

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE E PELOTAS

TRANSPARENCY PORTAL: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN PORTO ALEGRE AND PELOTAS CITIES

CARLA HOSSER

Pós-graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: carlah2012.contab@gmail.com

ANA PAULA CAPUANO DA CRUZ

Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP). Professora do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Furg. E-mail: anapaulacapuanocruz@hotmail.com

DÉBORA GOMES MACHADO

Pós-Doutoranda em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos). Doutora em Administração e Contabilidade pela Furb. Professora do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Furg. E-mail: debora_furg@yahoo.com.br

ALEXANDRE COSTA QUINTANA

Doutorando em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Furg. E-mail: professorquintana@hotmail.com

Endereço: Rua Alberto Lemke, 141 – Três Vendas – Pelotas/RS – 96000-000.

Recebido em: 09.02.2015. Revisado por pares em: 29.05.2015. Aceito em: 24.07.2015. Publicado em: 24.09.2015. Avaliado pelo sistema *double blind review*.

Resumo: A aprovação da Lei Complementar nº 131/2009 da Presidência da República garantiu ao cidadão o acompanhamento e pleno conhecimento das ações dos órgãos públicos em relação à execução orçamentária. Diante desse contexto, desenvolveu-se a presente investigação, com o objetivo de analisar os Portais de Transparência dos Municípios gaúchos de Pelotas e Porto Alegre, com o intuito de analisar o conteúdo disponibilizado nos portais de transparência de tais municípios. Metodologicamente, trata-se de um estudo documental, de caráter descritivo e abordagem qualitativa, desenvolvido com emprego da técnica de análise de conteúdo para analisar as informações publicadas pelos municípios estudados. O levantamento de dados foi norteado pelo instrumento disponibilizado pela Associação Contas Abertas, a qual utiliza uma relação de dados que devem ser analisados para que um portal possa ser considerado transparente. Os resultados desta pesquisa demonstram que, em alguns casos, os portais de transparência estudados reúnem informações adicionais àquelas exigidas pela Associação Contas Abertas, todavia, apesar de disponibilizar um contingente expressivo de informações, vários itens propostos na metodologia da referida associação ainda não estão sendo contemplados. Em síntese, os achados indicam que ambas as cidades têm oportunidade de melhorias a realizar em seus portais para uma divulgação mais eficiente, o que poderia se materializar por meio da criação de ferramentas para melhorar a busca dos dados e de estratégias que busquem traçar o perfil do usuário da informação para que esta seja produzida de forma direcionada, ou seja, com linguagem adequada.

Palavras-chave: Transparência. Portal da Transparência. Responsabilidade Fiscal.

Abstract: *The approval of Complementary Law No. 131/2009 of the Presidency of Republic, assured the citizen monitoring and knowledge of the actions of public bodies in relation to budget execution. In this context, this research was developed in order to analyze the Portals of Transparency of Gaúchos Municipalities of Pelotas and Porto Alegre, in order to in order to analyze the content available on the portals of transparency of such municipalities. Methodologically, it is a documentary study, with descriptive and qualitative approach, developed with use of the content analysis technique to analyze the information published*

by the municipalities studied. Data collection was guided by the instrument provided by the Associação Contas Abertas, which uses a data rate to be analyzed so that a portal can be considered transparent. These research results demonstrate that, in some cases, the transparency portals studied gather additional information to those required by the Associação Contas Abertas, however, despite providing a significant contingent of information several items proposed in the methodology that association are not being contemplated. In summary, the findings indicate that both cities have the opportunity to improvements to be made in their portals for a more efficient disclosure, which could be materialized through the creation of tools to improve the search of data and strategies that seek to profile the user information for it to be produced in a targeted manner, in other words, with appropriate language.

Keywords: *Transparency. Transparency Portal. Fiscal Responsibility.*

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101, foi sancionada no ano de 2000, complementando a Lei nº 4.320/64, com a finalidade de “[...] conter o déficit público e o endividamento crescente mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal” (CORBARI, 2008, p. 8). Quintana et al. (2011, p. 139) afirmam que “[...] com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, fica demonstrada a intenção do legislador em fortalecer cada vez mais a transparência e ampliar o controle das contas públicas”.

O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal descreve instrumentos de transparência na Gestão Fiscal, os quais devem ser amplamente divulgados em meios eletrônicos de acesso público, sendo os seguintes: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal (BRASIL, 2000).

A Lei Complementar nº 131/2009, introduziu um parágrafo único na LRF que determina que “A transparência será assegurada também mediante: [...] II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2009a, p. 1). Assim, garante-se ao cidadão brasileiro o direito consolidado na Constituição Federal, no seu art. 5º, do direito de receber informações de interesse particular, coletivo e/ou geral por parte dos órgãos públicos; informações estas que deverão ser prestadas em prazo pré-estabelecido, sob pena de responsabilização pelo não cumprimento (BRASIL, 1988).

A ampliação da LRF pela Lei Complementar nº 131/2009, trouxe novas formas de controle e fiscalização do Estado, fortalecendo um binômio de obrigações e responsabilidades, no qual órgãos institucionalizados devem acompanhar e fiscalizar as contas públicas e a Administração Pública deve prestar contas sobre a utilização dos recursos públicos (FLACH; KEUNECKE; TELES, 2011).

Com base na legislação mencionada e em seus desdobramentos, várias pesquisas têm explorado questões ligadas à transparência, especialmente sobre a divulgação das informações pela internet. Em linhas gerais, nestas pesquisas tem se estudado de que forma é feito o acesso à informação, e ainda, se o cidadão tem facilidade de encontrar a informação pretendida. Platt Neto *et al.* (2007, p. 92) concluíram em sua pesquisa que “[...] as práticas apresentadas de divulgação caracterizam algumas limitações comuns na transparência governamental relacionadas às contas públicas. Desse modo, a transparência das contas públicas está limitada e pode, portanto, ser aprimorada”.

Campos, Paiva e Gomes (2013, p. 433) estudaram o Portal de Transparência do estado de Goiás e constataram que tal portal ainda não atende algumas determinações da Lei Complementar nº 131/2009. Partindo da metodologia proposta por Biderman e Putomatti, em estudo publicado em 2011, Souza *et al.* (2013) analisaram a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte e concluíram que Natal foi o município com o melhor índice de transparência (79%), e que muitos municípios ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações, para que a população possa ter um melhor contato com o que é disponibilizado.

Diante do exposto, tem-se como questão de pesquisa: **Quais as principais características dos Portais de Transparência dos municípios gaúchos de Pelotas e Porto Alegre?**

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o conteúdo disponibilizado nos portais de transparência dos municípios gaúchos de Pelotas e Porto Alegre, a partir da metodologia proposta pela Associação Contas Abertas, que é a metodologia por meio da qual são mensurados os níveis de transparência dos estados brasileiros. A investigação possui os seguintes objetivos específicos: (i) descrever a forma como são publicadas as informações relacionadas ao conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade do site, de acordo com a metodologia do comitê da Transparência da Associação Contas Abertas para que o órgão público seja considerado transparente e (ii) indicar as principais limitações e qualidades constatadas nos Portais analisados.

