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa. Esses são os pressupostos que devem ser considerados na governança corporativa na gestão pública.

## 2.4 Transparência no setor público e a Lei de Acesso a Informação – LAI

Dentro dos princípios da governança pública estão a transparência e a prestação de contas. Slomski (2009) destaca que, mais do que a “obrigação de informar”, a administração deve cultivar o “desejo de informar”. Para isso, a entidade pode se utilizar de demonstrativos que visem a reduzir a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 5º, inciso XXXIII, o direito de todos os cidadãos receberem informações dos entes públicos, sejam elas de seu interesse particular ou coletivo, com exceção daquelas informações que são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Em 2000, foi promulgada a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) que previa, principalmente, normas para as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal. Por meio dos demonstrativos exigidos, já estava intrínseco o princípio da transparência para a divulgação de informações.

Acompanhando a tendência mundial, em 2011, foi promulgada a lei de acesso à informação pública (Lei 12.527/2011), ou simplesmente, LAI. Essa lei teve seus efeitos vigentes a partir de meados de 2012. As diretrizes da lei foram expostas em seu artigo 3º

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)



Hoch, Rigui e Silva (2012) destacam em suas afirmações que a primeira diretriz da LAI instaurou uma mudança de paradigma no cenário brasileiro, uma vez que a divulgação das informações passa a ser a regra; e o sigilo, a exceção.

A LAI passou a ser um marco para a transparência pública brasileira, visto que, com avanços tecnológicos e a popularização da internet, a web torna-se um instrumento de divulgação de informações e, conseqüentemente, de diminuição da assimetria informacional existente entre os cidadãos e os gestores públicos. A Controladoria-Geral da União (CGU, 2011) reconhece que o acesso à informação é direito humano fundamental, sendo a informação, sob a guarda do Estado, um bem público. Diante desses preceitos, a CGU (2011) evidencia que, de acordo com a experiência internacional, a disponibilização da informação contribui com a boa gestão e com o sistema democrático, resultando em ganhos para ambos os lados.

Por outro lado, Angélico (2012) faz algumas advertências em seu amplo estudo com relação à LAI, dentre as quais se destacam: (i) a falta de conhecimento da legislação por parte dos cidadãos em face da baixa veiculação na mídia, para a maior efetividade da lei; (ii) a ausência de um órgão supervisor ou baixa autonomia dos órgãos existentes para fiscalizar a divulgação das informações por parte dos entes; e (iii) a ausência de referência legal ao fato de que a não resposta é violação ao direito à informação, visto que estudos empíricos internacionais demonstraram que a não resposta é frequente.

## 2.5 Estudos anteriores

No Brasil e no mundo, vêm sendo realizados estudos para analisar o nível de transparência nos órgãos governamentais. A seguir serão apresentados alguns desses estudos.

O estudo realizado pelos autores Souza et al. (2013) analisou o nível de transparência dos portais eletrônicos dos municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Norte. Como resultado, no geral, os municípios apresentaram baixo nível de transparência; em específico, a capital do estado, Natal, apresentou o maior nível de transparência. Apesar de que ainda é necessário evoluir para se obter um maior nível de transparência. Os autores também realizaram a correlação do nível de transparência com outros índices de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o índice de transparência apresentou correlação significativa com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Para verificar o nível de transparência por itens exigidos pela LRF e pela LAI, Machado *et al.* (2013) realizaram uma pesquisa em que analisam os portais municipais dos municípios com mais de 50 mil habitantes do Estado do Rio Grande do Sul. Como critério, foi atribuído pontuação 1 (um) para o item evidenciado pelo município e 0 (zero) para o item não evidenciado. Como conclusão, os autores constataram que nenhum município apresenta todos os 32 indicadores analisados. Novo Hamburgo, o município com a melhor pontuação, apresentou 75% dos indicadores. No portal municipal de Sapiranga, município com a pior pontuação, foram encontrados apenas 18,75% dos indicadores. A média das pontuações foi 48,55% do total possível, indicando assim um nível de transparência baixo. A metodologia utilizada pelos autores considera apenas o atendimento à legislação ou

não, sem evidenciar níveis de qualidade para os municípios que divulgam informações além do que é exigido pela legislação brasileira.

Em um estudo mais abrangente, Machado, Marques e Macagnan (2013) analisaram o nível de transparência das capitais brasileiras à luz da Lei de Acesso à Informação. Corroborando o que fora apontado no estudo de Machado et al (2013), nenhum dos municípios analisados atendeu a todos os itens exigidos pela LAI. As capitais que atenderam a mais de 80% dos itens analisados foram Curitiba, Florianópolis, São Paulo, Belo Horizonte e Vitória, todas localizadas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Sendo que Curitiba e Florianópolis atenderam a 95% dos itens analisados. As duas capitais com os piores desempenhos localizam-se nas regiões Nordeste e Norte, a saber: São Luiz e Macapá, atendendo a apenas 25% e 20% dos itens analisados, respectivamente. O estudo evidenciou um baixo nível de transparência, pois a média de atendimento aos itens dispostos na LAI pelas capitais brasileiras foi de 53,3%. Os autores mencionaram, em suas conclusões, a relação entre um nível maior de transparência nas Regiões Sul e Sudeste com os maiores IDH e PIB dessas regiões.

Em âmbito internacional, Kristiansen et al. (2008) realizaram um estudo que visou a avaliar o nível de transparência em um governo local da Indonésia. O levantamento de dados ocorreu por meio de entrevistas com 200 pessoas, membros dos poderes executivo, legislativo e da sociedade civil de seis distritos. Os autores argumentam que a descentralização pode ter sido um passo no sentido da 'boa governança', no entanto concluíram que o status atual dos burocratas é caracterizado por contínuo espaço discricionário e baixo nível de prestação de contas. Foram verificadas situações como: a falta do detalhamento do orçamento; a falta de compatibilidade entre o orçamento e as contas; a inacessibilidades das contas anuais; e a responsabilidade limitada para com a eficiência da gestão financeira.

