

Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros

Cláudia Ferreira Cruz

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Aracéli Cristina de Sousa Ferreira

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Lino Martins da Silva

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Marcelo Álvaro da Silva Macedo

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Neste estudo buscou-se verificar 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 e quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios podem contribuir para explicar o nível de transparência observado. O nível de transparência da gestão pública foi verificado a partir de um modelo de investigação denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), construído com base em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e nas experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior. As evidências empíricas apontam para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Além disso, pode-se concluir 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 desse estudo.

PALAVRAS-CHAVE: transparência; gestão pública; portais eletrônicos; municípios.

Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities

This study attempts to check the transparency level of information in public administration published in the homepages of 96 municipalities included among the 100 most populous in Brazil and what characteristics and socioeconomic indicators of the municipalities can contribute to explain the level

*Artigo recebido em nov. 2010 e aceito em ago. 2011.

of transparency observed. The level of transparency in public administration was established from a research model called Transparency Index Municipal Public Management (ITGP-M) constructed based on international codes of good governance and transparency, the Brazilian legislation and the experiences of previous studies of similar nature conducted in Brazil and abroad. The empirical evidence point to low levels of transparency, incompatible with the level of socioeconomic development of municipalities. Moreover, we can conclude that, overall, there is an association between the socioeconomic conditions of the municipalities and the levels of transparency in the disclosure of information about public administration observed in sites of large municipalities as in this study.

KEY WORDS: transparency; public management; homepages; municipalities.

1. Introdução

O presente estudo tem o propósito de abordar a questão da transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública por meio dos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros. A transparência na evidenciação dos atos e das contas da gestão pública é uma questão que encerra relevância social e que ganhou maior notoriedade no Brasil a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000. Porém, a transparência da gestão pública ainda se encontra em um estágio incipiente em decorrência de a divulgação de tais informações se dar em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos (Silva, 2009:340).

Considera-se que a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas, o que a literatura denomina de *accountability* (Silva, 2009:341). Porém, estudos realizados no Brasil (Akutsu e Pinho, 2002; Pinho, 2006; Santana Júnior, 2008; Paiva e Zuccolotto, 2009) e no exterior (Justice, Melitski e Smith, 2006; Herawaty e Hoque, 2007; Styles e Tennyson, 2007; Pérez, Bolívar e Hernández, 2008) têm constatado que há déficit de *accountability* na gestão pública, nos diferentes níveis governamentais. Uma pesquisa realizada por Grau (2000) em países latino-americanos revelou que na maioria deles o acesso livre a informações da administração pública não era permitido e, ainda, que nos poucos países em que tais informações eram acessíveis não havia nenhum dispositivo punitivo quando o acesso à informação era negado.

Esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência nos atos da administração, com destaque para acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, estão sendo gradativamente implementados no Brasil, inclusive com iniciativas de regulação própria por parte de diversos municípios (Matias-Pereira, 2006). Além disso, já estão em vigor dispositivos legais (Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 9.755/1998) que obrigam as entidades públicas a divulgar relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos públicos previstos nos instrumentos orçamentários, cujo objetivo é promover o acompanhamento por parte da sociedade da aplicação dos recursos públicos e responsabilizar os gestores que descumprirem as normas.

Conforme afirma Slomski (2005), a sociedade tem convivido com o avanço dos meios de comunicação, associado à abertura de mercado, precedido de diversas transformações em quase todos os segmentos, entre os quais se pode incluir a administração pública.

A rede mundial de computadores (Internet) tem realizado significativas mudanças no processo de comunicação humana, de modo que as formas tradicionais de comunicação atualmente contem com o auxílio de recursos tecnológicos que permitem que a distância geográfica se torne um conceito relativo. A difusão desse recurso tecnológico, que na opinião de Oliveira e Martinez (2007) tem papel preponderante como meio de propagação de informação e conhecimento em diversas áreas, além de acesso múltiplo e massivo, já permite que o mesmo seja utilizado complementarmente, inclusive por recomendação legal (Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 9.755/1998), para divulgação de informações dos atos da administração pública.

Diante dessa realidade, os códigos internacionais de boas práticas de governança na gestão pública, com destaque para os códigos elaborados pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela International Federation of Accountants (Ifac), além de sugerirem as ações que se traduzem em boas práticas, também têm apontado a internet como meio de comunicação com potencialidade de disponibilizar informações de forma tempestiva e transparente aos diversos atores sociais.

Esse trabalho buscou fazer um estudo da divulgação em meio eletrônico de informações acerca da gestão pública por parte dos grandes municípios brasileiros. Segundo Styles e Tennyson (2007:64), os municípios de maior porte tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal. Pinho (2006) também assume o pressuposto de que nos municípios mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais eletrônicos. Este estudo assume, ainda, que o município é o ente federativo mais próximo dos cidadãos e ao qual esses recorrem para suprir as principais demandas sociais. Considera-se que isso potencializa o interesse da coletividade por informações sobre a gestão dos recursos públicos sob responsabilidade dos gestores municipais.

Neste estudo, o modelo de investigação utilizado diferencia-se pela abrangência dos itens relacionados, ao considerar não apenas relatórios fiscais e financeiros, mas também informações de natureza qualitativa que, em princípio, são mais facilmente compreendidas pelos cidadãos.

A partir do exposto e do avanço do uso da internet como tecnologia de comunicação e divulgação de informações concernentes à administração pública, a presente pesquisa é norteada pela seguinte questão: Que características contribuem para explicar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros?

A partir das constatações alcançadas por pesquisas de finalidades semelhantes e da literatura sobre governança pública e transparência, foram selecionadas as seguintes características dos municípios: região, localização, participação do município em redes de integração municipal, acessibilidade do *site* da prefeitura municipal e os indicadores: PIB *per capita*,

receita orçamentária, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo (IPC) e Dinamismo municipal.