A relevância desta pesquisa está em conhecer o comprometimento com a transparência dos municípios gaúchos de Pelotas e Porto Alegre, pois esse mapeamento e os achados da pesquisa fornecem um diagnóstico acerca de uma prática que precisa ser incorporada na gestão pública municipal. Assim, é possível que outros municípios, e até mesmo os pesquisados, aprendam a partir de limitações e potencialidades eventualmente percebidas. Complementarmente, ressalta-se que esta investigação colabora para divulgação de boas práticas de transparência municipal, o que é relevante, pois pode proporcionar um aprendizado conjunto em termos do que se pode explorar na divulgação de informações. Além disso, conforme destacado por Souza *et al.* (2013), os achados deste estudo contribuem para estimular a transparência entre os entes públicos e fortalecer o controle social.

Este estudo está estruturado em 5 seções. Complementando a presente introdução, na sequência é apresentada a fundamentação teórica. A seguir, na seção 3, apresentam-se os procedimentos metodológicos empregados e, na seção 4, a análise e discussão dos resultados. Por fim, na seção 5 são expostas as considerações finais da investigação.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção é discutida a fundamentação teórica que serve de base para o desenvolvimento desta pesquisa, contemplando-se: Accountability na Administração Pública, Transparência e Controle Social, Lei de Responsabilidade Fiscal e, por fim, uma revisão de Estudos sobre Transparência na Administração Pública.

2.1 ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Campos (1990) iniciou, em 1975, uma trajetória em busca da tradução da palavra *accountability* quando no seu primeiro dia de aula, do curso de pós-graduação em Contabilidade Pública nos Estados Unidos da América (EUA), não conseguiu acompanhar a discussão sobre o termo, sendo que não encontrou o seu significado em dicionários e nem os índices de livros a ajudaram.

Após 20 anos da publicação do estudo de Anna Maria Campos, intitulado “*Accountability*: quando podemos traduzir para o português?”, Pinho e Sacramento (2009) pesquisaram novamente sobre o assunto. A partir de uma busca feita em dicionários, os autores constataram que o significado de termo *accountability* envolve o conceito de responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, além de justificativas para ações que foram ou deixaram de ser empreendidas. Em resumo, os autores concluíram que, no contexto brasileiro, ainda se está “[...] muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*. [...], esse conceito está em construção, [...], e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1365).

Corbari (2004, p. 108) defende que a “[...] dificuldade de tradução do termo *accountability* parece estar associada com sua prática ainda incipiente no Brasil”. Segundo a autora, em um país democrático o poder deve ser exercido em nome do povo, de forma que “[...] a *accountability* e o controle social na condução das políticas públicas emergem como instrumentos eficazes de proteção aos direitos fundamentais do cidadão” (CORBARI, 2004, p. 110).

Messner (2009) adiciona que o termo *accountability* denota a exposição de razões que justifiquem uma determinada conduta, ou seja, está associado ao fornecimento de razões para um comportamento a fim de explicar o que foi feito e o que não foi feito. Ainda segundo o autor, espera-se então que as comunidades desenvolvam normas específicas sobre o seu próprio funcionamento e definam de que forma as ações devem ser conduzidas. Considerando esse contexto, Messner (2009) defende que *accountability* é uma prática moralmente significativa, uma vez que a exigir uma descrição detalhada de alguém é pedir a essa pessoa para aprovar discursivamente a responsabilidade por seu comportamento.

A revisão sobre *accountability* sugere o seu entrelaçamento com controle social e transparência. Assim, na sequência discutem-se esses dois conceitos.

2.2 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Nos últimos anos, as organizações públicas e privadas têm investido fortemente em um constante processo de desenvolvimento de novas formas de divulgações financeiras e não financeiras para seus *stakeholders* (ROBERTS, 2009). Segundo o autor, essa prática tende a aumentar a credibilidade de quem tem entendido a transparência como importante fonte de confiança para atores que estão próximos e distantes das instituições.

Considerando esse contexto, controle social pode ser entendido como uma espécie de participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração, sendo um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, 2009). O controle exercido pelo Poder Público é chamado de controle institucional e é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no caso do governo federal, respectivamente controle interno e externo. Para os Estados e os municípios, essas funções são desempenhadas por órgãos de controle interno de cada um dos entes federados e por Tribunais de Contas de Estados e Municípios (ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, 2009).

Em 1998, a Lei Federal nº 9.755 sancionou a criação de uma *homepage* na rede *Internet*, com o título “contas públicas” pelo Tribunal de Contas da União, exigindo assim, a divulgação de informações sobre arrecadação, relatórios de execução orçamentária, balanço consolidado e contratos da União, Estados e Municípios e relações de compras feitas pela administração direta e indireta. Na sequência, em 2004, a CGU criou o portal da transparência com o objetivo de “[...] aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar” (CGU, 2014).

Através da ferramenta “*homepage*” na rede “*internet*”, o cidadão tem maior facilidade de participar do controle social, de saber onde são aplicados os recursos públicos e também pode ajudar a decidir onde serão feitos os investimentos através do programa Consulta Popular.

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. Para tanto, é fundamental que se construa uma gestão pública que privilegie uma relação governo-sociedade baseada na troca de informações e na corresponsabilização das ações entre o governo e o cidadão. O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para maior transparência (ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, 2009, p. 57).

Quintana *et al.* (2011) afirmam que a publicação dos atos governamentais, conforme dispõe o princípio da publicidade, não é suficiente para assegurar transparência e controle social. Segundo os autores, é necessário que as informações sejam disponibilizadas em tempo hábil e estejam compreensíveis aos seus usuários, devendo ser desprezadas as que não agreguem valor para tomada de decisões. Desta forma o assunto torna-se bastante complexo, pois nem todos os cidadãos estão aptos a interpretar tais informações, tampouco possuem acesso aos meios existentes para divulgação das contas públicas.

2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A LRF tem como finalidade disciplinar a gestão dos recursos públicos atribuindo maior responsabilidade aos seus gestores, podendo assim ser entendida como um instrumento para estimular *Accountability* na Administração Pública, bem como Transparência e Controle Social discutidos nas seções precedentes. Cruz e Platt Neto (2007) destacam que o termo fiscal congrega todas as ações que se relacionam com a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos. Segundo os autores, a lei tem como propósito a ação planejada e transparente. Assim, espera-se que, ao estimular o cumprimento de metas de receitas e despesas, além da obediência a limites e condições específicas, a LRF sirva como um instrumento para prevenção de riscos e correção de desvios que possam afetar as contas públicas (CRUZ; PLATT NETTO, 2007). A transparência é assegurada por meio do parágrafo único do artigo 48 da LRF, mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Complementarmente, o artigo 48-A determina que os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso a informações sobre (i) a despesa: execução, realização, número do processo, bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, procedimento licitatório quando for realizado, e (ii) a receita: lançamento e recebimento, inclusive de recursos extraordinários.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 48, a ampla divulgação de alguns instrumentos de transparência, quais sejam: planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas e o respectivo parecer prévio, além do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal (BRASIL, 2000).

Sobre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o art. 165 da Constituição Federal esclarece que o PPA deve ser definido pelo poder executivo no primeiro ano de mandato, estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública no que tange às despesas de capital e outras delas decorrentes. De forma complementar, as metas e prioridades da administração pública deverão estar formalizadas na LDO, que servirá como base elaboração da lei orçamentária anual (BRASIL, 1988). Para que os objetivos e metas propostos no PPA sejam viabilizados, e ainda como uma forma de guiar as diretrizes fixadas na LDO, deve existir o orçamento anual previsto pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (QUINTANA *et al.*, 2011).