### **3 Metodologia**

Para a condução do estudo aqui realizado, a metodologia da pesquisa desdobrou-se em três eixos, a saber: (i) enquadramento metodológico; (ii) instrumento de intervenção; e, (iii) procedimentos para coleta e análise dos dados.

#### **3.1 Enquadramento metodológico**

Este estudo caracteriza-se, quanto à abordagem do problema, como qualitativo. Qualitativo no que diz respeito às consultas realizadas junto aos portais municipais, com vistas a analisar o grau de atendimento à legislação, conforme as informações disponibilizadas pelo portal de cada município. Quantitativo na perspectiva de se utilizar da metodologia MCDA-C para organizar os critérios de avaliação e mensurar quantitativamente o nível de transparência em cada um dos portais municipais.

Quanto aos objetivos, caracteriza-se como exploratória e descritiva. Diz-se descritiva, pois irá analisar as características de uma dada população e estabelecer a relação entre variáveis, conforme Gil (2002). Este estudo também é exploratório,

pois visa a gerar entendimento a respeito do problema em questão – o nível de transparência dos portais municipais – por meio da aplicação da metodologia MCDA-C.

### 3.2 Instrumento de intervenção: metodologia MCDA-C

A metodologia MCDA-C pode ser entendida como uma vertente da pesquisa operacional, que, a partir da década de 1970, se desdobrou em duas correntes de pensamento multicritério. Por um lado, a escola americana adota a *Multicriteria Decision Making* MCDM; por outro, a escola europeia adota a *Multicriteria Decision Aid* – MCDA (ROY; VANDERPOOTEN, 1996).

Para Roy (1993, 1994) o que difere as metodologias da escola americana das metodologias da escola europeia é o entendimento, por parte da primeira (escola americana), da busca pela solução ótima ao problema, em um contexto no qual os envolvidos têm total conhecimento do que buscam; enquanto a segunda (escola europeia) busca organizar o contexto decisional a partir das convicções dos envolvidos, chegando a uma solução adequada para um dado contexto.

No caso do presente estudo, dado o entendimento dos autores de que o nível de transparência dos portais municipais será avaliado com base na legislação vigente e, mais além, com base no entendimento do avaliador a respeito do que deve ser considerado no modelo de avaliação, optou-se por seguir a segunda corrente de pensamento (escola europeia)

Dentre as metodologias de apoio à decisão, o estudo adota a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (ENSSLIN; MONTIBELLER-NETO; NORONHA, 2001). Para cumprir sua função, a metodologia de MCDA-C faz uso da atividade de apoio à decisão. Essa atividade consiste em três fases, a saber: a fase de estruturação, a fase de avaliação e a fase de elaboração das recomendações (LYRIO, 2008).

A fase de estruturação envolve a caracterização do problema, bem como sua organização em elementos de avaliação, por meio de uma descrição o mais rigorosa possível desse todo. Esses elementos de avaliação são posteriormente organizados em *clusters* e estruturados hierarquicamente no que é denominado árvore de decisão, conforme visualizado na FIGURA 1 (BANA-E-COSTA, 1994; KEENEY, 1992). O desdobramento da árvore de decisão continua até que seja possível criar um critério de mensuração, e seja construído o que na metodologia é denominado ‘descriptor’ (LYRIO; BROTTI; ENSSLIN; ENSSLIN, 2008).

Conforme visualizado no QUADRO 3, um descriptor é composto por um conjunto de níveis de impacto, uma escala ordinal, uma escala cardinal e dois níveis de referência (BOM e NEUTRO), que permitem a comparação entre os diversos descritores e, posteriormente, sua consolidação em um critério único de síntese. Esse procedimento de estabelecimento de uma escala cardinal para o descriptor e a posterior integração entre os diversos descritores é denominada fase de avaliação. Finalmente, a formulação de recomendações envolve a proposição de ações de aperfeiçoamento para aqueles critérios em que o desempenho não está de acordo com a expectativa dos decisores (LYRIO; BROTTI; ENSSLIN; ENSSLIN, 2008).

### 3.3 Procedimentos para coleta e análise dos dados

Tendo em vista os pressupostos das seguintes legislações: LC nº. 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal – LRF), Decreto 7.185/2010 e Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) foi desenvolvido o modelo por Nunes (2013) para análise dos portais municipais, utilizando-se a metodologia MCDA-C. Em sua dissertação, Nunes (2013) descreve pormenorizadamente como foram desenvolvidos os descritores para avaliar o nível de transparência dos municípios de acordo com o que determina, principalmente, a Lei de Acesso à Informação e as demais legislações supracitadas. Para exemplificar, apresenta-se o QUADRO 3, com o descritor referente à divulgação das peças orçamentárias.

QUADRO 3- Descritor para avaliação da divulgação das peças orçamentárias

Descritor 1.1 - Peças Orçamentárias			
Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Escala Ordinal	Escala Cardinal
N5		Divulgar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e seus anexos, a legislação municipal, as atas das audiências públicas para elaboração do orçamento e a respectiva lista de presença.	150
N4	BOM	Divulgar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e seus anexos, a legislação municipal, as atas das audiências públicas para elaboração do orçamento.	100
N3		Divulgar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e seus anexos e a legislação municipal.	50
N2	NEUTRO	Divulgar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual.	0
N1		Ausência do Plano Plurianual e/ou Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou Lei Orçamentária Anual.	-50

**Escala:** Verificar a divulgação das peças orçamentárias, conforme o exigido pelo art.48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fonte: Elaboração dos autores, 2013.

