

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: Análise das Informações Divulgadas nos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios Gaúchos

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.10176>

Recebido em: 3/2/2020

Aceito em: 30/11/2021

Cristiano Sausen Soares,¹ Fabricia Silva da Rosa²

RESUMO

Com o objetivo de analisar as informações divulgadas nos portais de transparência dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes, tomando por base a legislação vigente e um fragmento da literatura, desenvolveu-se o presente estudo a partir de uma abordagem quali-quantitativa e descritiva. Foram identificadas 21 variáveis de análise pautadas em critérios legais, considerando principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, além de estudos científicos publicados sobre o tema que serviram para a proposição de um quadro de análise da transparência na gestão pública municipal. Ao analisar os portais de transparência dos municípios selecionados na amostra, observa-se que Santa Maria e Novo Hamburgo são aqueles que apresentam os maiores indicadores de transparência, servindo de modelo aos demais. Em relação aos critérios identificados com maiores dificuldades de atendimento à legislação citam-se a acessibilidade às necessidades especiais e a divulgação das Demonstrações Contábeis. De forma geral, pode-se afirmar que a maioria dos municípios analisados apresenta bons indicadores de transparência, cumprindo grande parte da legislação. Os resultados podem contribuir aos entes públicos investigados e as demais entidades na análise da transparência, além de instigar os cidadãos à participação no controle social.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; municípios; portal de transparência.

TRANSPARENCY IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT: ANALYSIS OF THE INFORMATION PUBLISHED ON THE ELECTRONIC PORTALS OF THE LARGEST MUNICIPALITIES IN RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

In order to analyze the information disclosed in the transparency portals of municipalities in the State of Rio Grande do Sul with more than 100,000 inhabitants, based on current legislation and a fragment of literature, this study was developed from a qualitative-quantitative and descriptive approach. Twenty-one analysis variables based on legal criteria were identified, mainly considering the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law, in addition to scientific studies published on the subject that served to propose a framework for analyzing transparency in municipal public management. When analyzing the transparency portals of the cities selected in the sample, it is observed that Santa Maria and Novo Hamburgo are those that present the highest transparency indicators, serving as a model for the others. Regarding the criteria identified with the greatest difficulties in complying with the legislation, the accessibility to special needs and the disclosure of the Financial Statements are mentioned. In general, it can be said that most of the municipalities analyzed have good transparency indicators, complying with most of the legislation. The results can contribute to the investigated public entities and other entities in the analysis of transparency, in addition to instigating citizens to participate in social control.

Keywords: Access to Information Law; transparency portal; counties.

¹ Autor correspondente: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Av. Roraima nº 1000 Cidade Universitária Bairro – Camobi. Santa Maria/RS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/8690492516512253>. <https://orcid.org/0000-0002-6427-8699>. cristianocontador@hotmail.com

² Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis/SC, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/5460513027485956>. <https://orcid.org/0000-0003-4212-1065>

INTRODUÇÃO

Casos de corrupção e escândalos de desvios de recursos públicos provocam o interesse da sociedade por informações relativas à gestão pública e qualidade dos gastos governamentais (VISENTINI; SANTOS, 2019). Nesse contexto, a divulgação de informações relativas à governança pública, além de demonstrar a transparência na aplicação de recursos, fomentar a participação do cidadão no controle social e promover o desenvolvimento local, representa o cumprimento das determinações legais no setor público (STAROSCKY *et al.*, 2014). No Brasil, entre as principais normas que regem a transparência pública citam-se a Constituição Federal/1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Conforme a legislação vigente, a divulgação das informações governamentais, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, tem por objetivo proporcionar meios aos cidadãos para fiscalizar as ações do governo, devendo ser realizada via portal eletrônico e pode ser utilizada como ferramenta de *accountability* (RAUPP, 2016). As leis que normatizam o tema estabelecem os critérios necessários para divulgação das informações dos entes públicos, observando-se que tais atos são fiscalizados pelos órgãos de controle interno e externo (BRASIL, 2000).

Nos municípios, entre os órgãos de controle externo, encontram-se os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), responsáveis pela análise das informações divulgadas, destacando quando necessário possíveis apontamentos e adequações. Como exemplo de ações desenvolvidas nessa direção, o TCE do Rio Grande do Sul realiza anualmente um levantamento nos portais de transparência dos municípios gaúchos com o objetivo de evidenciar o seu grau de transparência, além de confrontar os resultados obtidos na análise de cada município com os resultados de exercícios anteriores (evidenciando sua evolução) e entre municípios (de forma comparativa).

Além da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, a análise dos portais de transparência dos municípios também é tema de investigação para diversos pesquisadores que se preocupam em elaborar um *framework* que possa servir de base para análise interna da transparência, tanto ativa quanto passiva (ALVES *et al.*, 2021; VISENTINI *et al.*, 2021; LYRIO; LUNKES; TAILIANI, 2018). Muitos desses estudos, no entanto, dedicam-se à proposição de *rankings* entre os entes investigados (ALVES *et al.*, 2021; MORAES JUNIOR; CARNEIRO; SILVA NETO, 2015; RAUPP; PINHO, 2013a), a comparar níveis de transparência entre eles (HOSSER *et al.*, 2015), a desenvolver modelos para mensuração da transparência (ALVES *et al.*, 2021; BONA; BORBA; MIRANDA, 2020; STAROSCKY *et al.*, 2014; CRUZ *et al.*, 2012) ou relacionar com outras variáveis, como a gestão fiscal (ROSA *et al.*, 2021), porém tais estudos não evidenciam as reais necessidades de melhorias na transparência dos entes analisados.

Nesse contexto, a literatura nacional tem se dedicado à análise da transparência dos entes públicos com a aplicação de modelos para sua avaliação (BONA; BORBA; MIRANDA, 2020; VIEIRA; BIANCHI; KRONBAUER, 2017; CASTRO SILVA; PEREIRA; ARAUJO, 2014; STAROSCKY *et al.*, 2014; RAUPP; PINHO, 2013a; CRUZ *et al.*, 2012). Tais modelos, contudo, deixam de apontar efetivamente os aspectos e critérios que devem ser aperfeiçoados para que o ente investigado alcance melhores indicadores de transparência, tendo em vista que a maioria das análises é realizada em conjunto, por regiões ou *clusters* de municípios. Assim, conhecer tais aspectos torna-se relevante aos próprios entes e aos diversos usuários das informações divulgadas, pois o aperfeiçoamento dos portais de transparência auxilia a sociedade em geral no acompanhamento das atividades governamentais e no controle social (HOSSER *et al.*, 2015).

Diante do exposto, considerando o tema transparência pública e a divulgação das informações da gestão pública via portais de transparência, pautada no argumento de que os maiores municípios tendem a apresentar maiores níveis de transparência (STYLES; TENNYSON, 2007), apresenta-se a questão: Como pode ser analisada a transparência na gestão pública dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes, tomando por base a legislação vigente e um fragmento da literatura? Para responder à questão, o presente estudo tem por objetivo analisar as informações divulgadas nos portais de transparência dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes, com base na legislação vigente e um fragmento da literatura.

Na pesquisa realizada por Hosser *et al.* (2015) foram identificadas as características dos portais de transparência das cidades gaúchas de Porto Alegre e Pelotas, a partir da metodologia proposta pela Associação Contas Abertas, cujos resultados apontam para necessidades de melhorias nos portais eletrônicos, visto que, apesar do elevado número de dados divulgados, algumas exigências não são atendidas. Conforme os autores, ainda se faz necessário analisar outros municípios gaúchos no tocante à divulgação das informações nos seus portais de transparência e identificar oportunidades de melhorias, argumentos que justificam a realização deste estudo.