Por fim, destaca-se que a classificação orçamentária possibilita a identificação da despesa sob seus diferentes enfoques e também de acordo com o tipo de avaliação, sendo classificadas de acordo com suas questões básicas (BERNARDONI; CRUZ, 2010). Dos tipos de classificação orçamentária, Bernardoni e Cruz (2010) destacam que a classificação Institucional identifica os órgãos e unidades orçamentárias, enquanto a classificação funcional agrupa as ações realizadas pelo governo. A classificação programática é composta por programas e ações trazidas pelos projetos e atividades. A natureza da despesa pode considerar categoria econômica, grupo, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

2.4 ESTUDOS SOBRE A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

O tema da transparência na Administração Pública tem sido tratado em diversos estudos empíricos, procurando destacar aspectos relacionados a forma como o ente público divulga e quais as informações presentes nos portais de transparência, nos sites institucionais e em outros meios que são utilizados para disponibilizar informações. Neste sentido, pode-se apresentar diversos trabalhos nacionais e internacionais que tratam do tema, como por exemplo, o estudo de Quintana, Jacques e Macagnan (2013) que tinha o objetivo de verificar o nível de transparência de informações sobre a gestão das prefeituras com mais de 100.000 habitantes do estado do Rio Grande do Sul, com base em um conjunto de indicadores elaborados pelo *Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural da Universitat Autònoma de Barcelona*. Os resultados mostraram que as páginas eletrônicas das prefeituras dos municípios de Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e Passo Fundo apresentaram os maiores níveis de respostas positivas aos indicadores propostos. Também, foi possível constatar a presença de correlação entre as respostas positivas aos indicadores e o PIB dos municípios, indicando que o maior poder econômico do município pode ser um fator importante no sentido dos governantes buscarem mais transparência.

Em outro estudo, Dragos (2006) realizou uma análise comparativa entre as jurisdições da Hungria, República Checa, Polônia e Romênia e evidenciou diferentes obstáculos na implementação das leis que fomentam a transparência na gestão pública. Na pesquisa o autor questiona “quem tem o direito de acesso à informação pública?”, pois era esperado dos governantes a elaboração de leis que fomentassem a transparência após as mudanças ocorridas em 1989, mas em vez disso houve pouca pressão pública para ações neste sentido. Segundo o autor existem forças poderosas contra o amplo acesso a informação, seja por interesses públicos ou privados. Assim, a corrupção e a incompetência continuam sendo acobertadas. Conforme Dragos (2006), embora a transparência e a *accountability* sejam medidas eficazes contra a corrupção ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Conforme Bertot, Jaeger e Grimes (2010) muitos governos têm trabalhado para aumentar a abertura e transparência em suas ações. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) são vistas por muitos como um meio rentável e conveniente para promover a abertura e transparência e para reduzir a corrupção. Por outro lado, os autores defendem que é necessário criar uma cultura de transparência, ou seja, uma mudança social substantiva nas atitudes de gestão, de forma que a corrupção possa ser mitigada. A pesquisa dos autores explora os potenciais impactos das TICs sobre as atitudes culturais de transparência e anticorrupção e os resultados do estudo demonstram que, embora existam desafios e barreiras à implementação destas, é possível superar muitos desafios por meio de uma combinação de vontade política e tecnologia.

Keunecke, Teles e Flach (2011) analisaram o nível de transparência dos cinco municípios catarinenses mais populosos, a fim de perquirir se tais municípios estão atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os resultados demonstraram que todos os municípios analisados atendem a Lei Complementar nº 131, de 2009 e reforçam a importância de que as contas públicas sejam divulgadas de forma a facilitar a *accountability* e a sua compreensão por parte dos cidadãos.

Em contraposição dos demais autores Newbold (2011) questiona se a transparência é essencial para a confiança na gestão pública, pois de acordo com a mesma, muita transparência governamental pode dificultar a capacidade institucional

dos órgãos públicos para funcionar tão bem quanto eles precisam, gerencialmente, politicamente, ou legalmente. Para Newbold (2011) muitos norte-americanos percebem o governo federal com muita autoridade, mas não duvidam de sua supremacia, capacidade de dirigir, defender, sustentar economicamente, governar e representar as pessoas e os estados.

Para Giménez-Chornet (2012) a transparência no governo é possível se garantido que os cidadãos tenham acesso aos documentos públicos. O autor propôs uma definição de transparência e analisou a legislação espanhola, que aborda o direito de acesso e considera a transparência na gestão pública como a possibilidade de que os cidadãos tenham acesso a qualquer informação gerada por entidades no desenvolvimento de suas funções, registrada em qualquer meio de comunicação. A legislação espanhola, conforme o autor, que regulamenta o direito de acesso às informações e documentos, por causa de lacunas legais e acumulação de várias limitações da legislação, não o faz de forma eficaz e clara. Giménez-Chornet (2012) assevera que, para garantir o exercício da transparência é essencial que a produção de documentos gerados pelos órgãos públicos atenda aos requisitos mínimos de demandas informacionais dos cidadãos. Assim se faz necessária a organização dos arquivos em conformidade com as normas legais e a gestão de documentos e informações.

Cruz *et al.* (2012) verificaram o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil. Este nível foi verificado a partir de um modelo de investigação denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal. Os resultados encontrados pelos autores apontam para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Os autores destacam que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra do estudo.

Grimmelikhuijsen *et al.* (2013) comparam o efeito de transparência sobre a confiança no governo na Holanda e Coréia do Sul. O efeito foi investigado em duas séries de três experiências semelhantes. Os autores levantam a hipótese de que o efeito de transparência é diferente porque os países têm diferentes valores culturais em relação à distância do poder e da orientação de curto e longo prazo. Os resultados revelam padrões similares em ambos os países: a transparência tem um pequeno efeito e às vezes negativo sobre a confiança no governo. No entanto, o efeito negativo na Coréia do Sul é muito mais forte. A diferença na magnitude do efeito da transparência sugere que os valores culturais nacionais desempenham um papel importante na forma como as pessoas percebem e apreciam a transparência do governo. A transparência, conforme os autores, é considerada um valor essencial para a confiança nos governos.

De forma similar a proposta do presente estudo, Souza *et al.* (2013) analisaram a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte, a partir da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti. Os resultados revelaram que o município com melhor índice de transparência foi Natal, com 79% da pontuação possível. Ainda constataram quais municípios tiveram uma maior pontuação nos itens referentes a séries históricas e atualização e concluíram que os municípios pesquisados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações, para que os cidadãos possam ter melhor contato com o conteúdo disponibilizado em seus portais eletrônicos.

Campos, Paiva e Gomes (2013) estudaram o portal de transparência do estado de Goiás, os canais e fluxos que o alimentam. A pesquisa proporcionou a identificação de falhas no processo de divulgação de informações e constatou que a transparência ainda tem sido tratada como uma questão secundária pela gestão pública. Esses achados reforçam a importância desta pesquisa, uma vez que o processo de gestão pública deveria priorizar o compromisso com a transparência de suas ações.

Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) desenvolveram uma pesquisa com o objetivo de identificar os possíveis determinantes de responsabilidade fiscal nos maiores municípios brasileiros. Os autores concluíram que o nível de responsabilidade fiscal dos municípios da amostra foi considerado incipiente e em média ficou abaixo de 50% do nível máximo possível. Constataram ainda, que o nível de responsabilidade fiscal está positivamente relacionado com nível econômico e com a autonomia financeira e, negativamente relacionado com o nível de endividamento dos municípios.

Santos *et al.* (2013) avaliaram os sites dos Tribunais de Contas brasileiros com o objetivo de aferir o seu estágio de evolução, considerando as diretrizes propostas nas cartilhas dos padrões web e-gov do governo federal e do âmbito da rede Lefis. Dentre as conclusões obtidas, os autores mencionam que os portais se assemelham quanto à presença de tecnologia para desenvolver políticas de e-gov. No entanto, diferenciaram-se quanto à abertura das administrações municipais para a transparência e interação cidadã. Os autores perceberam grande disparidade entre sites das regiões norte e sul do país, sendo que a região norte alcançou o pior desempenho tanto na classificação geral quanto no recorte ao direcionamento para o cidadão, e a região sul foi a melhor colocada nos dois quesitos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa, quanto ao seu objetivo, é classificada como descritiva (RAUPP; BEUREN, 2013). Segundo os autores, esse enquadramento se justifica pela busca de se conhecer, mais profundamente o assunto estudado, bem como, pelo interesse de se descrever as principais características dos Portais de Transparência dos municípios gaúchos de Pelotas e Porto Alegre. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é classificada como documental, pois os dados que servem de base para o seu desenvolvimento são “[...] materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51). Ressalta-se ainda que se trata de um estudo de abordagem qualitativa. Segundo Martins e Theóphilo (2009) a utilização dessa abordagem se justifica quando o fenômeno específico a ser estudado só pode ser captado por meio de observação, ou quando o que se quer conhecer é o funcionamento de uma estrutura social, sendo necessário o estudo de um processo.

A escolha dos municípios deve-se ao fato que a transparência existe para gerar informações para a comunidade. Desta forma, os municípios com maior população são aqueles em que a informação pode atingir a um maior contingente de pessoas. Nesse sentido, foi escolhido o município de Porto Alegre, que possui a maior população do Estado do Rio Grande do Sul, e o município de Pelotas, que possui a maior população entre os municípios da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul. Esses dois municípios, juntos, possuem população superior a 1,7 milhão de habitantes, representando aproximadamente 15% da população do estado.

Para que se pudesse operacionalizar a coleta de dados, inicialmente desenvolveu-se um *checklist*, que é a “[...] técnica de verificar se a população pesquisada dispõe de elementos necessários para aplicação de uma determinada proposta teórica, isto é para operacionalizar uma pesquisa” (COLAUTO; BEUREN, 2013, p. 133-134). O *checklist*, apresentado na Figura 1, foi elaborado a partir da metodologia proposta pela Associação Contas Abertas (2014), que é utilizado para cálculo do índice de transparência dos estados Brasileiros. Por meio desse instrumento, é possível verificar se os municípios em estudo divulgam as informações necessárias para serem considerados transparentes.

Figura 1 – Checklist das Informações Pesquisadas

CONTEÚDO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	SERIE HISTÓRICA E FREQUENCIA DE ATUALIZAÇÃO	USABILIDADE	Interação	
	Dotação inicial	Edital				
	Autorizado	Participantes				
	Empenhado	Contrato				
	Liquidado	CONVÊNIOS				
	Pago	Número do convenio				
	Restos a pagar pagos	Concedente				
	Total desembolsado	Responsável concedente				
	Restos a pagar a pagar	Conveniente				
	CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Responsável conveniente				
	Institucional	Data da Celebração				
	Funcional programática	Data da publicação				
	Natureza da despesa	Vigência				
	Detalhamento de pessoal e encargos sociais	Objeto				
	NOTA DE EMPENHO	Justificativa				Download
	Número da nota	Situação do Convenio				
	Data do empenho	Valor da transferência				
	Unidade gestora emitente	Valor da contrapartida				
	Favorecido	Valor pactuado				
	Valor	RECEITA				
	Descrição	Órgão arrecadador				
	ORDEM BANCÁRIA	Origem da receita				
	Número do documento	Previsão do valor				
	Data do empenho	Valor arrecadado				
	Unidade gestora emitente	LEIS E RELATÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS			Acesso	
	Favorecido	LDO / LOA / PPA / RREO / RGF				
	Valor	PATRIMÔNIO				
	Observação	Quantitativo				
	BENEFICIÁRIO DO PAGAMENTO	Alocação				
	Lista completa, limitada ou individual	Valores				
	INFORMAÇÕES AGREGADAS					

Fonte: Associação Contas Abertas (2014).

A análise dos dados deste estudo se deu mediante o emprego da técnica de análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977), congrega um conjunto de técnicas de análise das comunicações, sendo um vasto campo de aplicação, ou seja, qualquer transporte de significações de um emissor para um receptor, deveria poder ser escrito, decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo. Partindo-se do *checklist* desenvolvido, procedeu-se à análise de conteúdo das informações que têm sido publicadas pelos municípios selecionados para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ainda com relação ao processo de coleta de dados, cumpre salientar que o levantamento dos dados foi realizado junto aos sites dos municípios estudados no período de junho e julho de 2014. Às informações do município de Porto Alegre podem ser acessadas de duas formas: (i) mediante o *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, após clicando no *link* Portal Transparência e Acesso a Informação, ou (ii) diretamente no Portal Transparência do município. Quanto ao município de Pelotas, as informações podem ser obtidas através do acesso ao *site* da Prefeitura Municipal, após clicando em Transparência. A seguir, na próxima seção são apresentados os principais achados deste estudo e discutidos os principais pontos de cada município.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Esta seção está estruturada com base nas características apontadas pela Associação Contas Abertas como relevantes para que um município seja transparente. Nesse sentido, a referida associação explora as seguintes dimensões: (i) Conteúdo, (ii) Série Histórica e Frequência de Atualização, e (iii) Usabilidade.

4.1 CONTEÚDO DA INFORMAÇÃO EVIDENCIADA PELOS MUNICÍPIOS

A primeira dimensão destacada pela Associação Contas Abertas diz respeito ao conteúdo das publicações realizadas pelo município e envolve todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos de repasses e termos de parceria, leis e relatórios orçamentários e informações sobre o patrimônio.

Quanto à **execução orçamentária**, foi observado se foram disponibilizados os valores referentes à: dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar pagos, total desembolsado, restos a pagar a pagar.

O município de Porto Alegre divulga os valores referentes a todos os itens recém-mencionados. A busca foi simples, pois a execução orçamentária é dividida nos seguintes itens para pesquisa: Despesa em Tempo Real, Pagamentos em Tempo Real, Despesas por Categoria Econômica, Despesa por Órgão, Gastos por Favorecido, Restos a Pagar e ainda um *link* de acesso aos Relatórios Financeiros que possui várias formas de seleção para obter o relatório, no qual foram feitos vários testes e todos funcionaram.