A amostra utilizada foram os municípios que compõem a região atendida pela SDR de Chapecó, à qual pertencem os seguintes municípios: Águas Frias (AGF), Caxambu do Sul (CXS), Chapecó (XAP), Cordilheira Alta (COA), Coronel Freitas (CFR), Guatambu (GTB), Nova Erechim (NER), Nova Itaberaba (NIT) e Planalto Alegre (PAG). A TABELA 1 apresenta o perfil dos municípios atendidos pela SDR Chapecó, evidenciando a população, o PIB e IDHM 2010 de cada município.

A pesquisa foi realizada no período de 12/05/2013 a 06/07/2013, buscando verificar o grau de atendimento aos critérios de avaliação definidos. Uma análise profunda dos portais municipais foi realizada, critério a critério, município a município, em relação à transparência das informações divulgadas. Com a finalidade de fundamentar o nível de impacto definido para cada critério, foram feitos *print screens*

das telas dos portais municipais, nos quais constam a data e o horário da visualização do portal, dentro do período de realização da pesquisa.

TABELA 1 - Perfil dos municípios atendidos pela SDR Chapecó

MUNICÍPIO	População (hab.)	PIB (R\$ mil)	IDHM 2010
ÁGUAS FRIAS	2.424	62.052	0,745
CAXAMBU DO SUL	4.411	60.158	0,691
CHAPECÓ	183.530	4.149.295	0,790
CORDILHEIRA ALTA	3.767	138.372	0,747
CORONEL FREITAS	10.213	169.388	0,744
GUATAMBU	4.679	135.011	0,717
NOVA ERECHIM	4.275	74.247	0,765
NOVA ITABERABA	4.267	57.044	0,736
PLANALTO ALEGRE	2.654	34.292	0,751

Fonte: IBGE (2010).

Realizadas as análises de cada município em particular, foi elaborada uma tabela síntese com a finalidade de se compararem os municípios em cada critério analisado e verificar o desempenho dos entes como um todo.

#### 4 Apresentação e Análise dos Resultados

Nesta seção, serão apresentados os resultados das análises realizadas, demonstrando o nível de transparência que cada portal municipal atingiu de acordo com metodologia utilizada.

A avaliação global, que é o valor que define o nível de transparência de cada portal municipal, pode variar de -50 até 150 pontos. O nível neutro recebe pontuação zero, pois é aquele em que o portal municipal atende apenas ao mínimo exigido pela legislação, principalmente a LAI. Nesse sentido, se a avaliação global de um município for negativa, significa que o portal municipal está um nível comprometedor de divulgação de informações por parte da prefeitura e os órgãos ligados a ela. Na análise, é considerado nível bom aquele que recebe pontuação 100. Acima de 100 pontos, as informações divulgadas encontram-se no nível de excelência em transparência.



TABELA 2 - Avaliação global dos municípios da SDR de Chapecó

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Avaliação Global</b>
ÁGUAS FRIAS	<b>-43</b>
CAXAMBU DO SUL	<b>-38</b>
CHAPECÓ	<b>11</b>
CORDILHEIRA ALTA	<b>-41</b>
CORONEL FREITAS	<b>-19</b>
GUATAMBU	<b>11</b>
NOVA ERECHIM	<b>15</b>
NOVA ITABERABA	<b>12</b>
PLANALTO ALEGRE	<b>-41</b>
<b>MÉDIA</b>	<b>-15</b>
<b>DESVIO-PADRÃO</b>	<b>27</b>
<b>MODA</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaboração dos autores, 2013.

Ao analisar os valores das avaliações globais dos municípios da SDR de Chapecó, apresentados na TABELA 2, evidencia-se que o nível de transparência dos portais municipais é baixo, visto que a maior pontuação foi obtida pelo município de Nova Erechim com 15 pontos; seguido pelo município de Nova Itaberaba com 12 pontos; e pelos municípios de Chapecó e Guatambu ambos com 11 pontos em um máximo de 150, obtidos ao se alcançar o nível excelente em todos os critérios analisados.

Na direção oposta, aparece com o menor nível de transparência o município de Águas Frias com 43 pontos negativos; seguido pelos municípios de Cordilheira Alta e Planalto Alegre empatados, como os segundos menos transparentes, com 41 pontos negativos, de um mínimo de 50 pontos negativos. Os entes foram penalizados com pontuação negativa em virtude de não divulgarem o mínimo solicitado pela legislação brasileira.

A média, o desvio-padrão e a moda confirmam o baixíssimo desempenho desses municípios analisados. A média dos 9 municípios analisados é de 15 pontos negativos, variando 27 pontos de acordo com o desvio-padrão. Com relação à moda, na verdade há duas, pois dois entes receberam 41 pontos negativos (Cordilheira Alta e Planalto Alegre) e dois receberam 11 pontos (Chapecó e Guatambu).

A FIGURA 1 apresenta a Árvore de Decisão para avaliação da transparência dos portais municipais. A avaliação foi dividida em áreas de preocupação, a saber: (1) conteúdo informacional; (2) usabilidade; e (3) disponibilização dos dados. Dentro dessas áreas de preocupação, há subníveis até se chegar ao critério de avaliação propriamente dito. Os subníveis destacados em cinza desdobram-se ainda em

mais um subnível, chegando, finalmente, ao critério de análise. No QUADRO 5, podem ser vistos todos os critérios em todos os níveis.

