

Análise da transparência dos municípios da Zona da Mata mineira

Analysis of the transparency of municipalities from the region of “Zona da Mata” of Minas Gerais

Natália Sales da Silveira¹

Simone Martins²

Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto³

Walmer Faroni⁴

RESUMO: O Brasil é um país em desenvolvimento, apresentando fragilidades como dificuldade em combater a corrupção existente na gestão pública. Para enfrentar essas fragilidades, foram criados vários aparatos legais que trazem como pilar a transparência. O presente estudo tem por objetivo verificar se os municípios da Zona da Mata Mineira estão cumprindo com as exigências legais e divulgando informações de forma transparente. Para tanto, foi feita uma pesquisa descritiva, que concluiu que a transparência não se restringe basicamente à publicidade das informações e que apenas uma parte das informações é divulgada, não sendo suficiente para que os cidadãos possam exercer o efetivo controle da gestão pública.

ABSTRACT: Brazil is a developing country, however, it presents weaknesses, such as the difficulty in fighting corruption in public administration. In order to deal with these weaknesses, several legal devices have been created that bring transparency as a pillar. The present study aims to verify if the municipalities of Zona da Mata of Minas Gerais are complying with legal requirements and disclosing information in a transparent way. A descriptive research was carried out. It was concluded that transparency is not restricted basically to the publicity of the information and that only a part of the information is publicized and they are not enough for the citizens to be able to exercise the effective control of the public management.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência. Gestão Pública.

KEYWORDS: Transparency. Public Management. Public administration.

1 Universidade Federal de Viçosa. E-mail: nataliasalessilveira@gmail.com.

2 Universidade Federal de Viçosa. E-mail: simmone.martins@gmail.com.

3 Universidade Federal de Viçosa. E-mail: tainagomide@yahoo.com.br.

4 Universidade Federal de Viçosa. E-mail: walmerfaroni@gmail.com.

I. INTRODUÇÃO

O Brasil, país em desenvolvimento, apresenta um quadro de indicadores socioeconômicos que sugerem preocupação. Matias-Pereira (2012) destacam como fragilidades a serem superadas para atingir o desenvolvimento, entre outras, as deficiências nas áreas de educação e saúde, a baixa qualidade dos serviços públicos e as dificuldades para combater a corrupção, a impunidade e o crime.

Para fazer frente a estas fragilidades, desde 1964, quando entrou em vigor a Lei n. 4.320, que versa sobre o direito financeiro, normas que tratam sobre finanças públicas e atribuem responsabilidade aos que lidam com a fazenda pública foram instituídas e complementadas. O país atualmente conta com um aparato legal com o qual se espera melhorar as formas de controle sobre o patrimônio público e tornar a gestão mais eficiente.

Entre as normas, destaque para as Leis da transparência e de Acesso à Informação pelos benefícios esperados para melhor controle da corrupção, mas também por contribuírem para aproximar a sociedade do Estado, assim, permitindo o efetivo controle social e uma gestão mais sensível à opinião pública.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, pôs-se em marcha uma proposta de democracia participativa com a qual se busca resgatar a confiança nas instituições políticas e administrativas e propiciar mudança na relação entre o Estado e a sociedade, tendo uma mudança de paradigma em termos de sistema de governo. As leis que contribuem para maior transparência também contribuem para a consolidação dessa proposta de democracia, que atribui mais poder à sociedade de influenciar as decisões públicas.

De maneira geral, o que se busca é implementar formas de gestão mais participativas e eficientes, e a transparência se faz necessária para viabilizar esta proposta de governo aberto, esta proposta de democracia em que o poder emana do povo.

A preocupação em garantir aos cidadãos a transparência na evidenciação das ações e o equilíbrio das contas da gestão pública ganhou maior notoriedade no Brasil a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ribeiro (2012) destaca que “o legislador diz claramente que a responsabilidade na gestão fiscal só será atingida através de uma ação planejada e transparente. Além da transparência, a LRF resgata a figura do planejamento como forma de prevenir riscos e corrigir desvios” (RIBEIRO, 2012, p.68). Estes são os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando a importância da transparência como instrumento de controle dos cidadãos, com o presente estudo se objetiva identificar o cumprimento das exigências legais que versam sobre a transparência por parte dos municípios da Zona da Mata Mineira, com mais de dez mil

habitantes. Para tanto, buscou-se especificamente identificar as exigências legais impostas aos municípios e, ainda, analisar os sites dos municípios para verificar se a legislação está sendo observada.