No Portal da Transparência da cidade de Pelotas obteve-se uma maior dificuldade para encontrar as informações. Observou-se que não foram publicados os valores referentes a Restos a Pagar Pagos e Restos a Pagar a Pagar. E ainda, os valores pagos referentes à execução orçamentária, somente foram encontrados em alguns órgãos. Ainda com relação ao município de Pelotas, no *link* das Despesas, têm-se as seguintes formas de pesquisa: pode-se escolher a gestão (direta, indireta ou consolidado), o mês, o ano e o órgão. Apesar das possibilidades de busca relatadas, houve dificuldade de obter as informações, pois nem todas as combinações estavam funcionando na ocasião da coleta dos dados. Após fazer-se a seleção pela busca desejada, uma nova tela era disponibilizada, muitas vezes somente com o cabeçalho do relatório, sem as informações em valores. Desse modo, não é possível saber se este órgão não teve movimento naquele período, se é algum erro do *site*, ou ainda, se as informações não foram publicadas.

Quanto à **classificação orçamentária**, assim como na execução orçamentária, observou-se a publicação dos valores, considerando-se as seguintes classificações: institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional programática (função, sub função, programa, ação, subtítulo), natureza da despesa (categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade da aplicação, elemento de despesa e sub elemento de despesa) e detalhamento de pessoal e encargos sociais (nome do funcionário, vínculo, cargo, remuneração e todas as informações vinculadas). Nesta modalidade, Bernardoni e Cruz (2010) destacam que a classificação orçamentária possibilita a identificação da despesa sob seus diferentes enfoques e também de acordo com o tipo de avaliação, sendo classificadas de acordo com suas questões básicas.

O Portal de Transparência do Município de Porto Alegre disponibiliza no *link* de Despesas em Tempo Real, como mencionado no tópico de execução orçamentária, diversas formas de busca. Dentro das classificações mencionadas, encontrou-se a classificação institucional na busca realizada por órgão. A classificação funcional programática está incompleta; primeiramente demonstra os programas com os quais tiveram gastos, após tem a escolha do órgão, categoria econômica e natureza da despesa, e neste item faltam a identificação da função e da sub função. Para busca por classificação por natureza da despesa clica-se no item de despesas por categoria econômica, no qual se encontra a despesa por categoria econômica, natureza da despesa e elemento.

O detalhamento de pessoal é amplo, contendo, inclusive, algumas tabelas de vencimentos básicos, conforme cargos como: magistério, cargos em comissão. A busca de remuneração por servidor pode ser feita por órgão, tipo de folha, mês e ainda pelo nome do servidor. A descrição da remuneração do servidor é bem completa. Todavia, apesar de incluir, além da remuneração, os descontos (previdência social, imposto de renda retido na fonte entre outros), não há informações quanto ao tipo de regime, nem mesmo data de admissão do servidor.

O Portal de Transparência do Município de Pelotas disponibiliza uma única forma de busca no *link* das despesas. Assim, não há como realizar a busca de informações por classificação institucional, funcional programática, natureza da despesa. O detalhamento de pessoal está apropriado para a investigação das informações. A busca pode ser feita de várias formas: pelo nome do servidor, pela secretaria, cargo, tipo de vencimento, regime jurídico e plano. Todas estas formas de

busca foram testadas e funcionaram. A única limitação constatada foi que apenas a última remuneração é divulgada, não sendo permitida a busca por mês. O portal também contém informações do quadro atual de cargos e do seu quantitativo. Contudo, não foram localizadas informações sobre os encargos sociais. Na descrição da remuneração do servidor consta apenas a expressão “descontos legais”, mas sem referência ao desconto a que se refere.

Sobre a **nota de empenho e ordem bancária** observou-se se foram publicadas as informações sobre: número da nota, data do empenho, número da ordem bancária, data do pagamento, unidade gestora emitente, favorecido, valor e observação.

No Portal de Transparência no município de Porto Alegre, a busca no *link* das despesas permite a consulta de Pagamentos em Tempo Real ou Despesas em Tempo Real (gasto por favorecido). A busca em Pagamentos em Tempo Real demonstra na tela seguinte os últimos pagamentos realizados ou pode-se pesquisar por qualquer data. A busca em Despesas em Tempo Real demonstra os pagamentos realizados por favorecido. Em ambos os meios de busca, clicando-se em qualquer pagamento é possível obter um detalhamento do empenho que reúne as seguintes informações: nome ou razão social; CNPJ do fornecedor, número do empenho, data, número do processo de contratação, valor empenhado, tipo de empenho, tipo de licitação, categoria econômica, natureza da despesa, órgão, unidade orçamentária, projeto ou atividade, rubrica e vínculo orçamentário, informações sobre a liquidação, data do pagamento, banco e agência e número e data da nota fiscal. Salienta-se que o número da ordem bancária não é fornecido.

No Portal de Transparência do Município de Pelotas, a busca pode ser feita por Secretaria ou por Fornecedor. Foram realizados alguns testes e os dois *links* funcionaram sem apresentar problemas. No detalhamento do empenho constam as seguintes informações: número do empenho, data do empenho, unidade administrativa e gestora, projeto ou atividade em que foi utilizado, natureza da despesa, tipo de licitação, nome do credor, descrição do produto e valor, e no final constam o valor liquidado e o valor pago, porém sem informações sobre data de pagamento ou número de ordem bancária.

Seguindo a orientação da Associação Contas Abertas, pesquisou-se a divulgação do **beneficiário do pagamento**, seja em lista completa, limitada ou individual. O Portal do Município de Pelotas divulga os fornecedores pelo seu nome ou razão social no *link* do empenho, no qual se pode fazer a busca por fornecedor digitando o CNPJ, ou a data que se deseja e são relacionados os fornecedores com os quais o município teve empenhos naquele dia ou período. No entanto, este modo de acesso não é suficiente para um bom esclarecimento dos pagamentos feitos pelo órgão público.

O Portal de Transparência do Município de Porto Alegre disponibiliza um relatório, que pode ser gerado por data a ser escolhida pelo interessado pela informação, inclusive para *download*, com data de pagamento, número do empenho, valor bruto, retenções, valor líquido e o nome ou razão social do favorecido.

Analisou-se se todas as informações anteriormente estudadas, exceto detalhamento de pessoal, se encontram de **forma agregada**. No Portal do município de Porto Alegre, encontraram-se todas as informações no *link* Despesas em Tempo Real, e no portal do município de Pelotas foi necessário acessar os dois *links* (de Despesas e de Empenhos) para ter acesso à informação, ou seja, neste caso, as informações não estão de forma agregada. Em ambos os sites há um *link* distinto para detalhamento do pessoal.

Quanto ao **procedimento licitatório** observou-se a publicação de edital (íntegra ou íntegra com cadastro, ou modalidade da licitação, data da realização, órgão licitante, número do edital e objeto), participantes (razão social das empresas, CNPJs e valores) e contrato (Unidade gestora, razão social da contratada, data da publicação, vigência, valor do contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho).