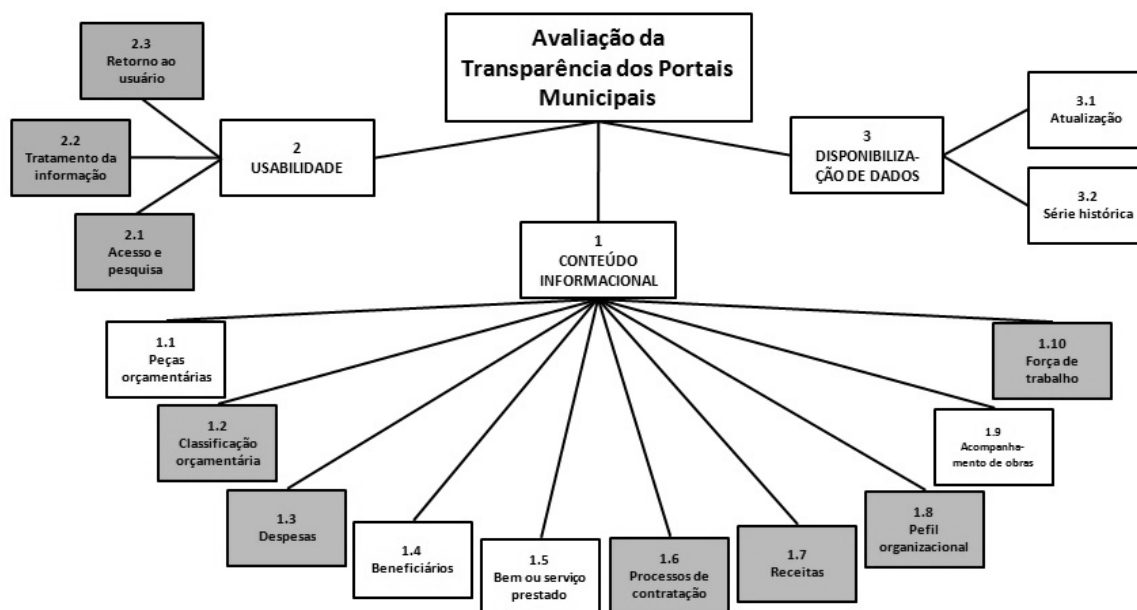


FIGURA 1 - Árvore de Decisão para avaliação da transparência dos portais municipais  
Fonte: Elaboração dos autores, 2013.

No conteúdo informacional, encontram-se critérios referentes a: peças orçamentárias, classificação orçamentária, despesas, beneficiários, bens ou serviços prestados, processos de contratação, receitas, perfil organizacional, acompanhamento de obras e força de trabalho. Essa área tem peso de 70% na avaliação global. A área de preocupação usabilidade desdobra-se em: acesso e pesquisa, tratamento da informação e retorno ao usuário, respondendo por 15% da pontuação sobre a avaliação global. Por último, a disponibilização dos dados, na qual as características analisadas são a atualização das informações e série histórica dos dados, contribuindo em peso com os 15% restantes da avaliação global.

Apresentadas as avaliações globais dos municípios da SDR de Chapecó e a árvore de decisão, na TABELA 3, é exposto o resultado da avaliação para o município de Chapecó, com vistas a fornecer uma interação com o modelo utilizado.

Para cada critério analisado, foram atribuídos níveis de impacto, sendo N1 para o menor nível em que não são disponibilizadas as informações solicitadas; N2, o nível neutro em que são atendidos os pressupostos mínimos da legislação; N3 e N4 que são níveis intermediários; sendo o nível 4 (N4) considerado o nível bom; e o nível de impacto máximo (N5), o nível em que são disponibilizadas as informações com excelência.

Na análise, é esperado que o município fique em nível intermediário, entre neutro e bom, preferencialmente. Quanto mais próximo do nível bom, melhor. Ainda, em relação ao QUADRO 4, este demonstra que há um percentual de colaboração de cada critério para avaliação global. A contribuição potencial, por sua vez, refere-se à contribuição que ainda pode ser dada por cada critério analisado para o alcance do

nível bom (N4). Essa relação entre taxa de contribuição e contribuição potencial permite a identificação dos pontos que devem ser priorizados para melhorar a avaliação global do portal municipal analisado.

No caso do município de Chapecó, vê-se em quais critérios o município precisa melhorar para que a avaliação global seja aumentada. Dentre os vários critérios em que o município foi penalizado por não apresentar o mínimo exigido, destacam-se os critérios relacionados à força de trabalho, em que apenas no critério dos concursos públicos houve contribuição para a avaliação global. A pontuação desse critério foi excelente, visto que o portal apresenta informações além das mínimas desejadas. Em contrapartida, nos demais critérios relacionados a informações dos servidores e remuneração, o nível de informação é comprometedor. Pesa para a cidade de Chapecó o fato de possuir uma população de quase 200 mil habitantes, o que, conforme a legislação vigente, obriga o município a detalhar as informações disponibilizadas aos cidadãos. Esse comentário baseia-se na infraestrutura disponível, visto que informações de qualidade todos os municípios devem fornecer, mas nem todos possuem uma estrutura que possibilite o atendimento em um nível de excelência.

As informações divulgadas em relação às despesas do município de Chapecó atenderam em todos os critérios a legislação e ainda forneceram uma informação com maior transparência ao cidadão. Os critérios relacionados às despesas obtiveram, em conjunto, uma média de 51 pontos.

A avaliação global do município de Chapecó foi de 11 pontos, um valor considerado baixo, visto que algumas áreas com pontuações maiores podem “esconder” áreas com pontuações deficitárias. Esse resultado foi motivado principalmente pela pontuação obtida na área de preocupação (3) – disponibilização de dados - que, com 50 pontos, contribuiu para uma melhor avaliação global, visto que as outras duas áreas de preocupação - conteúdo informacional e usabilidade - tiveram desempenhos ruins, com 5 e 3 pontos, respectivamente.