A partir da contextualização e formalização do problema de pesquisa, o estudo tem como objetivo verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e, a partir dessa verificação, identificar quais características podem estar associadas à divulgação e à transparência dessas informações.

2. Transparência na gestão pública

A preocupação com transparência na gestão pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, somente na última década do século XX esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental (Heald, 2003:723). Desde então, a concepção de transparência no âmbito do setor público tem sido crescentemente abordada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos (Silva, 2009:340; Justice, Melitski e Smith, 2006:301). Conforme o entendimento de Fox (2007:24), uma das principais razões que impulsionaram as discussões e aumento das iniciativas em torno de uma maior transparência na gestão pública foi a preocupação de que, quando o histórico das opções políticas não é conhecido, o eleitorado é incapaz de “punir” os políticos que se envolvem em corrupção e outras formas de conduta ilegal.

A despeito do crescimento da quantidade de informações divulgadas e da diversificação dos meios de acesso, Silva (2009:341) alerta que não existe razão para acreditar que o grau de transparência para os atores políticos alcançou o nível ideal do ponto de vista da sociedade. Pode-se afirmar isso em decorrência da possibilidade de que os agentes políticos sejam incentivados a manter em sigilo alguns aspectos das discussões orçamentárias, principalmente os que dizem respeito à distribuição de recursos em benefício de determinados segmentos sociais ou econômicos com a intenção de obter apoios e votos nas próximas eleições.

Bellver e Kaufmann (2005) asseguram que, nas sociedades democráticas, o acesso à informação e a transparência também podem ser considerados como um dos direitos humanos fundamentais. E Stiglitz (1999) afirma que existe um direito básico de conhecer, de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por quê. Em linhas gerais, pode-se dizer que uma gestão transparente tem como principais características o acesso às informações compreensíveis para todo cidadão e a abertura para sua participação no governo (controle social). No caso do Brasil, essa segunda característica é também um direito garantido legalmente.

A transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança. De um modo geral, a transparência deve caracterizar

todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (Cruz, Silva e Santos, 2009). No contexto da transparência fiscal, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas. No entanto, ressalta-se que dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.

Icerman e Sinason (1996) defendem que o nível de transparência na prestação de informações sobre os atos da administração pública (*accountability*) está relacionado basicamente a três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Dessa forma, considera-se que a divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve se limitar aos relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral, relatórios fiscais e financeiros), mas também de informações qualitativas que reportem desempenho, projetos e atingimento de metas em áreas relevantes para a sociedade, tais como saúde, educação, cultura, transporte, saneamento e outras. Esse pensamento é corroborado por Matias-Pereira (2006:309), quando esse autor afirma que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Transparency means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by decisions and that enough information is provided in easily understandable forms and media. This requires that decisions are made and enforced in a manner that follows rules and regulations. The word “transparency” carries with it a powerful array of moral and political associations, including honesty, guilelessness, and openness (KIM et al., 2005).

De acordo com o entendimento desses autores acerca da transparência, algumas características podem ser destacadas: informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados. Além disso, a palavra “transparência” traz consigo um importante conjunto de associações morais e políticas, entre as quais: honestidade, lisura e abertura.

Dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (Gomes Filho, 2005).

A legislação brasileira assegura alguma transparência ao definir o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à administração pública em todas as esferas de poder governamental, em todos os níveis federativos (Gomes Filho, 2005). Porém, a despeito de obrigações legais, a transparência está estreitamente relacionada à “disposição de informar”

ou, ainda, responsabilidade em prestar contas (*accountability*) em decorrência da responsabilidade da gerência de recursos públicos.

No que tange à transparência da gestão fiscal, Paiva e Zuccolotto (2009) entendem que essa se relaciona ao “fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política sobre a administração municipal em meios eletrônicos de acesso público”. No Brasil, atualmente, os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à LRF, a qual apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (LRF, art. 48).

Silva (2009:10), numa abordagem da transparência da gestão fiscal, diz que:

A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

Para esse autor, a transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores. Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

A LRF previu a possibilidade de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, ao determinar que a esses instrumentos será dada ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público. Neste trabalho, entre os diversos meios em que é possível promover “ampla divulgação” de informações concernentes à gestão pública, destaca-se o ambiente eletrônico ou virtual. De acordo com Kim e colaboradores (2005), o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) trouxe mudanças na forma de informação de operações, que tem sistematizado a transparência governamental.

De acordo com Pieranti, Rodrigues e Peci (2007:11), a internet tem desempenhado um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços à população. A grande maioria dos órgãos do governo dispõe de *homepages* que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão. Essa possibilidade de interação e prestação de serviços do governo para a sociedade é conhecida como governo eletrônico (*e-gov*), uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão. É

preciso ressaltar, porém, que as tecnologias de informação podem facilitar a transparência e a participação, mas não têm capacidade por si mesmas de pôr fim à existência de déficit democrático e de *accountability*.

Embora ainda tenha um imenso potencial de expansão e venha apresentando avanços crescentes nos últimos anos analisados, autores como Akutsu e Pinho (2002), Lock (2003), Pinho (2006) e Santana Junior (2008) consideram que a internet já constitui um meio de comunicação de amplo acesso. Isso faz da rede mundial de computadores um ambiente favorável para uma divulgação ampla e transparente de informações acerca da gestão dos recursos públicos, a exemplo de orçamentos, relatórios de prestação de contas, relatórios de avaliação de programas e projetos de iniciativa do poder público, entre outros.