Os resultados aqui apresentados visam a contribuir com os municípios analisados e os demais, além de seus gestores, devido à identificação das variáveis necessárias ao desenvolvimento da transparência ativa e passiva, pautada nas orientações legais e demais pesquisas científicas relacionadas ao tema. O estudo ainda visa a fomentar o exercício da participação social e a fiscalização dos entes públicos por parte do cidadão, tornando as informações divulgadas nos portais de transparência mais acessíveis e de fácil compreensão. Ainda, o estudo faz-se relevante ao contribuir com a identificação de oportunidades de pesquisa acerca do tema, considerando-se que foram utilizadas como fontes de dados os estudos que compõem um fragmento da literatura no contexto brasileiro e as normativas legais que determinam as variáveis necessárias à transparência.

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

A transparência na gestão pública está relacionada aos aspectos conceituais da administração e da contabilidade pública (VISENTINI; SANTOS, 2019). Por sua vez, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) tem por objetivo captar, registrar, resumir e interpretar os fenômenos que afetam o orçamento, as finanças e o patrimônio das entidades públicas (KOHAMA, 2016). Por esse motivo, as normas legais que regem as relações dessas entidades estão instituídas nos principais instrumentos de finanças públicas no Brasil (Lei 4.320/1964, Constituição Federal/1988, LRF e LAI). Além da legislação referenciada, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em conjunto com o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), atendendo ao processo de convergência às Normas Internacionais, instituíram as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP), cujos objetivos colocam em evidência o patrimônio público e suas mutações, fornecendo informações sobre receitas e despesas, com vistas à prestação de contas e incentivo ao controle social (SOARES; ROSA, 2018; VIEIRA, BIANCHI; KRONBAUER, 2017).

Conforme salienta Slomski (2006), a existência do Estado se justifica pela prestação de serviços úteis aos cidadãos, sendo necessária a adoção de mecanismos de controle interno e

externo para mensuração e apontamento da eficácia na execução dos serviços, assim como à cobrança de tributos. Nesse sentido, considerando os princípios da administração pública, a transparência atua como um atributo à gestão pública democrática ao incorporar práticas de gestão da informação e romper antigos hábitos patrimonialistas e burocráticos, visando à maior participação do cidadão nas decisões governamentais (CASTRO SILVA; PEREIRA; ARAÚJO, 2014).

O direito do cidadão de participar efetivamente das atividades do setor público foi garantido no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988). A partir dessa participação esperava-se a possibilidade de uma crescente melhoria na gestão pública e na qualidade dos serviços prestados (SILVA JUNIOR; SEGATTO; SILVA, 2016). Para fortalecer tal possibilidade, contudo, a LRF (LC 101/2000) foi instituída na administração pública brasileira, tendo como foco a responsabilidade na gestão fiscal, de forma planejada e transparente (BRASIL, 2000). Complementarmente à LRF, a Lei de Transparência (LC 131/2009) determina a disponibilização de informações detalhadas e em tempo real, relativas à execução financeira e orçamentária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2009). Assim, a Lei determina que as informações devem ser divulgadas nos portais eletrônicos dos órgãos públicos, via Internet, principalmente quanto às receitas e despesas, obedecendo aos prazos para tal divulgação (BRASIL, 2009).

Da mesma forma, Visentini *et al.* (2021) destacam que outras exigências informacionais foram incorporadas, sendo sancionada a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), cuja finalidade é garantir o acesso à informação aos diversos usuários e interessados, individual ou coletivamente, cuja disponibilização deve ocorrer com linguagem de fácil compreensão, conforme o artigo 5º (BRASIL, 2011). Desse modo, a LAI atribui obrigações aos entes públicos, em especial aos municípios, quanto à transparência pública, devendo observar os critérios de clareza, objetividade, acesso livre e simplicidade nos dados divulgados (RAUPP; PINHO, 2013b).

Considerando o exposto, Avelino *et al.* (2014) destacam as dimensões que devem ser atendidas em relação à transparência pública: (i) Publicidade – ampla divulgação à sociedade das informações com tempestividade; (ii) Compreensibilidade – apresentação das informações em linguagem acessível e simples, voltadas ao perfil dos usuários e (iii) Utilidade e relevância – com garantia de veracidade das informações. Tais dimensões mencionadas e os conceitos de transparência pública estão intimamente ligados aos aspectos de governança, representando a capacidade do ente público de instituir políticas necessárias ao alcance dos seus objetivos, com vistas ao aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, a partir de garantias aos cidadãos para maior atuação no controle social e responsabilização aos gestores públicos, mediante prestação de contas (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Nesse sentido, na visão de Matias-Pereira (2010), para existir uma boa governança, deve haver a participação proativa de todos os envolvidos, desde os gestores políticos até os órgãos de controle, incluindo a sociedade organizada. É nesse ponto que a transparência revela sua importância, por sintetizar a função de divulgar as informações para a participação social no processo de fiscalização das ações dos gestores públicos e realizar a prestação de contas dos atos da gestão, cujas variáveis estão relacionadas aos diversos conceitos de *accountability*.

Muitos autores destacam a dificuldade de estabelecer um conceito de *accountability*, porém, de acordo com Schedler (1999), percebe-se a sua ligação com a transparência a partir de duas dimensões essenciais: a primeira refere-se à obrigação dos agentes públicos de prestar

contas, informando as razões e as causas de seus atos; e a segunda diz respeito aos limites e capacidades de aplicar sanções a esses agentes públicos que deixam de obedecer seus deveres e cumprir suas obrigações. Assim, Ferreira (2006) aduz que *accountability* é uma atribuição do Estado, ao passo que o controle social é uma atividade inerente à sociedade civil, que deve ser instrumentalizada com informações da gestão pública para tal fim.

Nesse sentido, diferentes estudos podem ser identificados na literatura com relação ao tema no contexto brasileiro, tendo como propósito a investigação da transparência no âmbito municipal, seja em relação ao poder Legislativo ou Executivo, tendo em vista que a legislação referenciada não distingue os procedimentos de transparência entre os poderes ou considera suas particularidades (VISENTINI *et al.*, 2021). Dessa forma, a partir de um levantamento bibliográfico, constituiu-se um fragmento da literatura nacional que serve de referência para evidenciar as características desse campo de pesquisa.

Em se tratando da transparência no poder Legislativo, o estudo de Raupp e Pinho (2011) analisou 17 portais eletrônicos de Câmaras Municipais das cidades que possuem mais de 50.000 habitantes no Estado de Santa Catarina. Os resultados remetem a uma capacidade média desses portais na promoção de prestações de contas, em contraste à capacidade alta de transparência e baixa de interação com o cidadão. Em outro estudo, Raupp e Pinho (2013a) investigaram os portais eletrônicos das Câmaras Legislativas de 93 cidades catarinenses, propondo um *ranking* em termos da construção de *accountability* (prestação de contas, transparência e participação social). Para os autores, os resultados evidenciam a baixa ou nula capacidade para promoção de *accountability* da maioria dos portais analisados, servindo apenas como murais eletrônicos. Continuando, os mesmos autores investigaram comparativamente os portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores de 25 cidades baianas e 27 cidades catarinenses. Para Raupp e Pinho (2013b), o conjunto dos portais analisados não permite afirmar que há uma efetiva prestação de contas à sociedade por parte do legislativo dos municípios participantes da pesquisa.