No Portal de Transparência do município de Porto Alegre, há um *link* para licitações que disponibiliza acesso as seguintes opções: licitações, cadastro e legislação do pregão eletrônico. Clicando-se em licitações, a tela seguinte direciona para escolha por departamento e, na sequência têm-se informações das licitações realizadas (em andamento e concluídas). As licitações são dispostas de forma diferente entre cada departamento; em um deles, por exemplo, não foi possível visualizar todos os editais, enquanto que outros departamentos disponibilizaram dados mais completos, como edital, ata final e outros documentos relacionados no decorrer do processo licitatório. Em relação ao edital, observou-se que todos os dados como modalidade da licitação, data de realização, órgão licitante, número do edital e objeto foram divulgados. Em alguns departamentos encontrou-se a relação de participantes e valores, mas não foram encontrados dados relativos ao CNPJ.

O acesso aos contratos é disponibilizado via *link* de Contratos e Convênios, que permite consultar uma listagem com todos os contratos vigentes e vencidos da prefeitura municipal de Porto Alegre. Clicando-se em qualquer contrato se tem uma tela com seus dados básicos e possibilidade de *download* do contrato na íntegra, no qual constam todos os dados exigidos, ou seja, essa situação mostra como o uso da tecnologia pode facilitar a disponibilização das informações. Bertot, Jaeger e Grimes (2010) afirmam que, embora existam desafios e barreiras à implementação de atitudes de transparência e anticorrupção, é possível superar muitos desafios por meio de uma combinação de vontade política e uso adequado da tecnologia.

O Portal de Transparência do município de Pelotas disponibiliza um *link* para licitações no qual estão listadas todas as modalidades de licitações com editais desde 2005. Ao que se refere aos dados do edital, todos foram encontrados, inclusive é possível efetuar o *download* do próprio edital. Não foram encontradas informações referentes aos participantes de cada edital, nem mesmo o contrato feito com a vencedora do certame. Apenas é disponibilizado o modelo de contrato que é firmado com a contratada.

Ainda no portal do município de Pelotas, há outro campo de acesso: Informações públicas – execução – contratos, no qual se podem acessar dados referentes aos contratos dos entes licitados. A seleção pode ser feita por secretaria ou pelo contratado. Foi efetuado um teste selecionando-se uma secretaria que realizou um procedimento licitatório e, na tela seguinte, foram demonstrados todos os processos licitatórios realizados para a secretária selecionada, permitindo assim identificar-se o vencedor do certame visto no *link* da licitação. No entanto, salienta-se que os dados divulgados referentes aos contratos são básicos, como seguem: objeto, valor, razão social do contrato, data da assinatura, vigência e modalidade de licitação, e ainda é possível fazer o *download* desses dados de contratos desde 2009, em único arquivo.

Complementarmente às informações discutidas, deve ser disponibilizado o seguinte conteúdo relacionado a convênios: número do convênio, concedente, responsável concedente, conveniente, responsável conveniente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida e valor pactuado. O Portal de Transparência do Município de Porto Alegre possui o *link*: Contratos/Convênios/Veículos Locados, que disponibiliza uma relação de convênios ativos e, também permite que se faça uma busca por palavra-chave, órgão ou número de convênio. Acessando-se o convênio pretendido, primeiramente têm-se os dados resumidos com possibilidade de *download* do contrato na íntegra. O portal de Transparência do Município de Pelotas não disponibiliza nenhum conteúdo a respeito de convênios.

A publicação de **Leis e Relatórios Orçamentários** também foi explorada, quais sejam: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA), Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório da Gestão Fiscal (RGF).

No *link* de Legislações do Portal de Transparência de Porto Alegre, encontram-se diversas legislações que envolvem o processo de transparência, dentre elas a LOA, LDO e o PPA, mas ao clicar-se no *link* para acessar estes relatórios, o usuário é direcionado para o site da Secretaria do Planejamento Estratégico e Orçamento, no qual deve buscar novamente os relatórios para então conseguir acessá-los.

Ainda, nos portais de Transparência dos municípios de Porto Alegre e de Pelotas, existe um campo de publicação, em que são disponibilizados relatórios, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1 – Relatórios disponibilizados nos Portais

Porto Alegre	Pelotas
RGF: - despesa com pessoal; - dívida consolidada líquida; - operações de crédito e limites legais.	- Demonstrativo de Liberação de Recursos Federais para o Município; - Demonstrativo Integrante do Relatório de Gestão Fiscal – RGF; - Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO;
RREO: - Balanço Orçamentário; - Execução das Despesas por Função e Sub função; - Receita Corrente Líquida (STN); - Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS; - Resultado Nominal; - Resultado Primário; - Restos a Pagar por Poder e Órgão; - Receitas e Despesas com MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; - Receita de Impostos e Despesas Próprias com Saúde; - Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; - Lei Orçamentária Anual – LOA; - Normas e Procedimentos; - Obras Públicas; - Ofícios Circulares; Pareceres; - Plano Plurianual – PPA; - Relatório de Pedido de Informações; - Resumo de Execução Orçamentária; - Resumo do Orçamento.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Por fim, a metodologia proposta pela Associação Contas Abertas propõe que devem ser divulgadas informações sobre o quantitativo, alocação e valores em relação ao patrimônio da entidade pública. Os dois portais estudados não apresentam informações relativas ao patrimônio público, mas se torna relevante destacar que o Portal de Transparência do município de Porto Alegre disponibiliza, no link convênios/contratos e veículos locados, informações sobre locações de veículos, que é uma informação relevante que o Portal de Transparência de Pelotas não possui.

De forma resumida, no Quadro 2 pode-se identificar quais os itens do checklist da Associação Contas Abertas foram atendidos por cada município e quais os que ainda estão pendentes.

Quadro 2 – Comparação entre o *checklist* e os resultados obtidos

Item	Porto Alegre	Pelotas	Item	Porto Alegre	Pelotas
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA			PROCEDIMENTO LICITATÓRIO		
Dotação inicial	Sim	Sim	Edital	Em parte	Sim
Autorizado	Sim	Sim	Participantes	Sim	Sim
Empenhado	Sim	Sim	Contrato	Sim	Sim
Liquidado	Sim	Sim	CONVÊNIOS		
Pago	Sim	Sim	Número do convenio	Sim	Não
Restos a pagar pagos	Sim	Não	Concedente	Sim	Não
Total desembolsado	Sim	Em parte	Responsável concedente	Sim	Não
Restos a pagar a pagar	Sim	Não	Conveniente	Sim	Não
CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA			Responsável conveniente	Sim	Não
Institucional	Sim	Não	Data da Celebração	Sim	Não
Funcional programática	Em parte	Não	Data da publicação	Sim	Não
Natureza da despesa	Sim	Não	Vigência	Sim	Não
Detalhamento de pessoal e encargos sociais	Sim	Sim	Objeto	Sim	Não
NOTA DE EMPENHO			Justificativa	Sim	Não
Número da nota	Sim	Sim	Situação do Convenio	Sim	Não
Data do empenho	Sim	Sim	Valor da transferência	Sim	Não
Unidade gestora emitente	Sim	Sim	Valor da contrapartida	Sim	Não
Favorecido	Sim	Sim	Valor pactuado	Sim	Não
Valor	Sim	Sim	RECEITA		
Descrição	Sim	Sim	Órgão arrecadador	Sim	Não
ORDEM BANCÁRIA			Origem da receita	Sim	Sim
Número do documento	Não	Não	Previsão do valor	Sim	Sim
Data do empenho	Sim	Não	Valor arrecadado	Sim	Sim
Unidade gestora emitente	Sim	Sim	LEIS E RELATÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS	Sim	Sim
Favorecido	Sim	Sim	LDO / LOA / PPA / RREO / RGF	Sim	Sim
Valor	Sim	Sim	PATRIMÔNIO		
Observação	Sim	Sim	Quantitativo	Não	Não
BENEFICIÁRIO DO PAGAMENTO			Alocação	Não	Não
Lista completa, limitada ou individual	Sim	Em parte	Valores	Não	Não
INFORMAÇÕES AGREGADAS	Sim	Em Parte			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

O Quadro 2 evidencia que o portal de transparência é mais completo, em relação ao proposto pela metodologia da Associação Contas Abertas, enquanto que o município de Pelotas, apesar de disponibilizar um contingente expressivo de informações, ainda não consegue contemplar vários itens propostos na metodologia.