Platt Neto e colaboradores (2007:77) entendem que “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”. Santana Junior (2008:69), a esse respeito, acrescenta que um dos mecanismos que pode contribuir para o exercício da cidadania é assegurar que um maior número de moradores do município tenha acesso à internet. A disponibilização de informações sobre a gestão pública e a execução orçamentária pode ser mais ágil e tempestiva a partir dos meios eletrônicos.

A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da LRF, passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população. Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade. Icerman e Sinason (1996), a partir de um estudo sobre a *accountability* governamental nos Estados Unidos, alertam que, apesar do apoio popular e da importância da *accountability* governamental, ainda permanece uma discrepância entre o que os governos estão dispostos a disponibilizar em termos de informação e o que os cidadãos esperam.

3. Metodologia

3.1 Perfil da amostra da pesquisa

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007), levantados na Contagem da População realizada em 2007, o Brasil possui uma população de aproximadamente 184 milhões de habitantes, os quais estão distribuídos em 5.564 municípios. Neste estudo optou-se por investigar os municípios considerados de grande porte, tanto os que são capitais dos estados, quanto os que se localizam no interior, os quais constituem a população-alvo. Dessa forma, o critério adotado foi o recorte dos 100 maiores municípios

brasileiros de acordo com a população. Os 100 maiores municípios brasileiros concentram cerca de 75,5 milhões de habitantes, mais de 41% do total da população do país, o que torna o estudo relevante, uma vez que investiga informações relativas à gestão pública para uma parcela bastante significativa da população brasileira e que em 2007 respondeu por aproximadamente 60% de toda a riqueza produzida no país.

3.2 Coleta de dados

A coleta de dados, incluindo o levantamento dos municípios e os endereços das respectivas *home pages*, a observação e a análise dos dados, informações e serviços disponíveis nos portais, foi realizada nos meses de setembro a dezembro de 2009. Para identificação das *home pages* dos municípios foi utilizada a plataforma de busca *on-line* do Google (www.google.com.br), adotando-se como expressão padrão “Prefeitura Municipal de [nome do município]”. Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), esta seria a forma mais simples para um cidadão leigo em “tecnologia de informação” localizar a *home page* de seu município. Foram consideradas *home pages* válidas aquelas que possuíam a extensão .gov, definida pela seguinte configuração “nomedomunicípio.sigladoestado.gov.br”. Ressalta-se que não houve dificuldade de localizar as *home pages* dos municípios na plataforma de busca que, em geral, apareceram na primeira página de resultados.

A análise dos portais a partir do modelo de investigação proposto foi feita seguindo o seguinte procedimento: ao acessar a *home page*, o conteúdo era acessado a partir do mapa do *site*; quando a *home page* não continha mapa do *site*, a busca era feita a partir dos *links* existentes na página principal; as informações não localizadas eram buscadas por meio do serviço de busca, caso esse fosse disponibilizado no *site*.

Os portais eletrônicos que apresentaram dificuldade de acesso ou estavam em construção foram acessados três vezes durante o período da pesquisa. No decorrer da coleta de dados, foram excluídos quatro municípios: Brasília (DF), Macapá (AP), São João de Meriti (RJ) e Caruaru (PE). O primeiro foi excluído por não possuir as características e estrutura administrativa comuns aos municípios brasileiros, tais como prefeito, vereadores, secretarias municipais, entre outras; os demais foram excluídos porque suas *home pages* não puderam ser acessadas em todas as tentativas realizadas.

3.3 Construção do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)

O instrumento de coleta de dados para construção do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal teve como base o *Índice de transparencia de los ayuntamientos* (ITA), desenvolvido pelo comitê espanhol da organização Transparência Internacional para análise

da transparência em meio eletrônico de municípios espanhóis. Como o ITA continha itens e referências legais que não são comuns ao contexto dos municípios brasileiros, alguns itens foram excluídos e outros inseridos. Os itens que foram inseridos têm como referência os códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, a legislação brasileira aplicável e experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior.

As informações que compõem o modelo de investigação da transparência da gestão pública municipal foram baseadas nos seguintes subsídios:

- ▼ Code of Good Practices on Fiscal Transparency (FMI, 2007);
- ▼ Constituição da República Federativa do Brasil;
- ▼ Herawaty e Hoque (2007);
- ▼ Governance in the public sector: a governing body perspective (IFAC, 2001);
- ▼ *Índice de transparencia de los ayuntamientos 2009* (TI – Espanha, 2009);
- ▼ Justice, Melitski e Smith (2006);
- ▼ Lei Complementar nº 101/2000;
- ▼ Lei Complementar nº 131/2009;
- ▼ Lei nº 4.320/1964;
- ▼ Lei nº 8.666/1993;
- ▼ Lei nº 9.755/1998;
- ▼ Lei nº 10.257/2001;
- ▼ *OECD Best practices for budget transparency* (OECD, 2002);
- ▼ Pérez, Bolívar e Hernández (2008);
- ▼ Santana Junior (2008);
- ▼ Welch e Wong (2001).

A partir das recomendações dos códigos de governança, da legislação e das experiências de pesquisas anteriores, observou-se que havia informações comuns. Além das informações comuns, foram consideradas as que, de alguma forma, fazem referência à atuação governamental, bem como os resultados da mesma. O instrumento de coleta de dados foi organizado em seis categorias de informações para facilitar o registro, organização, padronização e análise dos dados, conforme apresentado no quadro 1 a seguir.