Andrade e Raupp (2017), por sua vez, investigaram as 50 maiores cidades brasileiras, em termos populacionais, em relação à transparência no Poder Legislativo, à luz da Lei de Acesso à Informação. Os resultados revelam que grande parte das Câmaras municipais atende parcialmente à transparência, o que indica a necessidade de revisão das práticas de gestão da informação e de uma nova cultura organizacional no Legislativo brasileiro. Como lacuna de pesquisa, os autores sugerem a investigação das causas que justificam a baixa adesão da LAI no Poder Legislativo dos governos locais.

No contexto do Poder Executivo, foco desse trabalho, o estudo de Cruz *et al.* (2012) verificou o nível de transparência das informações acerca da gestão pública dos 96 municípios brasileiros mais populosos, bem como as características e indicadores socioeconômicos que podem explicar a transparência observada. Para tanto, foi desenvolvido um instrumento denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), cujos resultados evidenciam baixos níveis de transparência nos municípios observados.

Souza *et al.* (2013) analisaram a transparência dos municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Norte, totalizando oito municípios, a partir do modelo proposto por Biderman e Puttomatti (2011), pautado em três parâmetros: (i) conteúdo, (ii) séries históricas e atualização e (iii) usabilidade. Os resultados evidenciam que os melhores indicadores dos municípios investigados referem-se ao parâmetro séries históricas, enquanto há necessidade de melhorias nos demais parâmetros para alcançar melhor transparência.

O estudo de Staroscky *et al.* (2014) avaliou o nível de transparência dos portais eletrônicos dos municípios catarinenses que fazem parte da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Chapecó, tomando por base uma análise quantitativa por meio da metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C). Os resultados evidenciam baixo grau de transparência nos municípios analisados. Por outro lado, Bernardes, Santos e Rover (2015) estudaram como as prefeituras da Região Sul do Brasil estavam instituindo a LAI, estabelecendo um *ranking* em relação ao atendimento das determinações legais. Para os autores, o percentual de municípios com mais de 10 mil habitantes que apresentam indicativo da presença da lei, até aquele momento, era pequeno, revelando certa desatenção dos gestores públicos à legislação. Já Castro Silva, Pereira e Araújo (2014) analisaram a criação de valor econômico e a transparência na disponibilização de informações contábeis de um órgão público municipal da cidade de Patos de Minas/MG, por meio do modelo proposto por Slomski (2006), cujos achados sinalizam que o município gera economia de escala e retorno superior ao custo de oportunidade, maximizando o bem-estar social. Para os autores, há oportunidades de investigação ao avaliar o desempenho e a qualidade da prestação dos serviços à sociedade.

Moraes Junior, Carneiro e Da Silva Neto (2015) realizaram um estudo com o objetivo de identificar o nível de divulgação das informações de 50 municípios no Estado de Rondônia, ordenando-os em um *ranking*, por meio do modelo proposto por Raupp e Pinho (2013a), pautado em três dimensões: Prestação de contas, Transparência e Informação e Participação. O *ranking* apurado revela que os municípios não fornecem as informações necessárias ao controle social, evidenciando a ausência de *accountability* nos municípios de Rondônia, sendo percebido o descompasso entre as informações divulgadas e as exigências legais. Raupp, de Abreu e Abreu (2015) também investigaram a disponibilização à sociedade em meio eletrônico das informações dos municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes (133 cidades). Os resultados identificam que a transparência ainda não é uma realidade para muitos municípios brasileiros, mesmo considerando sua importância. Os autores salientam a necessidade de se investigar as razões desse descumprimento legal, por meio de estudos mais aprofundados.

Rosa *et al.* (2015) estudaram o percentual de municípios da Região Sul do Brasil que divulgam as informações em seus portais eletrônicos de acordo com o artigo. 8º da LAI. Para tanto, foram acessados os portais de transparência de 216 municípios, com população superior a 10 mil habitantes. Os dados permitem afirmar que, em geral, os municípios atendem parcialmente à legislação, sendo evidenciada como oportunidade de pesquisa a comparação de tais requisitos entre diferentes regiões brasileiras. Já o estudo de Cruz, Silva e Spinelli (2016) analisou uma amostra de 34 cidades brasileiras em relação à presença da Controladoria Geral do Município (CGM), cuja atuação apresenta melhorias na transparência municipal e no monitoramento da LAI, mediante avaliação das solicitações e respostas aos pedidos formais de informações. Os autores identificam 4 estágios de estruturação da LAI quanto à avaliação da transparência passiva: (i) retorno no prazo até 20 dias; (ii) retorno no prazo prorrogado, até 30 dias; (iii) retorno após o prazo e (iv) ausência de retorno. O estudo conclui que os municípios precisam aprimorar as ações de controle interno para o atendimento das obrigações legais. Ademais, os autores salientam a necessidade de criação de sistemas de controles gerenciais que podem colaborar com as entidades públicas no desempenho de novas funcionalidades, além de manter aberto um diálogo com a sociedade civil.

Silva Junior, Segatto e Silva (2016) investigaram 30 municípios mineiros com população superior a 100 mil habitantes, mediante consulta aos portais de transparência para verificar a divulgação das informações de execução financeira e orçamentárias, com base em um instrumento de avaliação composto por 18 variáveis, adaptado de Souza *et al.* (2013). Os resultados identificam que todos os municípios investigados possuem portais eletrônicos. Além disso, nem todos os requisitos obrigatórios são divulgados, com algumas informações sendo de difícil visualização. Conforme os autores, as cidades mineiras com maior população são aquelas que menos atendem aos critérios definidos em lei, destacando-se que os portais consultados permanecem por longos períodos em manutenção, prejudicando o acompanhamento tempestivo dos atos governamentais.

Raupp (2016) também investigou a transparência passiva de 283 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, a partir de uma análise descritiva, mediante o envio de pedidos de informações nos seus respectivos portais de transparência, segregando-os em: (i) não permite o envio do pedido; (ii) permite o envio, mas não houve resposta ou o retorno foi insuficiente ou fora do prazo e (iii) permite o envio e houve resposta satisfatória no prazo legal. Os resultados evidenciam que apenas 22,62% dos municípios investigados apresentam resultados satisfatórios, enquanto a maior parte não cumpre a legislação, seja por problemas tecnológicos ou por retornos incompletos, sinalizando a importância de outros estudos relacionados ao tema para promoção de ajustes legais. Nesse sentido, o estudo de Eckert *et al.* (2016) investigou a qualidade das informações divulgadas nos *sites* das prefeituras da Serra Gaúcha quanto à remuneração de seus servidores. Os resultados indicam que não há relação entre a qualidade da informação e a divulgação da remuneração completa dos servidores, evidenciando que as informações necessitam de aprimoramentos para serem úteis ao cidadão.

No estudo de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) foi analisado o grau de transparência do portal eletrônico de 40 municípios gaúchos com mais de 50 mil habitantes, por meio da utilização de indicadores para atribuir conformidade à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação, adaptados de Silva (2013). Os resultados identificam que muitos municípios não divulgam informações relativas ao orçamento e execução orçamentária e, quando o fazem, não atendem aos critérios de clareza e tempestividade. A análise foi realizada de forma agrupada, por mesorregião, concluindo que os aspectos menos atendidos se referem aos relatórios de prestações de contas (quanto à LRF) e ao critério de acessibilidade (quanto à LAI).