Esse estudo se justifica pelo fato de contribuir para elucidar os pontos que representam desafios a serem enfrentados para viabilizar a transparência pública, através da verificação de sua concretização nos sites dos municípios, pois é nesse contexto que os cidadãos exercem em primeiro lugar sua cidadania, entram em contato com as questões que os afetam e participam da vida pública, visando, assim, à promoção da cultura da transparência e do desenvolvimento do controle social.

O presente trabalho está estruturado em tópicos que, além da introdução, estão distribuídos da seguinte maneira: Referencial teórico, que está dividido em partes, sendo elas a transparência pública e as Normas legais sobre transparência no Brasil, abordando, principalmente, os pontos que serão analisados nos portais dos municípios. O tópico que contém a metodologia da pesquisa mostra sua classificação, a técnica de coletas de dados e o método de análise, além de especificar a amostra estudada. O quarto tópico apresenta os resultados e discussões obtidos com a análise. Por fim, vem o tópico referente às considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico envolve, inicialmente, uma discussão sobre transparência pública e, em seguida, descreve as normas legais sobre transparência no Brasil, fazendo referência, principalmente, aos pontos que serão aplicados nesta pesquisa, citados nas classificações do modelo de análise sobre transparência nos municípios apresentados.

2.1. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência apresenta diversos conceitos, dependendo da área analisada. Cappelli, (2009) traz que: “Transparência, de acordo com as ciências físicas, é dita como algo através do qual se pode ver, ou seja, algo que pode permitir ou melhorar a visão sobre determinado objeto.” (CAPPELLI, 2009, p.19). Adequando esse conceito ao contexto das organizações, a autora continua que transparência:

é algo que pode permitir ou melhorar a visão sobre os processos e as informações de uma organização ao dar oportunidade de conhecimento sobre a ela, reduzir a possibilidade de omissão entre os dados dos processos, possibilitar o controle sobre os produtos e serviços prestados, facilitar a investigação e aumentar a confiança entre as organizações e a sociedade (CAPPELLI, 2009, p.19).

No contexto da Administração pública, a transparência deve

caracterizar todas as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado, tendo como base o poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009), sendo, assim, um fator primordial para o fortalecimento das relações entre o governo e o cidadão.

Ao considerar o equilíbrio fiscal das contas públicas, transparência significa a possibilidade do acompanhamento claro e transparente da execução orçamentária e das finanças públicas. No entanto, cabe ressaltar que dar publicidade não significa necessariamente ser transparente, é preciso que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas (CRUZ, 2010)

Silva (2000, p. 11), 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 ações em andamento e as ações 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.

Cruz (2010) considera que a transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública só pode ser efetivada pela garantia de que tais informações, sejam elas de natureza financeira ou não, sejam íntegras e tenham passado pelo exame de órgãos independentes (controle externo), além de terem sido produzidas em um ambiente que tenha um controle razoável dos processos desenvolvidos.

Conforme cita Guadagnin (2011), a transparência das contas públicas está atrelada a três características: publicidade, compreensibilidade e utilidade. Assim, não basta divulgar as informações, é preciso que sejam disponibilizadas de forma ampla, com linguagem acessível e boa apresentação (GUADAGNIN, 2011).

A publicidade considera a ampla divulgação em tempo hábil e acesso por vários meios da informação. A compreensibilidade pressupõe informações com linguagem acessível e com boa apresentação. Já a utilidade se fundamenta na relevância, que, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários na comparabilidade, que deve ser propiciada entre períodos e entre entidades, e na confiabilidade das informações, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado (PLATT NETO *et al.*, 2007).

A transparência pode ter várias classificações dependendo do ponto de análise, conforme mostra Zuccolotto (2014):

a) Quanto à variedade:

a. *Transparência retroativa*, que se refere à disponibilização ex post, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos; versus *tempestiva*, que é relativa ao contínuo acesso aos processos internos da administração e à disponibilidade de informações em tempo real.

b. *Transparência nominal* - ocorre quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão; versus *efetiva*, que ocorre quando os receptores das informações disponibilizadas pelo governo devem ser capazes de processá-las, compreendê-las e utilizá-las.

b) Quanto à iniciativa:

a. *Transparência ativa* - consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental.

b. *Transparência passiva* - refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc.