A partir deste ponto, serão analisados os resultados dos municípios da SDR de Chapecó, iniciando-se pela disponibilização dos dados nos portais municipais em relação ao conteúdo informacional. A TAB. 3 a seguir, apresenta o modelo de avaliação da transparência utilizado para análise do portal municipal de Chapecó.

TABELA 3 - Modelo de avaliação da transparência utilizado para análise do portal municipal de Chapecó

Avaliação da Transparência dos Portais Municipais		Taxas de Substituição	Nível de Desempenho	Avaliação (pontuação)	Bom	Neutro	Tx. Contrib. Global	Contrib. Potencial
<b>CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO</b>		-	-	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>	<b>89</b>
<b>1. CONTEÚDO</b>				<b>5</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
<b>1.1</b>	<b>INFORMACIONAL</b>	<b>70%</b>	-	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
<b>1.1</b>	<b>Peças orçamentárias</b>	<b>10%</b>	<b>N1</b>	<b>-50</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>7%</b>	<b>11</b>
<b>1.2</b>	<b>Classificação orçamentária</b>	<b>10%</b>	-	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
1.2.1	Unidade Orçamentária	20%	N3	<b>50</b>	100	0	1%	1
1.2.2	Funcional Programática	20%	N1	<b>-50</b>	100	0	1%	2
1.2.3	Programa	20%	N3	<b>50</b>	100	0	1%	1
1.2.4	Natureza da despesa	20%	N1	<b>-50</b>	100	0	1%	2
1.2.5	Fonte de recursos	20%	N2	<b>0</b>	100	0	1%	1
<b>1.3</b>	<b>Despesas</b>	<b>10%</b>	-	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
1.3.1	Empenho	34%	N4	<b>100</b>	100	0	2%	0
1.3.2	Liquidação	33%	N3	<b>50</b>	100	0	2%	1
1.3.3	Pagamentos	33%	N2	<b>0</b>	100	0	2%	2
<b>1.4</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>10%</b>	<b>N4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>7%</b>	<b>0</b>
<b>1.5</b>	<b>Bem ou serviço prestado</b>	<b>10%</b>	<b>N3</b>	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>7%</b>	<b>4</b>
<b>1.6</b>	<b>Processos de contratação</b>	<b>10%</b>	-	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
1.6.1	Procedimento licitatório	25%	N4	<b>100</b>	100	0	2%	0
1.6.2	Editais e resultados	25%	N1	<b>-50</b>	100	0	2%	3
1.6.3	Contratos	25%	N2	<b>0</b>	100	0	2%	2
1.6.4	Convênios	25%	N1	<b>-50</b>	100	0	2%	3
<b>1.7</b>	<b>Receitas</b>	<b>10%</b>	-	<b>-34</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
1.7.1	Previsão de receitas	34%	N1	<b>-50</b>	100	0	2%	4
1.7.2	Lançamento de receitas	33%	N1	<b>-50</b>	100	0	2%	3
1.7.3	Recebimento de receitas	33%	N2	<b>0</b>	100	0	2%	2
<b>1.8</b>	<b>Perfil organizacional</b>	<b>10%</b>	-	<b>-50</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
1.8.1	Competências e estrutura	50%	N1	<b>-50</b>	100	0	4%	5
1.8.2	Informações para contato	50%	N1	<b>-50</b>	100	0	4%	5
<b>1.9</b>	<b>Acompanhamento de obras</b>	<b>10%</b>	<b>N2</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>7%</b>	<b>7</b>
<b>1.10</b>	<b>Força de trabalho</b>	<b>10%</b>	-	<b>-17</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
1.10.1	Remuneração	17%	N1	<b>-50</b>	100	0	1%	2
1.10.2	Quadro de pessoal	17%	N1	<b>-50</b>	100	0	1%	2
1.10.3	Descrição dos servidores	17%	N1	<b>-50</b>	100	0	1%	2
1.10.4	Situação dos cargos	17%	N1	<b>-50</b>	100	0	1%	2
1.10.5	Concursos públicos	17%	N5	<b>150</b>	100	0	1%	(1)
1.10.6	Diárias	17%	N1	<b>-50</b>	100	0	1%	2
<b>2.</b>	<b>USABILIDADE</b>	<b>15%</b>	-	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
<b>2.1</b>	<b>Acesso e pesquisa</b>	<b>34%</b>	-	<b>-17</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
2.1.1	Acesso	34%	N2	<b>0</b>	100	0	2%	2
2.1.2	Perguntas	33%	N1	<b>-50</b>	100	0	2%	3
2.1.3	Ferramenta de busca	33%	N2	<b>0</b>	100	0	2%	2
<b>2.2</b>	<b>Tratamento da informação</b>	<b>33%</b>	-	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
2.2.1	Gravação de relatórios	50%	N4	<b>100</b>	100	0	2%	0
2.2.2	Autenticidade das informações	50%	N1	<b>-50</b>	100	0	2%	4
<b>2.3</b>	<b>Retorno ao usuário</b>	<b>33%</b>	-	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
2.3.1	Comunicações	50%	N3	<b>50</b>	100	0	2%	1
2.3.2	Solicitações	50%	N1	<b>-50</b>	100	0	2%	4
<b>3.</b>	<b>DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS</b>	<b>15%</b>	-	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	-	-
<b>3.1</b>	<b>Atualização</b>	<b>50%</b>	<b>N1</b>	<b>-50</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>8%</b>	<b>11</b>
<b>3.2</b>	<b>Série histórica</b>	<b>50%</b>	<b>N5</b>	<b>150</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>8%</b>	<b>(4)</b>

Fonte: Elaboração dos autores, 2013.