Conforme exposto, verificam-se lacunas teóricas e empíricas em relação à análise da transparência na gestão pública municipal, considerando a legislação vigente e os estudos anteriores. O presente estudo, no entanto, difere dos demais ao analisar de forma quali-quantitativa as variáveis apontadas na legislação que abarca o tema e os resultados de estudos científicos anteriores. Assim, na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos empregados para a realização da pesquisa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Por meio do problema evidenciado desenvolveu-se uma pesquisa com abordagem quali-quantitativa, cujos objetivos definem seus aspectos descritivos, apoiada na pesquisa bibliográfica e documental (RICHARDSON, 1999). Como estratégia de pesquisa optou-se pelo levantamento, tendo como objeto de análise os maiores municípios do Estado do Rio Grande

do Sul (RS), considerando a classificação adotada por Raupp (2016) que considera maiores municípios aqueles com mais de 100 mil habitantes.

Visando ao alcance do objetivo, foram selecionados estudos publicados no contexto brasileiro que representassem um fragmento da literatura, evidenciando suas características e oportunidades para futuras pesquisas. Nesse sentido, para constituir um Portfólio Bibliográfico (PB), foi utilizada a ferramenta *Proknow-C* (ENSSLIN; ENSSLIN; PINTO, 2013). Ressalta-se que a seleção do PB ocorreu em maio de 2018, sendo utilizada a base de dados *Spell (Scientific Periodicals Electronic Library)*, cuja busca partiu do título, resumo e palavras-chave, mediante os termos: portal de transparência, município, e Lei de Acesso à Informação. Justifica-se a escolha por esta base de dados em razão da concentração e disponibilidade gratuita de estudos dos principais periódicos científicos da área de Administração pública e Contabilidade que demandam interesse no tema.

Após a busca inicial dos artigos realizou-se a leitura dos títulos e resumos, excluindo-se aqueles que não estavam alinhados à pesquisa bem como os que não apresentavam reconhecimento científico com ao menos uma citação até o mês de maio do ano de 2018. Foram incorporados ao PB, portanto, os estudos científicos publicados até o ano de 2018, cujo reconhecimento é atribuído a partir da citação dos pares. Assim, ao final do processo de seleção foram identificados 20 estudos para constituir o PB. A partir de então foram reconhecidos os autores e periódicos em destaque, conforme a frequência. De forma complementar, foram identificadas as legislações que se apresentam como norteadoras do tema e exigem dos entes públicos a divulgação de informações nos portais de transparência.

Dessa forma, desenvolveu-se um *framework* contendo uma relação de variáveis para análise da transparência, sendo investigados os municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes, considerando as informações divulgadas nos respectivos portais de transparência em relação ao ano de 2017. Conforme Styles e Tennyson (2007), justifica-se a escolha dos municípios de maior porte pelo fato de que estes tendem a divulgar maiores níveis de informações relativas à gestão pública. Assim, apresentam-se no Quadro 1 os municípios analisados, considerando a população estimada (2017) de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os respectivos endereços dos portais de transparência consultados.

Quadro 1 – Municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes

Id.	Município	População	Endereço eletrônico (<i>Site</i> da Prefeitura)
01	Porto Alegre	1.484.941	http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/
02	Caxias do Sul	483.377	https://caxias.rs.gov.br/transparencia
03	Pelotas	344.385	http://www2.pelotas.com.br/transparencia/
04	Canoas	343.853	http://sistemas.canoas.rs.gov.br/transparencia/servlet/home
05	Santa Maria	278.445	https://www.santamaria.rs.gov.br/transparencia/
06	Gravataí	275.146	https://gravatai.atende.net/?pg=transparencia#!/
07	Viamão	253.717	https://www.viamao.rs.gov.br/portal/transparencia
08	Novo Hamburgo	249.508	https://novohamburgo.atende.net/?pg=transparencia#!/
09	São Leopoldo	230.914	http://www.saoleopoldo.rs.gov.br
10	Rio Grande	209.378	https://riogrande.ccanet.com.br/transparencia
11	Alvorada	208.177	https://www.alvorada.rs.gov.br/transparencia
12	Passo Fundo	198.799	http://www.pmpf.rs.gov.br/transparencia/

13	Sapucaia do Sul	139.476	http://portal.sapucaiaodosul.rs.gov.br/multi24/sistemas/transparencia/
14	Uruguaiana	129.784	http://177.36.44.89:7778/pronimtb/index.asp
15	Santa Cruz do Sul	127.429	http://www.santacruz.rs.gov.br/servicos/portal-da-transparencia
16	Cachoeirinha	127.318	http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/sic
17	Bagé	122.209	http://www2.bage.rs.gov.br:8080/ecidade_transparencia/
18	Bento Gonçalves	115.069	http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/
19	Erechim	103.437	http://www.pmerechim.rs.gov.br/pagina/203/portal-transparencia
	Total	5.425.362	

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Conforme o Quadro 1, os 19 municípios gaúchos investigados contemplam uma população total estimada em 2017 de 5.425.362 habitantes, observando-se que a população total estimada do Estado do Rio Grande do Sul era de 11.322.895 habitantes, distribuídos entre os 497 municípios. Esse dado mostra que os 19 municípios investigados representam em torno de 47,92% da população do Estado. Entre esses municípios, a capital (Porto Alegre) e as cidades da região metropolitana são aquelas que concentram a maior parte da população, enquanto as demais apresentam menores densidades demográficas.

O Portal da Transparência de cada uma das 19 cidades foi consultado no intuito de analisar se a transparência é uma realidade para os maiores municípios gaúchos, considerando as determinações legais. Para tanto, foi utilizado como instrumento de coleta e análise de dados um protocolo de observação, constituído a partir das variáveis identificadas na literatura e na legislação, formado por 21 (vinte e uma) variáveis.

A consulta ao portal dos municípios analisou a presença de cada uma das variáveis e se apresentada de forma satisfatória é assinalado SIM (S) (atribuindo-se nota 3), caso contrário, se não apresentada, é assinalado NÃO (N) (nota 0), ou ainda se apresentada de forma parcial, assinalando-se PARCIALMENTE (P) (nota 1). Ao final, é esperada a nota máxima ao atingir 63 pontos (100%). Os percentuais calculados indicam o alcance proporcional de atendimento aos critérios, sendo observadas oportunidades de melhoria quando não atingido 100% e em qual aspecto. Por fim, realizou-se uma análise teórico-comparativa para evidenciação dos resultados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Análise do PB acerca da transparência pública no contexto brasileiro

O fragmento da literatura constituído acerca das informações divulgadas no Portal da Transparência dos municípios no contexto brasileiro é composto por 20 estudos que serviram de base para identificação de características e oportunidades de pesquisa, cujas variáveis foram observadas em termos de frequência. Os estudos que compõem o PB são apresentados no Quadro 2, destacando-se os autores, ano de publicação e periódicos.