Quadro 1
 Categorias de informações constantes do ITGP-M

Código	Categorias de informações	Pontuação máxima	Objetivos da divulgação
C1	Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	10	Prover o cidadão de informações básicas sobre os ocupantes de cargos eleitos e a estrutura administrativa municipal.
C2	Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal	11	Prover ao cidadão acesso à legislação municipal ordinária e também aos instrumentos de planejamento que orientam a gestão orçamentária (receitas e despesas).
C3	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	36	Prover ao cidadão acesso aos principais relatórios sobre a situação econômico-financeira do município, no tocante à execução do orçamento, gestão dos ativos e das dívidas do município.
C4	Interação com os cidadãos e com a sociedade	19	Prover ao cidadão informações sobre os serviços prestados <i>on-line</i> no portal do município, as possibilidades de interação e participação na definição das preferências governamentais.
C5	Análise do portal do município	7	Possibilitar uma análise das condições de acessibilidade e navegabilidade do portal do município.
C6	Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60	Prover o cidadão de informações claras e objetivas em áreas consideradas de maior interesse e cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos: política tributária, administração, licitações e compras, segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, gestão ambiental, atividades econômicas (indústria, comércio, serviços e agricultura), trabalho e transportes.

Dessa forma, o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) pode ser representado pela seguinte expressão:

$$\text{ITGP-M} = \Sigma C1 + \Sigma C2 + \Sigma C3 + \Sigma C4 + \Sigma C5 + \Sigma C6$$

Os itens que compõem o instrumento de coleta de dados foram considerados a partir de uma lógica binária, ou seja, a sua existência na *home page* leva a pontuação 1 (um) e a não existência, a pontuação 0 (zero). No entanto, alguns itens da categoria “Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais” referem-se a relatórios periódicos que constituem obrigações da prefeitura, tais como: prestações de contas, os demonstrativos previstos na Lei nº 4.320/1964, além dos relatórios previstos na Lei nº 101/2000, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), com seus anexos e sua versão simplificada, Relatório da Gestão fiscal (RGF), com seus anexos e sua versão simplificada, e também os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas em relação às prestações de contas anuais.

Para esses demonstrativos, a pontuação por sua disponibilização na *home page* do município considerou uma escala proporcional. De acordo com Pereira (2004:62), uma escala proporcional mede os atributos de forma que os acréscimos em atributos sejam representados por acréscimos proporcionais em valores de escala. Segundo esse autor, quando se tem atributos que apresentam acréscimos, é aconselhável que a escala utilizada reflita esses acréscimos. Para estabelecer a proporção, utilizou-se como referência a periodicidade máxima dos relatórios previstos pela LRF, que são maioria na categoria C3 — Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais. A razão é que o número máximo dos relatórios previstos da LRF seria equivalente a 10 anos (os relatórios da LRF são exigidos desde o ano 2000). Assim, adotou-se o critério descrito no quadro 2 a seguir.

Quadro 2
Critérios de pontuação dos itens periódicos do modelo de investigação

Parâmetro	Pontuação
1 – 3 anos	1 ponto
4 – 6 anos	2 pontos
7 – 10 anos	3 pontos

Esse critério foi definido após a conclusão da coleta de dados. Assim, durante a coleta de dados, foram feitos o registro de quantidade total de anos em que os relatórios estavam disponíveis e, em seguida, a padronização conforme o critério adotado.

3.4 Variáveis

Para este estudo foram selecionados os seguintes indicadores como variáveis explicativas: PIB *per capita*, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo (IPC), Dinamismo Municipal. O intuito é que os mesmos possam, de alguma forma, refletir as condições econômicas e sociais dos municípios pesquisados.

As demais variáveis analisadas no presente estudo são: Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (variável dependente), região, localização, receita orçamentária, participação em redes de integração e acessibilidade do *site* (variáveis explicativas).

O quadro a seguir resume as variáveis consideradas neste estudo.

Quadro 3
Resumo das variáveis utilizadas no estudo

Variáveis	Indicador	Definição
Dependente	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)	Variável de natureza quantitativa que pode variar de 0 a 143, que consiste no escore resultante da aplicação do instrumento de coleta de dados proposto nas <i>home pages</i> dos municípios.
Independente	Região	Variável categórica decorrente do agrupamento dos municípios de acordo com a região geográfica onde se situa o estado a que pertencem.
	Localização	Variável categórica resultante do agrupamento dos municípios de acordo com a localização em termos de capital, região metropolitana e interior do estado.
	Participação em redes de Integração	Variável dicotômica resultante do agrupamento dos municípios da amostra em dois grupos: os que participam e os que não participam de redes de integração municipal.
	Acessibilidade do site	Variável dicotômica resultante da aprovação ou não da <i>home page</i> dos municípios no Avaliador e Simulador de Acessibilidade de Sítios (Ases).
	PIB <i>per capita</i>	Indicador do nível de atividade econômica do município.
	Receita orçamentária	É o total arrecadado pelo município em tributos, contribuições, receitas de serviços, transferências e outros em 2008; representa a capacidade de geração de receitas do município.
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Índice que mede o nível de desenvolvimento humano de um município a partir de indicadores de educação, longevidade e renda.
	Taxa de alfabetização	Percentual das pessoas acima de 15 anos de idade que são alfabetizadas; indica o nível educacional de uma população.
	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Índice que tem como objetivo acompanhar o desenvolvimento humano, econômico e social de todos os municípios brasileiros.
	Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS)	Índice que tem como objetivo compreender e estimular a melhoria das gestões municipais.
	Índice de Potencial de Consumo (IPC)	Índice que mede o potencial de consumo de um município a partir dos seguintes fatores: renda das famílias, consumo das famílias em relação à riqueza produzida (PIB) e variação da renda dos municípios (arrecadação tributária).
	Dinamismo Municipal	Índice que objetiva identificar a capacidade que cada município tem de crescer em relação a si próprio, a partir dos seguintes indicadores: índice de potencial de consumo, evolução do PIB, economia municipal, operações bancárias, geração de novos negócios e investimentos municipais em áreas sociais.