A TAB. 4 apresenta a seguir a pontuação na função conteúdo informacional, critérios 1.1 a 1.5.

TABELA 4 - PONTUAÇÃO NA FUNÇÃO CONTEÚDO INFORMACIONAL - CRITÉRIOS 1.1 A 1.5

Municípios	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO															
	AVALIAÇÃO GLOBAL	CONTEÚDO INFORMACIONAL		Peças Orçamentárias	Classificação Orçamentária	Unidade orçamentária	Funcional programática	Programa	Natureza da despesa	Fonte de recursos	Despesas	Empenho	Liquidação	Pagamentos	Beneficiários	Bem ou serviço prestado
	1.	1.1	1.2	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.2.5	1.3	1.3.1	1.3.2	1.3.3	1.4	1.5		
AGF	-43	-45	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
CXS	-38	-38	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	0
XAP	11	5	-50	0	50	-50	50	-50	0	51	100	50	0	100	50	
COA	-41	-42	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
CFR	-19	-16	0	-40	0	-50	-50	-50	-50	0	0	0	0	0	0	0
GTB	11	27	-50	120	150	150	150	150	0	84	150	50	50	100	100	
NER	15	28	-50	120	150	150	150	150	0	84	150	50	50	100	100	
NIT	12	21	-50	80	100	100	100	150	-50	51	100	0	50	100	100	
PAG	-41	-42	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
MÉD	-15	-11	-39	9	28	11	22	17	-33	8	33	-6	-6	22	22	
DPAD	27	32	22	76	87	93	91	100	25	60	90	46	46	75	67	
MOD	11	-42	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	

Fonte: Elaboração dos autores, 2013.

A TAB. 5 apresenta na sequência a pontuação na função conteúdo informacional – critérios 1.6 a 1.10.



TABELA 5 - Pontuação na função conteúdo informacional - critérios 1.6 a 1.10

Municípios	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO																			
	1.6	1.6.1	1.6.2	1.6.3	1.6.4	1.7	1.7.1	1.7.2	1.7.3	1.8	1.8.1	1.8.2	1.9	1.10	1.10.1	1.10.2	1.10.3	1.10.4	1.10.5	1.10.6
AGF	-43	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
CXS	-38	-13	0	0	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-17	-50	-50	-50	-50	-50	150
XAP	11	0	100	-50	0	-50	-34	-50	-50	0	-50	-50	-50	0	-17	-50	-50	-50	-50	150
COA	-41	-50	-50	-50	-50	-34	-50	-50	0	-50	-50	-50	-50	-33	-50	-50	-50	-50	-50	50
CFR	-19	25	50	100	0	-50	-33	0	-50	-50	-25	0	-50	-50	-33	-50	-50	-50	-50	50
GTB	11	-13	50	-50	0	-50	51	100	-50	100	-50	-50	-50	-50	-25	0	-50	-50	-50	50
NER	15	0	50	0	0	-50	51	100	-50	100	-50	-50	-50	-50	-25	0	-50	-50	-50	-50
NIT	12	-13	50	-50	0	-50	51	100	-50	100	-50	-50	-50	-50	-8	0	-50	-50	-50	150
PAG	-41	-25	0	-50	-50	0	-50	-50	-50	-50	-25	0	-50	-50	-17	-50	-50	-50	-50	150
MÉD	-15	-15	22	-22	-17	-44	-11	6	-50	11	-44	-39	-50	-39	-25	-33	-50	-50	-50	72
DPAD	27	24	51	51	25	17	47	73	0	70	11	22	0	22	12	25	0	0	0	83
MOD	11	-13	50	-50	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-17	-50	-50	-50	-50	-50	150

Fonte: Elaboração dos autores, 2013.

Com base na TABELA 4 e na TABELA 5, a análise realizada mostrou que, com relação ao conteúdo informacional, há grandes discrepâncias dentro da amostra. Municípios, como Águas Frias, Caxambu do Sul e Planalto Alegre, tiveram um desempenho muito ruim por terem sido penalizados em quase todos os critérios analisados. Em outro extremo, há municípios que alcançaram níveis ótimos em alguns critérios, com destaque para Guatambu, Nova Erechim e Nova Itaberaba, que foram melhores classificados devido à transparência e amplitude das informações divulgadas. A TAB.4 e a TAB. 5 evidenciam que as maiores médias foram identificadas nos critérios de divulgação das unidades orçamentárias (28 pontos); das informações dos empenhos (33 pontos); dos procedimentos licitatórios (22 pontos); e uma surpreendente média de 72 pontos no critério que avalia as informações disponibilizadas referentes aos concursos públicos. Essa média nos concursos públicos acredita-se ser devido ao portal municipal ser o principal meio de divulgação dos procedimentos e resultados dos certames.

O desvio padrão identificado na função conteúdo informacional (TABELA 4 e TABELA 5) corrobora as discrepâncias mencionadas, pois há dois extremos: uns que não divulgam informações e outros que divulgam informações de alta qualidade. Os maiores desvios foram identificados nos critérios das unidades orçamentárias (87); das despesas por funcional programática (93); das despesas por programa (91); da natureza das despesas (100); nas informações dos empenhos (90); e nos concursos públicos (83). Infelizmente, quando o desvio-padrão foi zero, não foi em

um nível bom, mas sim na ausência de informações. Os municípios analisados não divulgaram informações com relação ao lançamento das receitas; o quadro de pessoal; a descrição dos servidores; a situação dos cargos; e informações para contato completas, incluindo os órgãos subordinados. É evidente, pelos níveis de avaliação constatados, a falta de interesse das autoridades municipais com relação à divulgação de informações de seu principal recurso, o humano.