Observa-se que os aspectos relacionados à série histórica, à frequência de atualização e à usabilidade das informações não estão descritos no Quadro 2, pois são apresentados em quadros específicos nas seções 4.2 e 4.3.

4.2 SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO EVIDENCIADA PELOS MUNICÍPIOS

A atualização das informações da execução orçamentária é feita no período de 24 horas, contando-se os dias úteis. Essa atualização é importante, pois conforme Quintana *et al.* (2011) afirmam que a simples publicação dos atos governamentais não é suficiente para assegurar transparência, é necessário que as informações sejam disponibilizadas em tempo hábil e estejam compreensíveis aos seus usuários. O Quadro 3 reúne informações sobre a série histórica.

Quadro 3 – Série Histórica dos Portais de Transparência

Série Histórica (ano em que iniciou a publicação)		
Conteúdo	Pelotas	Porto Alegre
Despesas	2004	2010
Receitas	2004	2010
Convênios	Não há informações	Convênios Ativos
Relatórios	2013	2003

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Como se pode verificar no Quadro 3, ambos os portais estudados não possuem um padrão referente à anuidade para o início das publicações.

Em relação as receitas, por exemplo, no Portal de Transparência do Município de Porto Alegre, há duas opções de pesquisa: receita acumulada em tempo real (prevista x realizada) e receita mensal (prevista x realizada). Em receita acumulada em tempo real, tem-se a escolha por órgão, e após são demonstrados os valores previstos e os realizados, dentro da classificação orçamentária: categoria, fonte, sub fonte, rubrica e alínea demonstrando a origem da receita. Em receita mensal (prevista x realizada), são demonstrados os valores mensalmente desde 2010. Clicando-se em um ano específico, a tela seguinte apresenta os órgãos disponíveis para seleção e então apresenta os dados completos.

No Portal de Transparência do Município de Pelotas, o *link* Receitas permite a seleção da Gestão (direta ou indireta), mês e ano. Conforme exposto no Quadro 3, a consulta das Receitas permite localizar informações a partir do ano de 2004. Selecionando-se as informações desejadas, a tela seguinte demonstra o relatório completo das receitas, inclusive previsão inicial, previsão atual, arrecadado mês, arrecadado ano e a receita a realizar. Nas linhas estão as contas contábeis conforme a classificação orçamentária, demonstrando a origem das receitas. Tanto no relatório da Gestão direta, quanto na indireta não consta o nome do órgão arrecadador.

Na parte dos relatórios, em relação a série histórica, no município de Porto Alegre, para acessar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório da Gestão Fiscal, clicou-se no *link* Lei de Responsabilidade Fiscal. Este, na sequência permite as seguintes opções de busca: ano (desde 2003), poder (somente a opção todo o município), órgão (administração central) e publicação (RREO e RGF). No município de Pelotas, clicando-se em qualquer um dos relatórios, a tela seguinte permite a escolha do ano que se pretende pesquisar, sendo disponibilizado apenas 2013 e 2014. Após a escolha do ano, é disponibilizada a opção de abertura ou *download* do relatório.

Com isso constata-se que em relação a série histórica, os resultados de Porto Alegre e Pelotas estão compatíveis com o apurado por Souza *et al.* (2013), que constataram no aspecto das séries históricas e atualização, que os municípios pesquisados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações, para que os cidadãos possam ter melhor contato com o conteúdo disponibilizado em seus portais eletrônicos.

4.3 USABILIDADE DA INFORMAÇÃO EVIDENCIADA PELOS MUNICÍPIOS

Segundo a Associação Contas Abertas (2014) a usabilidade é componente tão importante quanto o conteúdo, pois não basta disponibilizar a publicação do conteúdo se o cidadão não tiver facilidade no acesso. Para efeito desta pesquisa utilizou-se apenas alguns dos itens destacados pela Associação Contas Abertas; são eles: interação; possibilidade e formato de *download* e acesso. O Quadro 4 resume essas informações.

Quadro 4 – Usabilidade dos Portais de Transparência

Interação	Pelotas	Porto Alegre
Manual de Navegação	Não	Sim
Perguntas Frequentes	10 perguntas	40 perguntas
Glossário simples	-	45 palavras
Glossário interativo	187 palavras	-
Fale conosco por e-mail	Sim	Sim
Fale conosco por telefone	Sim	Sim
POSSIBILIDADE DE DOWNLOAD	Parte do conteúdo	Sim
FORMATO DE DOWNLOAD	csv/xml/xls	csv/html/xls
http://www.transparencia.cidade.uf.gov.br	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

O Quadro 4 foi elaborado com base na pesquisa realizada nos Portais de Transparência dos municípios de Pelotas e Porto Alegre e cabem alguns esclarecimentos. Quanto ao glossário, considerou-se o do município de Pelotas como interativo, pois se pode selecionar a letra com a qual inicia a palavra ou ainda digitar a palavra no campo de pesquisa; já o glossário do portal do município de Porto Alegre foi considerado simples, pois possui apenas 47 palavras e não há opção para pesquisa, está apenas em ordem alfabética.

Na possibilidade de *download*, considerou-se parte do conteúdo na avaliação de Pelotas, pois o portal deste município não possibilita *download* das receitas; já o portal de Porto Alegre possibilitou *download* das receitas, despesas, contratos e convênios, sendo estes itens considerados como mais importantes para *download*.

Para o acesso ao portal de transparência, a Associação Contas Abertas avalia o padrão recém-descrito. Realizaram-se testes para ambos os portais pesquisados, mas neste padrão, obteve-se sucesso apenas para acessar o portal do município de Porto Alegre. Isto pode estar associado ao exposto por Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) que constataram, que o nível de responsabilidade fiscal está positivamente relacionado com nível econômico e com a autonomia financeira e, sendo Porto Alegre um município com maior condição econômica pode ser o motivo para atingir o padrão desejado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou analisar descritivamente os Portais de Transparências dos Municípios Gaúchos de Pelotas e Porto Alegre, a fim de obter informações comparativas do conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade, tomando-se como base a metodologia proposta pela Associação Contas Abertas. A pesquisa teve como limitação o período de sua realização nos meses de junho e julho de 2014. Os resultados obtidos permitem observar as principais características de cada portal estudado.