Quadro 2 – Estudos de transparência pública municipal no contexto brasileiro

Id.	Autor	Ano	Periódico
01	Vieira, Bianchi e Kronbauer	2017	Desenvolvimento em Questão
02	Andrade e Raupp	2017	Desenvolvimento em Questão
03	Bernardo, Reis e Sediya	2017	Revista Ciências Administrativas
04	Silva Junior, Segatto e Silva	2016	Revista Catarinense de Ciências Contábeis
05	Cruz, Silva e Spinelli	2016	Cadernos da EBAPE
06	Raupp	2016	Revista Contemporânea de Contabilidade
07	Eckert <i>et al.</i>	2016	Sociedade, Contabilidade e Gestão
08	Rosa <i>et al.</i>	2016	NAVUS Revista Gestão e Tecnologia
09	Moraes Junior, Carneiro e da Silva Neto	2015	AOS – Amazônia, Organizações e Sustentabilidade
10	Macadar, de Freitas e Moreira	2015	Revista Gestão & Tecnologia
11	Hosser <i>et al.</i>	2015	ConTexto
12	Raupp, de Abreu e Abreu	2015	Revista Catarinense de Ciências Contábeis
13	Castro Silva, Pereira e Araujo	2014	Desenvolvimento em Questão
14	Bernardes, Santos e Rover	2015	Revista de Administração Pública
15	Staroscky <i>et al.</i>	2014	Reuna
16	Raupp e Pinho	2013a	Revista de Contabilidade UFBA
17	Raupp e Pinho	2013a	Revista Administração Pública e Gestão Social
18	Souza <i>et al.</i>	2013	Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade
19	Cruz <i>et al.</i>	2012	Revista de Administração Pública
20	Raupp e Pinho	2011	Cadernos da Ebape

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Os dados do Quadro 2 destacam o professor Fabiano Maury Raupp como um dos autores em destaque entre aqueles que se dedicam ao tema, realizando grande parte de seus estudos no contexto do poder Legislativo. Ressalta-se que o autor contribui com seis artigos no PB. Atualmente Raupp é professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e também é uma das referências mais citadas pelos artigos do PB, sendo citado em 12 estudos (60%).

Em relação aos 15 periódicos identificados no PB que abriram espaço para publicações relativas ao tema, identificam-se 3 artigos publicados na Revista Desenvolvimento em Questão como aquela que mais vezes divulgou estudos acerca do assunto. A Revista está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí. No ano de 2018 a revista estava avaliada no extrato B2 do Qualis, conforme a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes). Além desse periódico, citam-se a Revista de Administração Pública, a Revista Catarinense de Ciências Contábeis e a Revista Cadernos da Ebape, com 2 estudos cada. Outros 11 periódicos publicaram 1 estudo cada. Esses dados demonstram que o assunto é do interesse de diversos periódicos que abrem espaço à Administração e Contabilidade pública.

Quanto aos objetivos identificados nos estudos do PB, verifica-se a preocupação dos autores em observar indicadores nos portais de transparência dos municípios, tanto em relação ao poder Legislativo quanto ao Executivo, destacando-se o período de maior número de publicações a partir do ano de 2015. Grande parte dos estudos foi realizada em municípios pertencentes aos Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). Entre os modelos adotados para análise ressalta-se a importância de Raupp como um dos autores

mais influentes, cujo modelo inclui aspectos teóricos e empíricos e foi utilizado em outros dois estudos no PB, tanto no contexto Legislativo quanto no Executivo.

Com base nos estudos selecionados, verifica-se a importância da LRF e da LAI como legislações que norteiam o tema. Diante disso, observadas as normativas vigentes citadas no PB para identificação das variáveis necessárias à transparência na gestão pública municipal, apresenta-se no Quadro 3 as variáveis em consonância aos estudos anteriores.

Quadro 3 – Variáveis normativas identificadas para análise no Portal da Transparência

Cód	Elemento/Critério	Forma de análise no Portal da Transparência	Base Legal
1	Pedido de informações – SIC	Formulário específico, contendo os dados de identificação do solicitante, contato e conteúdo do pedido.	arts. 9º e 10º Lei 12.527/2011
2	Relatórios estatísticos	Divulgação anual contendo dados estatísticos sobre os pedidos recebidos, atendidos e indeferidos.	art. 30 Lei 12.527/2011
3	Informações organizacionais	Registro das competências e estrutura organizacional, com endereço, telefone e horário de atendimento.	art. 8º; §1º Lei 12.527/2011
4	Repasse e transferências	Divulgação das transferências realizadas pelo município a outros entes.	art. 8º; § 1º; II e III, Lei 12.527/2011
5	Despesas	Registro da execução orçamentária, contendo: (i) número do empenho, valor liquidado e pago; (ii) classificação orçamentária, especificando unidade, função, subfunção, natureza da despesa e fonte de recurso; (iii) credor beneficiário do pagamento; (iv) bens fornecidos ou serviços prestados; (v) procedimentos licitatórios, incluindo dispensa ou inexigibilidade de licitações.	art. 8º; §1º; III da Lei 12.527/2011; art. 2; I da LC 131/2009; e, art. 7º, I Decreto nº 7.185/2010
6	Receitas	Registro das informações, contendo: (i) natureza da receita; (ii) previsão dos valores da receita; (iii) valores arrecadados, inclusive valores extraordinários. As informações relativas às receitas, despesas e repasses devem ser atualizadas com dados históricos, ferramentas de pesquisa e geração de arquivos em diferentes formatos.	art. 2º, I da Lei 12.527/2011; LC 131/2009; art. 7º, I Decreto 7.185/2010
7	Relatórios de transparência na gestão	Relatório Circunstanciado (RC); Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO); Relatório de Gestão Fiscal (RGF).	art. 48 LC 101/2000
8	Licitações	Relação dos procedimentos licitatórios com respectivos editais e resultados, incluindo registros de preços, processos licitatórios fracassados ou desertos.	art. 8º, §1º, IV Lei 12.527/2011
9	Contratos celebrados	Relação de contratos celebrados, contendo o resumo dos contratos e aditivos firmados.	art. 8º, §1º, IV Lei 12.527/2011
10	Dados gerais de programas, ações, projetos e obras	Informações para o acompanhamento de programas e ações de governo, projetos e obras, em conjunto ou separadas, permitindo identificar sua situação atual.	art. 7º, III, a; art. 8º, § 1º Lei 12.527/2011
11	Administração do Patrimônio Público	Apresentar, de forma resumida, os dados dos bens imóveis (descrição do bem, endereço e situação) e veículos (modelo, ano, placa e situação).	art. 7º; VI Lei 12.527/2011
12	Recursos humanos	Relatório de informações à administração dos recursos humanos, indicando a remuneração, cargo e função, contendo: (i) relação nominal dos servidores; (ii) cargo ou função desempenhada por servidor; (iii) tabela com valor da remuneração dos cargos e funções.	art. 8º, §2º Lei 12.527/2011