Considera-se que a principal limitação desse estudo relaciona-se com a construção do modelo de investigação para o índice de transparência da gestão pública municipal (variável dependente). A definição do que deve ser divulgado acerca da gestão pública na *home page* de

um município para que ele seja considerado transparente é uma questão passível de discussão. Embora a escolha das informações para o modelo de investigação tenha considerado a característica de se referir a informações que tratem da atuação e dos resultados da gestão pública municipal, com o modelo adotado, correu-se o risco de deixar de fora outras informações que também podem ser relevantes. Além disso, não foi estabelecida uma ponderação acerca da relevância das informações para a transparência da gestão pública municipal. No modelo proposto, buscou-se apenas quantificar as informações divulgadas nos *sites* dos municípios.

4. Resultados

4.1 O nível de transparência da gestão pública municipal

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das categorias que formam o índice de transparência da gestão pública municipal (ITGP-M).

Tabela 1
Estatística descritiva dos subitens do instrumento de coleta de dados

Categoria	Mínimo	Máximo possível	Máximo observado	Média	Desvio padrão
C1 – Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	0	10	9	4,57	1,85
C2 – Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal	0	11	11	7,38	3,39
C3 – Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	0	36	35	9,28	8,62
C4 – Interação com os cidadãos e com a sociedade	0	19	14	7,81	3,00
C5 – Análise do portal do município	1	7	6	3,77	1,21
C6 – Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	5	60	55	33,29	11,51
Geral (ITGP-M)	15	143	122	66,10	23,91

Conforme já apresentado, o instrumento de coleta de dados foi composto com base na literatura sobre boas práticas de governança na gestão pública e também em experiências de pesquisas anteriores, com o objetivo de avaliar a divulgação de informações acerca da gestão pública nas *home pages* dos maiores municípios brasileiros. Os indicadores constantes do instrumento de coleta de dados foram organizados em grupos de acordo com as características dos mesmos.

A média geral do índice de transparência (ITGP-M) foi 66,10, porém se trata de uma distribuição consideravelmente dispersa. Sendo 143 a pontuação máxima possível, observou-se que o município com menor pontuação alcançou 15 pontos (Carapicuíba — SP) e o município

com maior índice atingiu 122 pontos (Londrina — PR). Por se tratar dos maiores municípios brasileiros em termos populacionais, que juntos respondem por 60% do PIB brasileiro, considera-se que os municípios da amostra apresentaram um nível de transparência de informações da gestão pública municipal incompatível com o seu desenvolvimento socioeconômico.

4.2 Análise de regressão

A regressão foi estimada pelo método dos mínimos quadrados. Esse método visa achar a menor soma possível dos quadrados dos resíduos. Para estimação do modelo de regressão, utilizou-se a abordagem *Stepwise*, considerada o mais comum dos métodos de busca sequencial. Os pressupostos da regressão linear foram atendidos do modelo proposto (normalidade dos resíduos – Sig. = 0,988, homoscedasticidade dos resíduos – Sig. = 0,504, linearidade dos coeficientes, ausência de autocorrelação serial nos resíduos – Durbin-Watson = 1,625 e ausência de colinearidade entre as variáveis explanatórias – Tolerance = 0,968 e VIF = 1,033).

As tabelas 2, 3 e 4, a seguir, apresentam os parâmetros do modelo estimado que inclui as variáveis: receita orçamentária e dinamismo municipal.

Tabela 2
Resumo do modelo de regressão

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
0,752	0,566	0,557	15,923

Observa-se que o coeficiente de determinação ajustado (*Adjusted R Square* – R^2), que mede o grau de ajustamento da reta de regressão às observações e indica a proporção da variabilidade da variável dependente que é explicada pelas variáveis independentes, é 55,7%. Em outras palavras, o R^2 indica que 55,7% da variação na variável dependente ITGP-M são explicados pelas variações ocorridas nas variáveis independentes consideradas no modelo: receita orçamentária e dinamismo municipal. Os demais parâmetros foram superiores aos outros modelos obtidos a partir do *Stepwise*, indicando a superioridade do modelo de regressão, considerando as variáveis citadas.

Tabela 3
Teste Anova para o modelo de regressão

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	30.736,671	2	15368,336	60,612	0,000
Residual	23.580,287	93	253,551		
Total	54.316,958	95			

Para análise da regressão linear, considera-se que quanto menores forem os resíduos quadrados, mais preciso será o modelo. A soma total dos quadrados (54.316,958) é o resíduo quadrado encontrado, caso fosse utilizada somente a média da variável dependente ITGP-M para predição. Com as variáveis independentes incluídas no modelo, esse resíduo caiu para 23.580,287. O teste *F* analisa o efeito do conjunto das variáveis explicativas sobre a variável dependente, verificando a probabilidade de os parâmetros da regressão serem iguais a zero. A hipótese nula desse teste afirma que o R^2 é igual a zero. Como o Sig. (0,000) é menor que o α estabelecido (0,05), rejeita-se a hipótese nula de que o R^2 é igual a zero e conclui-se que a regressão é significativa no conjunto de seus parâmetros estimados. Isso indica ainda que pelo menos uma das variáveis independentes exerce influência sobre a variável dependente e o modelo é significativo.