Os achados indicam que há muitas oportunidades de melhoria nos Portais de Transparência de ambos os municípios selecionados para estudo. O portal de Transparência de Porto Alegre tem uma melhor distribuição dos *links* para o acesso das informações, e possibilita diversas formas de busca da informação. Observou-se que o Portal de Transparência do município de Pelotas, tem poucas opções de busca, dificultando o cruzamento dos dados. Conforme a Associação Contas Abertas (2014), os sites devem ter um formulário inicial para preenchimento, facilitando assim a busca. Desse modo, esta pesquisa demonstra que as determinações da referida Associação não estão sendo plenamente atendidas pelos municípios estudados. Dentre as oportunidades de melhorias detectadas, destaca-se a possibilidade de incremento das opções de busca para o site do município de Pelotas.

Quanto ao município de Porto Alegre, verificou-se que este possui informações diferenciadas em seu portal eletrônico, tais como: contrato de gestão do município com os órgãos gestores; contratos de locação de veículos; listagem mensal das contratações temporárias. Apesar dessa constatação, observa-se que outras informações não foram abordadas, como por exemplo, referentes ao Patrimônio. Destaca-se também a diferença da quantidade de perguntas frequentes e das palavras disponibilizadas no glossário; itens necessários para facilitar a navegação e o entendimento por parte do cidadão, o que representa o principal objetivo dos portais. Assim, depreende-se que os portais poderiam disponibilizar maior variedade de perguntas e palavras.

De forma similar aos achados desta pesquisa, Platt Neto et al. (2007) também comprovaram a ausência de resumos, conclusões e glossários, que poderiam facilitar a compreensão das contas públicas. Os autores ainda destacam

que a transparência pressupõe três elementos que se complementam para que seja plenamente propiciada: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para as decisões. Dessa forma, respeitando-se as limitações desta investigação e do estudo conduzido por Platt Neto *et al.* (2007), os resultados sugerem que nos últimos 7 anos (intervalo de tempo entre os estudos) os portais têm apresentado limitações recorrentes.

Campos, Paiva e Gomes (2013, p. 443) mencionam que um dos problemas dos portais de transparência é a “[...] dificuldade de acesso e de compreensão, pois as informações não estão na linguagem do cidadão comum”. Em concordância com os autores mencionados, ainda há muito a ser melhorado para facilitar a compreensão do usuário da informação. Desse modo, este estudo colabora na indicação de oportunidades/necessidades de melhorias tais como: (i) criar ferramentas para melhorar a busca dos dados e (ii) traçar o perfil do usuário da informação para que esta seja produzida de forma direcionada, ou seja, com linguagem adequada.

Comparativamente ao cenário internacional, percebe-se que os casos analisados demonstram que há um longo caminho a percorrer, pois a transparência na gestão pública deverá ser mais abrangente que a emissão e tramitação de documentos. Um primeiro passo em direção a prestação de contas já está sendo realizado, mas muitas ações que ocultam corrupção e incompetência ainda não são evidenciadas.

Como limitações do presente estudo, destacam-se os aspectos relacionados temporalidade dos registros e dos problemas de instabilidade do site, visto que o estudo foi realizado em dois meses do ano, assim não sendo possível identificar se todos os registros são atualizados no decorrer no exercício com a temporalidade esperada, e se o site se mantém disponível e acessível à comunidade em todos os momentos do ano, sem restrições. Também, ressalta-se que um estudo documental, fica sujeito a confiança nas informações prestadas pelo informante, no caso, as pessoas responsáveis por disponibilizar as informações nos sites. Outra limitação está na abordagem da análise de conteúdo, que possui aspectos subjetivos intrínseco do foco interpretativo presente no estudo qualitativo.

Por fim, conclui-se este estudo sugerindo-se a sua replicação em outros municípios do Rio Grande do Sul, com sugestões e apontamentos das melhorias que podem ser realizadas. A realização de um *ranking* das cidades, conforme é feito pela Associação Contas Abertas com os Estados Brasileiros, também representa uma oportunidade de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. *Índice de transparência 2014*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://indexdetransparencia.com/metodologia-2014/>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. *Planejamento e orçamento na administração pública*. 2. ed. Curitiba: Ibplex, 2010.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, v. 27, p. 264-271, 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portal da transparência*. 2014. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui-cao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. Presidência da República. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Presidência da República. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009a*. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.
- _____. Presidência da República. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.
- _____. Presidência da República. *Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 23 de jul. 2014.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado a União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: demonstrações contábeis aplicadas ao setor público*. 2. ed. Brasília, DF: STN, Coordenação Geral da Contabilidade, 2009b.
- CAMPOS, A. M. *Accountability: quando podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o portal transparência Goiás. *Revista Sociedade e Estado*, v. 28, n. 2, p. 421-446, 2013.
- COLAUTO, R. D.; BEUREN, I. M. Coleta, análise e interpretação dos dados. In: BEUREN, I. M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 117-144.
- CORBARI, E. C. Accountability e controle social: desafio a construção da cidadania. *Caderno da Escola de Negócios da Unibrasil*, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/senado/ilb/ideias-e-debates/artigos/accountability-e-controle-social-desafio-a-construcao-da-cidadania-ely-celia-corbari>>. Acesso em: 17 jun. 2015.
- _____. *Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2008. 177 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.153-176, jan./fev. 2012.
- CRUZ, C. F.; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 6, p. 1375-1399, 2013.
- CRUZ, F.; PLATT NETO, O. A. *Contabilidade de custos para entidades estatais: metodologia e casos simulados*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- DRAGOS, D. C. Transparency in public administration: free access to public information. A topical comparative analysis of several jurisdictions from central and eastern europe. *Transylvanian Review. of Administrative Sciences*, v. 17E, p. 26-42, 2006.
- ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. Programa Nacional de Educação Fiscal. *Gestão democrática e controle social dos recursos públicos*. 4. ed. Brasília: Esaf, 2009.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIMÉNEZ-CHORNET, V. Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública. *El profesional de la información*, v. 21, n. 5, p. 504-508, set./out. 2012.

- GRIMMELIKHUIJSEN, S. et al. The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experimente. *Public Administration Review*, v. 73, n. 4, p. 575-586, July./ Aug. 2013.
- KEUNECKE, L. P.; TELES, J.; FLACH, L. Práticas de *accountability*: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 8, n. 16, p. 153-174, 2011.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MESSNER, M. The limits of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, v. 34, n. 8, p. 918-938, 2009.
- NEWBOLD, S. P. Federalist n°. 27: Is transparency essential for public confidence in government? *Public Administration Review*, ed. esp., p. 547-552, Dec. 2011.
- PELOTAS. Prefeitura Municipal. *Portal da Transparência*. 2014. Disponível em: <<http://www2.pelotas.com.br/transparencia/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.
- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.
- PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Portal da Transparência e Acesso a Informação*. 2014. Disponível em: <<http://www.transparencia.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2014.
- QUINTANA, A. C. et al. *Contabilidade pública*: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2011.
- QUINTANA, A. C.; JACQUES, F. V. S.; MACAGNAN, C. B. Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.
- RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade*: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 76-97.
- ROBERTS, J. No one is perfect: the limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, v. 34, n. 8, p. 957-970, 2009.
- SANTOS, P. M. et al. *Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico*. *Revista Administração Pública*, v. 47, n. 3, p. 721-744, 2013.
- SOUZA, F. J. V. et al. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 3, n. 3, p. 94-113, 2013.