13	Diárias	Pagamento de diárias, contendo: nome do beneficiário, cargo, número de diárias utilizadas por afastamento, período, motivo, destino e tabela de valores das diárias, conforme legislação local.	art. 8º, §2º Lei 12.527/2011
14	Perguntas frequentes	Seção específica que apresente perguntas e respostas relacionadas às atividades e serviços desenvolvidos, com base nos questionamentos mais recebidos.	art. 8º, §1º; IV Lei 12.527/2011
15	Ferramentas de pesquisa geral	Existência de mecanismos de pesquisa que possibilite a busca da informação de forma ágil.	art. 8º, §3º, I Lei 12.527/2011
16	Canal de comunicação com o cidadão	Existência de espaço como “fale conosco” ou “ouvidoria”, constando telefone e e-mail para atendimento das demandas do cidadão no Portal da Transparência, permitindo a comunicação para solução de dúvidas, sugestões, elogios, reclamações, entre outras ações, mediante formulário específico.	art. 8º, §3º, VII Lei 12.527/2011
17	Atendimento às necessidades especiais	Acessibilidade do conteúdo do portal às pessoas com deficiência, utilizando validadores automáticos de acessibilidade nos padrões WCAG 2.0 ou e-MAG 3.0.	art. 8º, §3º, VIII Lei 12.527/2011
18	Legislação local	Apresentar em local visível o texto ou link de acesso ao instrumento legal que regulamenta a LAI e a transparência no ente público.	art. 45 Lei 12.527/2011
19	Serviços de interesse coletivo	Descrição das atividades e informações para requerimento e uso de serviços, devendo constar: Assistência Social (atendimentos e benefícios); Educação (matrículas, bibliotecas e quadras esportivas); Exercício do poder de polícia (fiscalização de competências municipais); Iluminação pública e Obras (pedidos de reparos e manutenção); Tributos municipais (informações ao contribuinte); Saneamento básico (limpeza pública e coleta de lixo); Saúde (atendimento, marcação de consultas e disponibilidade de remédios e vacinas); Transporte coletivo (horários e percursos).	art. 7º, V Lei 12.527/2011
20	Instrumentos de Gestão Fiscal	Instrumentos de planejamento: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA, e seus anexos.	art. 48 LC 101/2000
21	Demonstrações contábeis	Demonstrações: Balanço Orçamentário (BO); Balanço Patrimonial (BP); Balanço Financeiro (BF); Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP); Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC).	art. 48, § 2º LC 101/2000

Fonte: Elaborado pelos autores (2018), com base na legislação vigente e estudos do PB.

Em relação às variáveis de análise identificadas no Quadro 3, observa-se que o atendimento à variável 1 considera a existência de serviço de informações ao cidadão, cuja divulgação não pode ser substituída pelo ícone “fale conosco” ou “ouvidoria”, sendo vedada a solicitação de motivo que justifique o pedido (ANDRADE; RAUPP, 2017; VIEIRA, BIANCHI; KRONBAUER, 2017; COMIN *et al.*, 2016; CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016; RAUPP; PINHO, 2013). Quanto aos relatórios estatísticos (2), os dados podem ser úteis à pesquisa, trazendo informações sobre tais pedidos e seus solicitantes. Já a variável 3 verifica se há informação sobre a estrutura do Executivo e funcionamento de suas unidades administrativas (ANDRADE; RAUPP, 2017; VIEIRA, BIANCHI; KRONBAUER, 2017; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

A variável 4 refere-se às informações de repasses e transferências, cujas informações podem ser apresentadas em outra página na Internet, desde que conste o devido direcionamento no portal

do ente (ANDRADE; RAUPP, 2017; VIEIRA, BIANCHI; KRONBAUER, 2017). Por outro lado, a divulgação das informações sobre Despesas (5) e Receitas (6) não pode ser substituída pela publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (VIEIRA, BIANCHI; KRONBAUER, 2017; SILVA JUNIOR; SEGATTO; SILVA, 2016). Já em relação aos Relatórios de transparência (7), devem ser apresentados: (i) Relatório Circunstanciado (RC), que apresenta uma prestação de contas do exercício anterior, encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), conforme previsto no artigo 2º, III, a, da Resolução nº 1052/2015; (ii) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), documento contábil de preenchimento bimestral, para municípios com mais de 50 mil habitantes; (iii) Relatório de Gestão Fiscal (RGF), conforme modelo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de preenchimento quadrimestral (BERNARDO; REIS; SEDIYAMA, 2017; HOSSER, C. *et al.*, 2015; RAUPP; PINHO, 2013a).

As variáveis 8 e 9 referem-se aos processos licitatórios e contratos celebrados pelo ente público (COMIN *et al.*, 2016; DA ROSA *et al.*, 2016). As entidades do setor público que estiverem com as informações atualizadas no sistema Licitacon estarão cumprindo esses requisitos desde que no seu Portal de Transparência seja apresentado o endereço eletrônico para seu encaminhamento (link de acesso) (ANDRADE; RAUPP, 2017). Quanto aos Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (10), Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) afirmam que o Portal da Transparência deve apresentar informações relativas à identificação (programa, ação, projeto, obra) e sua execução (valor empenhado, liquidado e pago), bem como sua situação atual (percentual de conclusão e data de avaliação).

Para o critério Administração do Patrimônio Público (11), deve-se avaliar se há divulgação das informações acerca do patrimônio público, de forma resumida, de bens imóveis e veículos (HOSSER, *et al.*, 2015). Caso as informações sejam divulgadas em conjunto com outros bens, devem ser adotadas ferramentas de busca, como filtros. No tocante à variável 12, o portal eletrônico deve apresentar relatório de informações relativo à administração dos recursos humanos, indicando a remuneração de cada servidor, cargo e função, bem como a legislação vigente que disciplina a remuneração dos servidores (ECKERT *et al.*, 2016; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). Além disso, a variável 13 deve informar as diárias pagas ao servidor, com nome do beneficiário, cargo, número de diárias utilizadas por afastamento, período, motivo, destino e tabela de valores das diárias (HOSSER, C. *et al.*, 2015). Esse elemento de análise somente será considerado satisfatório quando publicado em seção específica no Portal da Transparência.

Para facilitar a comunicação com o cidadão, o Portal da Transparência deve apresentar uma seção específica de perguntas e respostas frequentes (14), cuja divulgação pode ser realizada a partir de situações hipotéticas ou com base nos questionamentos recebidos (ANDRADE; RAUPP, 2017; VIEIRA; BIANCHI; KRONBAUER, 2017; ROSA *et al.*, 2016). A variável 15, no entanto, deve apresentar as possibilidades de buscas gerais (VIEIRA; BIANCHI; KRONBAUER, 2017; COMIN *et al.*, 2016), enquanto a variável 16 verifica a existência de um canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública para solução de dúvidas, sugestões, elogios, reclamações, entre outras ações (SILVA JUNIOR; SEGATTO; SILVA, 2016; CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016; RAUPP; PINHO, 2013a). Para o atendimento desse elemento de análise o ente público deve disponibilizar um formulário específico para cada ação de comunicação, ainda que na prática a análise seja direcionada ao mesmo setor.

O atendimento às necessidades especiais é outro critério que deve ser observado no contexto da acessibilidade do conteúdo do Portal da Transparência (17), devendo considerar os modelos padronizados de acessibilidade, disponíveis no governo eletrônico (VIEIRA; BIANCHI; KRONBAUER,

2017). Ainda, a variável 18 considera a presença do instrumento legal que regulamenta a Lei de Acesso à Informação e a transparência da entidade pública, ou *link* de acesso (COMIN *et al.*, 2016; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; RAUPP; PINHO, 2013a), assim como a descrição das atividades típicas desenvolvidas pelo ente (19), da mesma forma que um conjunto de informações adicionais relativas aos procedimentos necessários para requerimento e uso do serviço.

Por fim, as variáveis 20 (Instrumentos de Gestão Fiscal) e 21 (Demonstrações Contábeis) consideraram as orientações da Parte V do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), em especial no caso das prefeituras, cujas demonstrações devem ser publicadas sem a consolidação das informações relativas às fundações e autarquias da administração indireta (BERNARDO; REIS; SEDIYAMA, 2017; HOSSER *et al.*, 2015; RAUPP; PINHO, 2013a).