Tabela 4
Coeficientes do modelo de regressão

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
	B	Std. Error	Beta	t	Sig.
(Constant)	-293,528	38,364		-7,651	0,000
Receita Orçamentária	16,314	1,915	0,592	8,520	0,000
Dinamismo Municipal	0,280	0,052	0,371	5,343	0,000

A partir da análise da equação da regressão, tem-se que a variação de um ponto percentual na variável Receita Orçamentária provoca uma variação de 16,3 pontos percentuais, em média, na variável dependente, e a variação de 1 ponto percentual na variável Dinamismo Municipal acarreta uma alteração de 0,28 ponto percentual, em média, no ITGP-M. Assim, a variável que apresenta maior impacto sobre a variável dependente é a Receita Orçamentária. A equação de regressão pode ser sumariamente descrita da seguinte forma:

$$\text{ITGP-M} = -293,528 + 16,314 \ln \text{Receita Orçamentária} + 0,28 \text{ Dinamismo Municipal}$$

Conforme pode ser observado na tabela 4, de acordo com o teste *t*, a probabilidade de que os coeficientes das variáveis explicativas sejam estatisticamente nulos tende a zero, o que garante significância ao modelo.

Assim, da análise de regressão, verifica-se que o modelo estimado consegue explicar em torno de 56% das variações que ocorrem com o índice de transparência através das variações na receita orçamentária e no dinamismo municipal, sendo mais relevantes as variações na receita orçamentária.

4.3 Análise de clusters

Para a realização da análise de *cluster*, optou-se por utilizar como variáveis aglutinadoras os desempenhos obtidos por município nas categorias de informações que compõem o modelo de investigação (ITGP-M). As variáveis aglutinadoras, que já foram apresentadas no quadro 1, são: C1 — Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; C2 — Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; C3 — Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; C4 — Interação com os cidadãos e com a sociedade; C5 — Análise do portal do município; e C6 — Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão. Nessa pesquisa a formação dos *clusters* foi realizada no SPSS a partir do método *TwoStep Cluster*.

A partir dos dados das categorias para cada município, foi definido automaticamente pelo SPSS que o número máximo de *clusters* gerados seria 15 e, como o critério de agrupamento selecionado foi o *Schwarz's Bayesian Criterion* (BIC), elege-se como melhor agrupamento aquele que apresentar o menor valor do BIC. Os resultados obtidos revelam que o melhor agrupamento deu-se a partir da formação de dois *clusters* (BIC=378,576), uma vez que as demais quantidades de *clusters* resultantes apresentaram um valor do BIC superior. O nível de confiança adotado foi de 95%.

O desempenho dos 96 municípios da amostra em cada uma das seis categorias de informações que compõem o modelo de investigação deu origem a dois agrupamentos de municípios: o *cluster* 1 com 50 objetos (52%) e o *cluster* 2 com 46 objetos (48%).

As tabelas 5, 6, 7 e 8 apresentam a disposição dos municípios da amostra após a formação dos *clusters*, de acordo com as seguintes características qualitativas: região, localização, participação na rede Mercocidades e acessibilidade do *site*.

Tabela 5
Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa região após a formação dos *clusters*

Região	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Sudeste	25	52,1%	23	47,9%	48
Sul	13	72,2%	5	27,8%	18
Nordeste	7	38,9%	11	61,1%	18
Norte	3	42,9%	4	57,1%	7
Centro-Oeste	2	40,0%	3	60,0%	5
Total	50		46		96

De acordo com a classificação dos municípios da amostra por região, a formação dos *clusters* revela uma concentração dos municípios da região Sul no *cluster* 1, enquanto a maior parte dos municípios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste foi alocada no *cluster* 2. Por sua vez, os municípios da região Sudeste, a mais representativa da amostra, apresentaram uma divisão mais equilibrada entre os dois *clusters*.

Tabela 6
Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa localização após a formação dos *clusters*

Localização	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Capital	19	79,2%	5	20,8%	24
Região Metropolitana	9	25,7%	26	74,3%	35
Interior	22	59,5%	15	40,5%	37
Total	50		46		96

Conforme a classificação dos municípios da amostra por localização em termos de capital, região metropolitana e interior do estado, a formação dos *clusters* revela uma concentração dos municípios que são capitais no *cluster* 1, enquanto a maior parte dos municípios localizados em regiões metropolitanas foi alocada no *cluster* 2. Por sua vez, os municípios localizados no interior dos estados, a categoria mais representativa da amostra, apresentaram uma divisão mais equilibrada entre os dois *clusters*, embora cerca de 60% tenham sido incluídos no *cluster* 1.

Tabela 7
Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa participação na rede Mercocidades de integração municipal após a formação dos *clusters*

Rede Mercocidades	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Sim	28	70,0%	12	30,0%	40
Não	22	39,3%	34	60,7%	56
Total	50		46		96

No que tange à classificação dos municípios da amostra em termos de participação na rede Mercocidades de integração municipal, a formação dos *clusters* revela uma concentração dos municípios que estão integrados à rede no *cluster* 1 (70%); por sua vez, o *cluster* 2 abrange mais de 60% dos municípios que não participam da rede Mercocidades.

Tabela 8
Disposição dos municípios em relação à variável qualitativa acessibilidade do *site* após a formação dos *clusters*

Acessibilidade	Cluster 1		Cluster 2		Total
	F	f	F	f	
Aprovados	28	58,3%	20	41,7%	48
Não aprovados	22	45,8%	26	54,2%	48
Total	50		46		96

Com referência à classificação dos municípios da amostra quanto à acessibilidade do *site*, a formação dos *clusters* revela uma distribuição mais equilibrada, embora a maioria (58%) dos municípios cujas *home pages* foram aprovadas quanto à acessibilidade tenha sido alocada no *cluster 1* (70%); por sua vez, o *cluster 2* incluiu mais de 54% dos municípios cujas *home pages* não foram aprovadas quanto à acessibilidade.