c) Quanto à direção:

a. *Transparência “para cima”* (vertical) - concebida pelos relacionamentos hierárquicos, em que o superior observa a conduta, o comportamento e os resultados dos subordinados;

b. *Transparência “para baixo”* (vertical) - ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes;

c. *Transparência “para fora”* (horizontal) - ocorre quando o subordinado hierárquico consegue observar o que está acontecendo “além” da organização, sendo fundamental para uma organização compreender seu ambiente e monitorar o comportamento de seus pares ou competidores; e

d. *Transparência “para dentro”* (horizontal) - ocorre quando aqueles que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior, possibilitando a criação de mecanismos de controle social através de legislações que determinam padrões de comportamento.

Quanto à variedade, o estudo trabalhou com a transparência retroativa, uma vez que verificou a presença no site de informações sobre a gestão dos recursos públicos, disponibilizadas ex post, e que deveriam ser divulgadas em intervalos periódicos. Ainda relacionada à variedade, a transparência das informações divulgadas necessitaria ser efetiva, ou seja, compreendida por todos os cidadãos, contudo, há relatórios que apresentam linguagem técnica, dificultando, assim, a compreensão de pessoas leigas.

No que se refere à iniciativa, o estudo propõe identificar, de forma simplificada, se a transparência proposta nos sites está mais voltada para a transparência ativa, que ocorre quando a iniciativa de divulgação das informações parte dos gestores públicos, ou para a transparência passiva, que ocorre pela disponibilização de instrumentos para que a iniciativa de obtenção da informação parta do cidadão.

Na classificação da transparência quanto à direção, é identificado que este estudo se preocupa com a transparência “para baixo”, pois, ao verificar a presença ou não de determinado quesito no site do município, tem-se a intenção de possibilitar que os governados observem a conduta, o comportamento e/ou os resultados de seus governantes. Ainda quanto à direção, os cidadãos podem utilizar-se da transparência “para dentro”, com a finalidade de criar instrumentos de controle social através de legislações, para determinar os padrões de comportamento dos governantes, uma vez que estão fora da organização e conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior.

A importância da transparência na gestão pública está fundamentada em vários fatores, entre eles, o fato de ser considerada um dos alicerces da gestão fiscal pública responsável e de estar ligada diretamente ao princípio constitucional da publicidade, sendo seu estímulo um dos principais objetivos da Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais à população, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve noções de cidadania (GUADAGNIN, 2011). Ao ampliar o acesso dos cidadãos às informações sobre a gestão pública, a transparência torna-se um importante instrumento de ligação entre o governo e a sociedade.

A transparência é capaz de proporcionar a criação de mais condições de confiança entre governantes e governados e, nas ações governamentais, tem sido constantemente citada como capaz de contribuir para a redução da corrupção no espaço público e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Os principais instrumentos legais que visam a garantir aos cidadãos a transparência e a possibilidade de controlar as ações da gestão pública são a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18/11/2011). Além destas leis, não se podem desconsiderar a Lei 4.320/64 e o Decreto 200/67, bases na elaboração das demais leis citadas.

Nesses instrumentos legais, já está destacada a necessidade de planejamento e de controle dos gastos públicos, sem os quais fica difícil dar transparência. Considerando a importância desse ordenamento legal para atingir o objetivo deste estudo, essas normas serão apresentadas no capítulo a seguir.

2.2. NORMAS LEGAIS SOBRE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

Nesse tópico, estão descritas as principais normas legais sobre transparência no Brasil - a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação.

Contudo, anteriores a essas leis, encontram-se a Lei 4.320/64 e o Decreto-Lei 200/67 que, apesar de não tratarem especificamente da transparência, são responsáveis pela base de elaboração das normas legais sobre o tema existentes no Brasil atualmente.

A Lei 4.320/64 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal (BRASIL, 1964). Segundo esse artigo, compete à União legislar sobre as normas gerais de direito financeiro (BRASIL, 1988), visando ao equilíbrio orçamentário das contas públicas, sendo importante por instituir os critérios para elaboração e evidenciação dos balanços públicos e, assim, permitir o controle social.

Ao estabelecer as formas de evidenciação dos resultados gerados pelas ações dos gestores públicos, torna-se possível identificar, por parte dos cidadãos, como estão sendo aplicados os recursos públicos, se estão beneficiando ou não os principais interessados, ou seja, a população. Mas para que o cidadão tenha acesso a esses resultados, é necessário que o município os mostre de forma transparente.