Análise dos Portais da Transparência dos maiores municípios gaúchos

Com base nas variáveis identificadas no Quadro 3, foi preenchido o protocolo de observação ao consultar os Portais da Transparência dos 19 municípios com mais de 100 mil habitantes do Estado do RGS, no intuito de verificar a presença dessas variáveis, cuja disponibilização deve ser realizada no respectivo portal eletrônico em local de fácil acesso, contendo o ícone com direcionamento a informações atualizadas (artigo 8º, §3º, VI); histórico de informações que permitam comparações (artigo 8º); ferramentas de pesquisa, como busca, filtros, direcionadores de opções (artigo 8º, § 3º I) e gravações de relatórios em diferentes formatos (artigo 8º, §3º II). Os resultados desta análise são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Análise dos Portais da Transparência dos municípios gaúchos

Cód.	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S
2	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	N	S	S
3	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	S
4	P	S	P	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	N	S	S
5	S	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S
6	S	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S
7	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	S
8	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
9	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
10	N	P	P	S	S	P	N	S	P	S	S	S	S	N	N	P	N	N	N
11	P	P	S	S	S	S	P	S	P	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S
12	N	P	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S	P	P	S	S
13	S	S	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S	P	P	P	S
14	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
15	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
16	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
17	P	P	P	P	P	P	S	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
18	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S
19	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
20	S	S	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S
21	S	S	P	P	S	P	N	S	S	S	N	P	N	N	S	P	N	N	S
Nota	51	55	55	59	61	57	46	61	57	54	58	59	58	52	58	53	29	50	58
%	81	87	87	94	97	90	73	97	90	86	92	94	92	83	92	84	46	79	92

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Na Tabela 1, os municípios investigados são apresentados nas colunas (sentido vertical), de acordo com o identificado no Quadro 1, enquanto as variáveis de análise estão evidenciadas nas linhas (sentido horizontal), seguindo a numeração de 1 a 21, conforme descrito no Quadro 3. Ao final, apresenta-se o somatório das notas obtidas por município na análise do Portal da Transparência, totalizando seu percentual de atendimento às normas identificadas.

A partir dos dados apresentados na Tabela 1, entre os municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes, verifica-se que Santa Maria (5) e Novo Hamburgo (8) apresentam os maiores indicadores de conformidade à legislação em relação às informações divulgadas nos seus Portais de Transparência no ano de 2017, servindo de exemplo aos demais municípios que desejam igualmente atingir melhores resultados. Destaca-se que as cidades mencionadas só não alcançaram nota máxima por que não atenderam plenamente às condições de acessibilidade para pessoas com deficiência. Por outro lado, o município de Bagé (17) é aquele que apresenta menor conformidade às normas de transparência, divulgando cerca da metade das exigências no seu Portal da Transparência ano de 2017. Cabe destacar que além de Bagé, os municípios com menores indicadores são: Viamão (7) e Bento Gonçalves (18). Essas cidades, porém, atingiram mais de 70% das exigências, ressaltando-se que as principais deficiências se apresentam quanto à divulgação dos dados para acompanhamento de projetos e obras, além da ausência das demonstrações contábeis, fatores também observáveis em outros municípios.

De modo geral, grande parte dos municípios analisados atinge indicadores satisfatórios de divulgação das informações, contrariando os resultados de estudos anteriores, como observado por Cruz *et al.* (2012) e Staroscky *et al.* (2014), o que pode sinalizar que com o passar do tempo, as administrações locais estão constantemente evoluindo no quesito transparência. Os resultados aqui revelados revelam que 10 municípios alcançaram mais de 90% das exigências legais. Ressalta-se que os municípios de Canoas (4) e Passo Fundo (12), com índice de 94% dos critérios atendidos, apresentam as mesmas deficiências em seus Portais quanto aos elementos de acessibilidade e divulgação parcial das demonstrações contábeis, estando ausente o Balanço Patrimonial no Portal do município de Canoas e o Balanço Orçamentário no portal de Passo Fundo. Caso esses elementos sejam divulgados, os municípios tendem a melhorar seus indicadores de transparência.

Em relação aos critérios de divulgação das informações, observa-se que muitos municípios apresentam dificuldades quanto aos aspectos de acessibilidade às pessoas com deficiência, posto que a maioria atende parcialmente, pois não foram verificados diferentes formatos de disponibilização das informações, relatórios e arquivos em áudio, vídeos com tradução na linguagem de sinais e outros validadores automáticos de acessibilidade nos padrões WCAG 2.0 ou e-MAG 3.0. Esse resultado corrobora os achados de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017). Destaca-se, porém, o Portal de Transparência do município de Viamão como aquele que atende com maior plenitude às condições de acessibilidade, proporcionando condições de atendimento aos usuários com necessidades especiais. As ações desenvolvidas nesse município podem servir de modelo aos demais que necessitam melhorar sua acessibilidade.

Observa-se que as variáveis 10 (Dados gerais para acompanhamento dos programas, ações, projetos e obras) e 21 (Demonstrações contábeis) são aquelas consideradas mais ausentes nos Portais da Transparência dos municípios investigados, corroborando os achados de Silva Junior, Segatto e Silva (2016). A divulgação das demonstrações contábeis, no entanto (Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Demonstração das Mutações

do Patrimônio Público e Demonstração de Fluxo Caixa) são critérios diretamente relacionados às atividades específicas da Contabilidade, cabendo maior atenção desses profissionais para sua publicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de analisar as informações divulgadas nos Portais da Transparência dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes, com base na legislação vigente e um fragmento da literatura, desenvolveu-se o presente estudo, a partir de uma abordagem quali-quantitativa e descritiva. Nesse sentido, no intuito de identificar as variáveis necessárias à transparência foi consultada a legislação que norteia o tema, pautada na LRF e LAI, além de uma seleção de artigos científicos publicados no contexto brasileiro, sendo identificados 20 estudos. Por meio desse levantamento propõe-se um quadro composto de 21 variáveis para análise da transparência na gestão pública municipal. A partir dessas variáveis foram analisados os portais de transparência de 19 municípios no RGS com mais de 100 mil habitantes, considerados maiores em termos populacionais.

Os resultados evidenciam os elementos necessários à transparência pública dos municípios, com base na legislação e nos modelos teóricos propostos pelos pesquisadores que se dedicam ao tema. De forma empírica, a análise dos Portais da Transparência revela que os municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo são aqueles que melhor atendem aos elementos legais para divulgação das informações, atingindo maiores índices de transparência em comparação com os demais analisados. Por outro lado, o município de Bagé apresenta diversas oportunidades de melhoria e precisa observar as variáveis aqui identificadas para proporcionar transparência às ações da gestão pública no município.

Observa-se em relação aos estudos anteriores uma melhor avaliação da transparência municipal com base na amostra selecionada nesta pesquisa, mostrando-se oportuna a discussão do amadurecimento da transparência e sua constante evolução, pois verifica-se o contraste em relação aos estudos anteriores que destacam os baixos indicadores de transparência. Os resultados evidenciados na pesquisa, contudo, mesmo não demonstrando a totalidade de atendimento às normas, apresentam aspectos que podem ser considerados satisfatórios. Desse modo, os resultados revelam que quase a totalidade dos municípios investigados precisa desenvolver mecanismos para atender aos usuários com necessidades especiais, este sendo o critério que apresenta o menor nível de atenção.