Tabela 9
Média das variáveis de natureza quantitativa por *cluster* e no geral

Variáveis	Cluster 1	Cluster 2	Geral
ITGP-M	84,88	45,70	66,10
População	1.033.795	441.721	750.093
PIB <i>per capita</i> (R\$)	23.137	12.680	18.126
Receita 2008 (mil R\$)	1.818.309	505.84	1.189.418
IDH-M	0,821	0,779	0,801
Taxa de Alfabetização (%)	93,63	90,79	92,27
Índice Firjan	0,816	0,756	0,787
IRFS	0,504	0,490	0,497
IPC	0,899	0,237	0,582
Dinamismo Municipal	113,88	85,78	100,42

Após a formação dos *clusters*, foram levantadas as médias do ITGP-M (variável dependente) e também das variáveis explicativas de natureza quantitativa. Como se pode observar na tabela 9, para todas as variáveis apresentadas, as médias do *cluster 1* são superiores às do *cluster 2* e também do geral da amostra. Com isso, não se afirma que tais índices são variáveis discriminadoras, mas que têm potencial de auxiliar na compreensão das características dos objetos de cada agrupamento formado a partir das variáveis utilizadas na análise de *clusters*.

A tabela 10 apresenta as medidas centroides de cada uma das seis variáveis aglutinadas utilizadas na análise de *cluster*.

Tabela 10
Centroides das variáveis em cada *cluster* e no conjunto

Variável	Parâmetro	Cluster		Geral
		1	2	
C1	Média	5,54	3,52	4,57
	Desvio padrão	1,474	1,643	1,851
C2	Média	9,24	5,35	7,38
	Desvio padrão	1,661	3,641	3,394
C3	Média	14,56	3,54	9,28
	Desvio padrão	8,584	3,449	8,617
C4	Média	9,80	5,65	7,81
	Desvio padrão	2,010	2,331	2,999
C5	Média	4,36	3,13	3,77
	Desvio padrão	1,025	1,067	1,209
C6	Média	41,38	24,50	33,29
	Desvio padrão	7,071	8,578	11,511

De acordo com as medidas de cada uma das variáveis utilizadas para formação dos *clusters*, verifica-se que, para todas, o *cluster* 1 apresenta valores mais elevados. Pode-se afirmar que isso significa que os municípios incluídos no *cluster* 1 foram aqueles que apresentaram um maior nível de informações relativas à gestão pública, de acordo com o modelo de investigação adotado. Em outras palavras, se os municípios do *cluster* 1 tiveram melhor desempenho nas categorias que formam o modelo de investigação, é lógico admitir que, em média, o índice de transparência dos mesmos foi significativamente superior.

O método *TwoStep Cluster* (TSC) de formação de *clusters* apresenta também a relevância de cada uma das variáveis utilizadas no agrupamento dos objetos. De acordo com o *Bonferroni Adjustmet*, nos dois *clusters* todas as variáveis contribuíram para agrupar os municípios. Porém a relevância no *cluster* 1 segue a seguinte ordem: C6, C2, C4, C1, C3 e C5. No *cluster* 2, a ordem de relevância foi: C3, C6, C4, C1, C5 e C2. Nota-se que o desempenho na variável C6, que contempla informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão em áreas específicas de interesse público, apresentou regularidade na relevância, sendo a primeira variável mais relevante no *cluster* 1 e a segunda no *cluster* 2.

A partir dos resultados verificados na análise de *clusters*, tem-se que: foi possível agrupar os 96 municípios da amostra em dois grupos (*clusters*). O *cluster* 1 é aquele que apresen-

tou os maiores desempenhos médios nas variáveis explicativas quantitativas consideradas nesse estudo (população, PIB *per capita*, receita orçamentária, IDH-M, taxa de alfabetização, Índice Firjan IRFS e IPC e dinamismo municipal) e também na variável dependente (ITGP-M). O *cluster* 1 contempla a maioria dos municípios da região Sul e 19 das 24 capitais da amostra. Além disso, a maioria dos municípios integrantes da rede Mercocidades também está no *cluster* 1. Por sua vez, o *cluster* 2 contém os municípios com menores desempenhos nas variáveis utilizadas na formação dos *clusters* e nas variáveis explicativas quantitativas consideradas neste estudo. A maioria dos municípios situados em regiões metropolitanas está no *cluster* 2, que contém também a maior parte dos municípios da amostra não integrados à rede Mercocidades.

5. Considerações finais

Neste estudo buscou-se compreender, à luz do problema de pesquisa levantado, o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e quais características socioeconômicas dos municípios podem estar relacionadas com o nível de transparência observado. A amostra é composta por 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil. As características selecionadas dos municípios foram: região, localização, participação do município na rede Mercocidades, acessibilidade do *site* da prefeitura municipal e os indicadores: PIB *per capita*, receita orçamentária, IDH-M, taxa de alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios, Índice de Potencial de Consumo e Dinamismo municipal.

Tendo em conta os conceitos de governança pública e de transparência apresentados, entende-se que a *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a internet.

Para atingir os propósitos desse estudo, os níveis de transparência das informações acerca da gestão pública nos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros foram levantados mediante a construção de um modelo de investigação denominado de Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Esse índice foi elaborado com base em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior.

Os itens que compõem o ITGP-M foram organizados em seis categorias de acordo com as características das informações. As categorias foram as seguintes: informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; informações sobre a

interação com os cidadãos e com a sociedade; análise do portal do município; e informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão, a qual contemplou informações de áreas de grande interesse social, entre as quais: segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, meio ambiente, atuação dos setores econômicos (indústria, comércio, serviços e agricultura), emprego e renda, e transporte.