Na TAB. 6 são apresentados os resultados referentes às análises da área de preocupação usabilidade e disponibilização dos dados.

TABELA 6 - Pontuação nas áreas de preocupação usabilidade (2) e disponibilização de dados (3)

Municípios	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO													
	AVALIAÇÃO GLOBAL	USABILIDADE					TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO				DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS			
		Acesso e pesquisa		Acesso	Perguntas	Ferramenta de busca	Gravação de relatórios	Autenticidade das informações	Retorno ao usuário	Comunicações	Solicitações	Atualização	Série histórica	
	2.	2.1	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.2	2.2.1	2.2.2	2.3	2.3.1	2.3.2	3.	3.1	3.2
AGF	-43	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50
CXS	-38	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50
XAP	11	3	-17	0	-50	0	25	100	0	50	-50	50	-50	150
COA	-41	-30	-17	0	-50	0	-50	-50	-25	0	-50	-50	-50	-50
CFR	-19	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	0	0	0	-25	-50	0
GTB	11	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	0	0	0	-25	-50	0
NER	15	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	0	50	-50	0	50	-50
NIT	12	-19	-33	0	-50	-50	-50	-50	25	0	50	0	50	-50
PAG	-41	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50
MÉD	-15	-24	-29	0	-50	-39	-42	-33	0	11	-11	-22	-28	-17
DPAD	27	10	7	0	0	22	25	50	13	22	33	34	44	66
MOD	11	-28	-33	0	-50	-50	-50	-50	0	0	0	-50	-50	-50

Fonte: Elaboração dos autores, 2013.

Nesses critérios, as discrepâncias em relação à média e ao desvio-padrão foram menores. Contudo as únicas médias iguais ou maiores do que zero foram no acesso e na comunicação. Isso significa exatamente que os portais municipais não apresentam entraves para acesso do usuário, como cadastramento ou senhas de acesso. Em relação à comunicação, significa que os portais municipais disponibilizam, no mínimo, o endereço e o telefone para contato com a prefeitura do local.

Nos demais itens apresentados pela TABELA 6, o desempenho foi inferior ao previsto nas legislações. Destacando-se que nenhum dos portais analisados possui uma seção preenchida de perguntas e respostas, com perguntas frequentes para auxiliar o usuário e solucionar suas dúvidas mais básicas. Os autores destacam que alguns dos portais analisados possuem o *link* de perguntas frequentes, mas não há informações cadastradas, ao se visualizar o conteúdo do *link*. A autenticidade das informações também foi outro critério analisado e que não foi atendido por nenhum dos sítios analisados. Outro destaque é que somente o *software* do município de Chapecó permitiu a gravação de relatórios em formato de planilha compatível com o Excel®. Chapecó também foi o único município que possuía uma série histórica com mais de dois anos para análise dentro do *software* utilizado.

Em comparação aos estudos anteriores analisados, este estudo possui algumas semelhantes e peculiaridades. Na pesquisa realizada por Souza et al. (2013), não ficou claro na metodologia utilizada como é definida a pontuação; visto que os autores, ao relatarem o procedimento da pesquisa, colocam que “em cada sitio foi realizado um levantamento das variáveis constituintes do índice. Em seguida, foi atribuída uma pontuação para o que foi observado no sitio.” (SOUZA et al., 2008, p.106). Nesse sentido, este estudo diferencia-se por atribuir níveis de impacto, os quais independem da capacidade de análise do pesquisador, já que em cada nível é evidenciado o que o portal deve conter para ser atribuído o nível de impacto.

Este estudo também possui semelhanças com os estudos realizados por Machado et al. (2013) e Machado, Marques e Macagnan (2013), porém os referidos autores utilizaram um *check-list* para verificar em que itens os portais atendiam ao que a legislação determina. Indo além, este estudo verifica também se os portais atendem à legislação ou não, contudo atribui um nível maior aos portais que fazem mais do que a legislação exige, apresentando uma forma de qualificar os portais, os quais poderão analisar em que itens precisam melhorar e qual o impacto sobre a pontuação final, visando a chegar ao nível de referência “BOM”.

Por último, indo ao encontro do estudo realizado por Kristiansen et al. (2008) por meio do modelo utilizado, é possível saber quais são as principais deficiências na evidenciação das informações por parte dos gestores públicos. Afinal, os cidadãos são parceiros na construção da governança pública.

## 5 Considerações Finais

Um novo patamar de transparência foi dado por meio da Lei de Acesso à Informação, porém é preciso vontade dos gestores municipais para colocar em prática os benefícios advindos dessa lei. Também é fundamental que haja por parte da União e/ou dos Estados a fiscalização dos entes municipais para que essa lei seja cumprida em sua integralidade.

O modelo de avaliação utilizado mostrou-se eficaz para estabelecer o nível de transparência dos portais municipais analisados. No entanto, os resultados da pesquisa mostraram que os portais municipais ainda estão aquém do desejado, em termos de transparência pública. É preciso destacar que muitos dos níveis podem subir com atitudes simples, como divulgar a estrutura do órgão, os horários de atendimento de cada ente, enfim ações simples com benefícios imediatos.

Mostrou-se preocupante o descaso com os cidadãos por parte dos gestores públicos, ao não divulgarem informações sobre os seus servidores públicos. Por outro lado, é louvável o alto nível de transparência em relação aos concursos públicos. Também merece menção que os portais municipais não apresentam entraves para a visualização das informações disponibilizadas.