O estudo não teve a pretensão de esgotar o tema, tampouco atender às diferentes oportunidades de pesquisa levantadas, mas contribuir com os demais entes públicos e os municípios analisados, proporcionando a identificação de elementos necessários à transparência, bem como os pesquisadores interessados no tema. Nesse sentido, é possível afirmar que o problema de pesquisa foi respondido, salientando-se que os resultados aqui evidenciados podem fomentar a participação do cidadão na cobrança de informações necessárias ao cumprimento da legislação, elevando a participação popular na fiscalização das ações governamentais, além de instruir os agentes públicos quanto aos elementos que devem ser divulgados nos seus Portais de Transparência, incentivando o controle social.

Algumas limitações foram identificadas no presente estudo, como a necessidade de várias tentativas de acesso aos Portais da Transparência, tendo em vista os longos períodos fora do ar e em manutenção, bem como a falta de padronização dos Portais consultados, questão que demanda maior dispêndio de tempo e interesse do consultante, além da falta de clareza e objetividade nas publicações. Cabe destacar ainda que os resultados aqui evidenciados servem para os municípios investigados e para o período de análise, servindo de modelo para novas avaliações. Assim, para futuros estudos, sugere-se a análise comparativa entre municípios de diferentes portes, além de pesquisas longitudinais com o objetivo de verificar a evolução ao longo do tempo dos resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; SOUZA, P. R. R. Ranking de Transparência Ativa de Municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. 3, p. 564-581, 2021.
- ANDRADE, R. G.; RAUPP, F. M. Transparência do Legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 85-130, 2017.
- AVELINO, B. C.; CUNHA, J. V. A.; COLAUTO, R. D.; LIMA, G. A. S. F.; PINHEIRO, L. E. T. P. Divulgação voluntária do ente público: um olhar sobre o Estado de Minas Gerais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 33, n. 1, 2014.
- BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da Região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.
- BERNARDO, J. S.; REIS, A. O.; SEDIYAMA, G. A. S. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. *Revista Ciências Administrativas*, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017.
- BIDERMAN, C.; PUTTOMATTI, G. *Metodologia do Índice de Transparência*. Disponível em: http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7. Acesso em: 04 de março de 2021
- BONA, R. S.; BORBA, J. A.; MIRANDA, R. G. Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses. *Revista da CGU*, v. 12, n. 21, p. 45-63, 2020.
- BRASIL. *Lei Federal 4.320*, de 17 de março de 1964. Brasília: Senado Federal, 1964.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009 (Lei de Transparência). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2009.
- BRASIL. *Lei Federal 12.527*, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Regula o acesso às informações e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2011.
- CASTRO SILVA, W. A.; PEREIRA, M. G.; ARAÚJO, E. A. T. Estudo da criação de valor econômico e transparência na administração pública. *Desenvolvimento em Questão*, v. 12, n. 26, 2014.
- COMIN, D.; RAMOS, F. M.; ZUCCHI, C.; FAVRETTO, J.; FACHI, C. C. P. A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas determinantes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 15, n. 46, p. 24-34, 2016.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. D. S.; SILVA, L. M. D.; MACEDO, M. Á. D. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 14, n. 3, p. 721, 2016.

ECKERT, A.; TONIOLLI, T. M.; MECCA, M. S.; BIASIO, R. Relação entre a qualidade dos sites das prefeituras e o nível de divulgação da remuneração dos servidores públicos municipais. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 11, n. 3, 2016.

ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; PINTO, H. M. Processo de investigação e análise bibliométrica: avaliação da qualidade dos serviços bancários. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, v. 17, n. 3, p. 325-349, 2013.

FERREIRA, D. E. S. *Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil*. Tema: tributação, orçamentos e sistemas de informação sobre a administração pública. Monografia 2ª colocada no XI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2006.

HOSSER, C.; CRUZ, A. P. C., MACHADO, D. G.; QUINTANA, A. C. Portal da transparência: um estudo comparativo entre os municípios de Porto Alegre e Pelotas. *ConTexto*, v. 15, n. 30. p. 94-110, 2015.

LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Thirty years of studies on transparency, accountability, and corruption in the public sector: The state of the art and opportunities for future research. *Public Integrity*, p. 1-22, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1416537>

KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MACADAR, M. A.; DE FREITAS, J. L.; MOREIRA, C. R. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 15, n. 3, p. 78-100, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAES JUNIOR, D. N.; CARNEIRO, A. F.; DA SILVA NETO, J. M. Nível e ranking da transparência e acesso à informação dos municípios de Rondônia. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 4, n. 2, p. 47-64, 2015.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1.263-1.290, 2015.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos EBAP.EBR*, v. 9, n. 1, art. 7, p. 116-138, 2011.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Ranking dos legislativos locais na construção da *accountability*: um estudo a partir dos portais eletrônicos de municípios de Santa Catarina. *Revista de Contabilidade da Ufba*, v. 7, n. 1, p. 69-83, 2013a.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Os vereadores prestam contas em portais eletrônicos? Um estudo comparativo entre municípios do Estado da Bahia e de Santa Catarina. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 5, n. 3, p. 89-97, 2013b.

RAUPP, F. M.; DE ABREU, E.; ABREU, M. B. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 14, n. 42, p. 41-54, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v14n42p41-54>

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 13, n. 30, p. 34-52, 2016.

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

ROSA, F. S.; MARTINS, S.; LUNKES, R. J.; VIEIRA, D. M. A influência da transparência pública na relação entre gestão fiscal e no desempenho de municípios brasileiros. *Desenvolvimento em Questão*, v. 19, n. 54, p. 262-278, 2021.

ROSA, M. M.; BERNARDO, F. D.; VICENTE, E. F. R.; PETRI, S. M. A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. *Navus – Revista de Gestão e Tecnologia*, v. 6, n. 1, p. 72-87, 2016.

SCHEDLER, A. *The self-restraining state: power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner, 1999.

SILVA, A. L. *Evidenciação de informações nas páginas web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação*. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Curso de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, São Leopoldo, 2013.

SILVA JUNIOR, D. M.; SEGATTO, J. A. C.; SILVA, M. A. Disclosure no serviço público: análise da aplicabilidade da Lei de Transparência em municípios mineiros, v. 15, n. 44, p. 24-36. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 15, n. 44, p. 24-36, 2016.

SLOMSKI, V. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SOARES, C. S.; ROSA, F. S. O que deve ser publicado no portal de transparência? Análise do portal eletrônico dos maiores municípios gaúchos. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS-ABC, 2018. Vitória. Anais [...].* Vitória, ES, 2018.

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*, v. 3, n. 3, p. 94-113, 2013.

SOUZA, J; AUGUSTO, C. A.; SOUZA, L.; KODAMA, R. *Guia de Implantação de Portal da Transparência*. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1. ed. Brasília, 2013.

STAROSCKY, E. A.; NUNES, G. D. F.; LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J. A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. *Reuna*, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 29-52, 2014.

STYLES, A. K.; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 19, n. 1, p. 56-92, 2007.

VIEIRA, E. E. M.; BIANCHI, M.; KRONBAUER, C. A. Análise do grau de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com mais de 50 mil habitantes. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 131-163, 2017.

VISENTINI, M. S.; SANTOS, M. Transparência na gestão pública municipal evidenciada nos portais eletrônicos dos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) das Missões/RS. *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 49, p. 158-175, 2019.

VISENTINI, M. S.; SÖTHE, A.; SCHEID, L. L.; FENNER, V. U. Transparência na gestão pública: evidências da produção científica nacional e agenda de pesquisa. *Gestão & Conexões*, v. 10, n. 1, p. 73-101, 2021.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0