Em relação aos objetivos apresentados, com base na pontuação levantada, constatou-se que os municípios da amostra não divulgaram de forma completa as informações acerca da gestão pública municipal, de acordo com o modelo de investigação proposto. Das seis categorias de informações do modelo, em cinco delas não se observou atendimento a todos os itens. A média geral do índice de transparência (ITGP-M) foi 66,10. Sendo 143 a pontuação máxima possível, observou-se que o município com menor pontuação alcançou 15 pontos (10,5%) e o município com maior índice atingiu 122 pontos (85%). Por se tratar dos maiores municípios brasileiros em termos populacionais, que juntos respondem por 60% do PIB brasileiro, considera-se que os índices alcançados, em média, são baixos, haja vista que estão abaixo de 50% da pontuação máxima possível. Entende-se também que os municípios apresentaram um nível de transparência de informações da gestão pública municipal incompatível com seu desenvolvimento socioeconômico.

O modelo estimado consegue explicar em torno de 56% das variações que ocorrem com o índice de transparência, através das variações na receita orçamentária e no dinamismo municipal, sendo mais relevantes as variações na receita orçamentária.

Por meio da análise de *clusters*, os municípios da amostra foram divididos em dois grupos: o primeiro grupo congrega os municípios com melhor desempenho médio no índice de transparência e também nos indicadores socioeconômicos considerados. Esse grupo também contém a maioria das capitais, dos municípios das regiões Sul e Sudeste e também a maioria dos municípios integrantes da rede Mercocidades. O segundo grupo contém os municípios com menores desempenhos médios nas variáveis utilizadas na formação dos *clusters* e nas variáveis explicativas quantitativas utilizadas nesse estudo. A maioria dos municípios situados em regiões metropolitanas está no segundo *cluster*, que contém também a maior parte dos municípios da amostra não integrados à rede Mercocidades.

Com base nos resultados apresentados, pode-se considerar 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 desse estudo. Essa associação, em geral, tem direção positiva, ou seja, melhores condições socioeconômicas tendem a implicar maior nível de transparência por parte dos municípios.

Essas conclusões se restringem à amostra e ao período analisado. Para pesquisas futuras, sugere-se que sejam agregados diferentes indicadores ao modelo de investigação com vistas a aperfeiçoar as tentativas de mensurar a divulgação de informações acerca da gestão pública em meios eletrônicos.

Referências

- AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G. Sociedade da informação, accountability, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. *Transparenting transparency: initial empirics and policy applications*. The World Bank, 2005.
- BRASIL. *Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- CRUZ, C.F.; SILVA, L.M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, II, Recife, 2009. *Anais...* Anpad, 2009.
- FOX, J. Government transparency and policymaking. *Public choice*, v. 131, n. 1, p. 23-44, Apr. 2007.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Code of good practices on fiscal transparency*. 2007. Disponível em: <www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>. Acesso em: 30 out. 2009.
- GOMES FILHO, A.B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, Santiago, 2005. *Anais...* Clad, 2005.
- GRAU, N.C. Responsabilización por el control social. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (Org.). *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Clad/BID/Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.
- HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.
- HERAWATY, M.; HOQUE, Z. Disclosure in the annual reports of Australian government departments. *Journal of Accounting & Organizational Change*, Victoria, v. 3, n. 2, p. 147-168, 2007.
- ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. *Public Fund Digest*, v. VII, n. 1, p. 64-80, 1996.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contagem da População 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Governance in the public sector: a governing body perspective*, Study n. 13. New York: IFAC, Aug. 2001.
- JUSTICE, J.B.; MELITSKI, J.; SMITH, D.L. E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices? *The American Review of Public Administration*, v. 36, n. 3, Sept. 2006.

KIM, P.S. et. al. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, Washington, v. 65, n. 6, Nov./Dec. 2005.

LOCK, F.N. Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet. Dissertação (mestrado em gestão pública para o desenvolvimento do Nordeste) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, J.R.S.; MARTINEZ, A.L. A contabilidade e o hipertexto: um estudo sobre o uso de *websites* como meio de disseminação científica contábil por instituições de ensino superior brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 97-108, jan./abr. 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD best practices for budget transparency — 2002*. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2009.

PAIVA, C.P.R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXIII, São Paulo, 2009. *Anais... Anpad*, 2009.

PEREIRA, J.C.R. *Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais*. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

PÉREZ, C.C.; BOLÍVAR, M.P.R.; HERNÁNDEZ, A.M.L. e-Government process and incentives for online public financial information. *Online Information Review*, Bradford, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

PIERANTI, O.P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXI, Rio de Janeiro, 2007. *Anais... Anpad*, 2007.

PINHO, J.A.G. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, São Paulo, 2006. *Anais... São Paulo: Anpad*, 2006.

PLATT NETO, O.A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

SANTANA JUNIOR, J.J.B. *Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil*. Dissertação (mestrado em ciências contábeis) — Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Recife, 2008.

SILVA, L.M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.

STIGLITZ, J.E. *On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life*. Oxford Amnesty Lecture, 1999.

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

TI — ESPANHA. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA. *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2009 (ITA)*. Disponível em: <www.transparencia.org.es/>. Acesso em: 14 jan. 2009.

WELCH, E.W.; WONG, W. Global information technology pressure and government accountability: the mediating effect of domestic context on website openness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, London, v. 11, n. 4, p. 509-538, Oct. 2001.

Cláudia Ferreira Cruz é professora assistente da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: claudiacruz@facc.ufrj.br

Aracéli Cristina de Sousa Ferreira é professora titular da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFRJ. E-mail: araceli@facc.ufrj.br.

Lino Martins da Silva é professor voluntário no Programa de Mestrado em Contabilidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: smartins@uninet.com.br.

Marcelo Álvaro da Silva Macedo é professor adjunto da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFRJ. E-mail: malvaro.facc.ufrj@gmail.com.