Ainda há um longo caminho a se percorrer até os níveis desejados de transparência no setor público, mas os primeiros passos já foram dados. Cabe aos gestores públicos incentivar a divulgação das informações além do que é solicitado, ou melhor, trabalhar para que a cultura do setor público seja de se divulgarem as informações não por obrigações legislativas, mas pelo dever de informar o cidadão sobre o andamento da gestão governamental. Além disso, é essencial investir nos *softwares* utilizados pelos portais municipais para aumentar o nível de atendimento à legislação brasileira e, conseqüentemente, o nível de transparência.

Como limitação de pesquisa, apresenta-se a dificuldade de acesso a alguns portais, visto que foram necessárias mais de uma visita até que o portal da transparência do município estivesse funcionando corretamente. Cumpre mencionar que até há certa padronização em alguns portais, mas há discrepâncias em relação à alimentação das informações e do próprio aproveitamento pelo ente municipal da ferramenta disponibilizada.

Tendo em vista o êxito do modelo de avaliação utilizado, sugere-se que futuros trabalhos analisem os municípios de outras SDRs de Santa Catarina, com vistas a comparar com os resultados deste estudo e levantar-se um diagnóstico da transparência dos municípios catarinenses. Também se pode utilizar a ferramenta para análise da transparência de qualquer outro município brasileiro.

## Referências

ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil*. 133 f. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

BANA-E-COSTA, C. A.; SILVA, F. N.. Concepção de uma “boa” alternativa de ligação ferroviária ao porto de Lisboa: uma aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão e à negociação. *Investigação Operacional*, v. 14, p. 115-131, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2013.

BRASIL. *Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília (DF), 2011. Disponível em:

<<http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

ENSSLIN, L; MONTIBELLER-NETO, G; NORONHA, S. M.. *Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas*. Florianópolis: Insular, 2001.

GIL, A. C.. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L.. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*. v. 1, n. 2, jul.dez/2012 p. 257-286. Disponível em : <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/REDESG/article/view/7303/pdf#.UetaceyUR94>>. Acesso em: 13 jun. 2013

IBGE. *IBGE Cidades: informações sobre municípios brasileiros*. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>> Acesso em: 12 dez. 2013.

KEENEY, R. L.. *Value focused-thinking: a patch to creative decision-making*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

KRISTIANSEN, S.; DWIYANTO, A.; PRAMUSINTO, A.; PUTRANTO, E. A.; Public sector reforms and financial transparency: experiences from indonesian districts. *Contemporary Southeast Asia*, v. 31, n. 1, p. 64-87, 2008. Disponível em: <[http://muse.jhu.edu/journals/contemporary\\_southeast\\_asia\\_a\\_journal\\_of\\_international\\_and\\_strategic\\_affairs/v031/31.1.kristiansen.pdf](http://muse.jhu.edu/journals/contemporary_southeast_asia_a_journal_of_international_and_strategic_affairs/v031/31.1.kristiansen.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2013.

LUNKES, R. J.; SCHNORRENBARGER, D.. *Controladoria: na coordenação dos sistemas de gestão*. São Paulo: Atlas, 2009.

LYRIO, M. V. L.. *Modelo para avaliação de desempenho das secretarias de desenvolvimento regional (SDR's) do Governo do Estado de Santa Catarina: a perspectiva da MCDA-C*. 202 f. Dissertação (mestrado em contabilidade). Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

LYRIO, M. V. L.; BROTTI, V.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.. Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira: a abordagem da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista. *Revista UNB Contábil*. v. 11, n. 1-2, p. 170-186, jan./dez., 2008.

MACHADO, V. N.; MARQUES, S. B.; MACAGNAN, C. B.. Nível de transparência da gestão pública das capitais brasileiras, segundo a Lei de Acesso à Informação, nas respectivas páginas eletrônicas disponíveis na Internet. In: *XVI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria. A contabilidade como fator de transparência*. 2013, Lisboa. Disponível em: <<http://www.otoc.pt/news/comcontabaudit/pdf/18.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

MACHADO, V. N.; MARQUES, S. B. S. S.; MACAGNAN, C. B.; OTT, E.. Nível de Transparência por meio da evidenciação de informações obrigatórias de municípios



do Rio Grande do Sul – Brasil. In: *XVI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria. A contabilidade como fator de transparência*. 2013, Lisboa. Disponível em: <<http://www.otoc.pt/news/comcontabaudit/pdf/46.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

MARINI, C.. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n.1, mar-mai. 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047316.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

MOTTA, P. R. M.. O estado da arte na gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 53, n. 1, jan/ fev. 2013, p. 082-090. Disponível em: <[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_0034-7590201300100008\\_0.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_0034-7590201300100008_0.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2013.

NUNES, G. S. F.. *Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região sul do Brasil*. 162 p. Dissertação (mestrado em contabilidade). Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ROY, B.. Decision science or decision-aid science? *European Journal of Operational Research*, v. 66, n. 2, p. 184–203, abr, 1993.

ROY, B . On operational research and decision aid. *European Journal of Operational Research*, v. 73, p. 23–26, 1994.

ROY, B. VANDERPOOTEN, D. The European School of MCDA: Emergence , Basic Features and Current Works. *Journal of multi-criteria decision analysis*, v. 5, p. 22–38, June, 1996.

SECCHI, L.. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr., 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

SLOMSKI, V.. *Controladoria e governança na gestão pública*. 1. ed., 3. reimpr., São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, F. J. V.; BARROS, C. C.; ARAUJO, F. R.; SILVA, M. C.. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, UNEB, Salvador, v. 3, n. 3, p. 94-113, set./dez., 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/373/442>>. Acesso em: 10 dez. 2013.