Já o Decreto-lei 200 de 1967 institui normas de administração financeira e de contabilidade e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, tendo em vista uma ação planejada e transparente, permitindo mudanças nos padrões da administração pública, uma maior relação entre governo e cidadão, para que esse possa controlar as ações daquele.

Esse decreto-lei trabalha com os princípios de planejamento e controle, cuja ação governamental obedecerá ao planejamento, visando a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, e o controle das atividades da Administração Federal deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, estendendo-se para o controle exercido pela população.

Além dessas leis, cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 foi a responsável pela divulgação de informações referentes aos atos da gestão pública para que fosse reconhecida como direito fundamental dos cidadãos. O inciso XXXIII do artigo 5º estabelece basicamente que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

As normas legais estudadas tornam-se mais relevante por se referirem ao direito de o cidadão conhecer e controlar as ações dos seus

governantes. Com isso, estabelece-se uma relação de parceria entre governantes e população, fazendo com que a população possa ter mais participação na gestão pública.

As principais leis sobre transparência citadas anteriormente são importantes para que se possa compreender a base utilizada neste estudo para a elaboração dos quesitos e classificações a serem verificados nos portais dos municípios da Zona da Mata Mineira, sendo descritas a seguir.

2.2.1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A LRF, em seu artigo 1º, §1º, disciplina que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Cabe ressaltar que essa legislação tem seu pilar no planejamento, na responsabilidade, no controle social e na transparência, dando destaque para o incentivo à participação popular nesse processo por meio de audiências públicas e elaboração e discussão dos planos, diretrizes e orçamentos.

O planejamento é o primeiro passo a ser dado pela administração pública, necessitando de um prévio conhecimento das despesas, de uma projeção das receitas, além da previsão de certos riscos, para que a gestão pública seja eficiente na aplicação dos recursos. (SALES; MARTINS, 2014). Conforme citado por esses mesmos autores:

No Brasil, o sistema de planejamento constitui-se de três leis que se complementam: A Lei do Plano Plurianual (PPA), cuja finalidade é estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes e metas da administração federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem como finalidade estabelecer metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a

elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que discrimina a receita e a despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, abrangendo o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social. (SALES; MARTINS, 2014, p.245)

Matias-Pereira (2012) destaca que a elaboração, a aprovação e a execução desses projetos de leis devem ser feitas de modo a evidenciar a transparência na gestão fiscal, permitindo amplo acesso às informações relativas ao processo orçamentário, compreendendo as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, além de determinar como devem ser gastos os recursos públicos, observando sempre o que foi planejado e arrecadado, obriga os gestores a prestar contas do dinheiro público à sociedade, buscando instituir um controle mediante ações e restrições voltadas ao administrador público e a aplicação de um conjunto de normas que contribuam para o cumprimento regular das metas exigidas pelas leis orçamentárias. Essas restrições são responsáveis por dificultar o mau gerenciamento dos recursos públicos, uma vez que os órgãos de controle e a sociedade têm mecanismos amplos de fiscalização desses recursos, prevendo, assim, a responsabilização dos gestores que não estiverem em conformidade com a legislação (SALES; MARTINS, 2014)

O controle dos gastos da Administração Pública pode ser feito por duas vias: pelo controle interno, em que os próprios órgãos exercem o controle de suas atividades, sendo feito pelas três esferas de governo - federal, estadual e municipal - para que exerçam suas atividades de acordo com os princípios básicos da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que são a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Eficiência; e pelo controle externo, que fica a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (SALES; MARTINS, 2014)

Além desses controles, Sales e Martins (2014) ressaltam também que

a fiscalização pode ser feita pela população, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, que deverão verificar se as metas previstas em lei estão sendo cumpridas pelos gestores, através dos relatórios publicados (SALES; MARTINS, 2014, p.245)

A transparência é um dos pontos mais importantes da LRF, pois visa a permitir uma fiscalização maior por parte da sociedade em relação aos atos praticados pela gestão pública. E conforme já foi descrito nesta

pesquisa e reafirmado por Sales e Martins (2014), a transparência é um termo mais amplo que a publicidade, pois exige, além da divulgação, que as informações sejam relevantes, confiáveis, tempestivas e compreensivas, ou seja, as informações devem ser relevantes para o cidadão e devem ser disponibilizadas de forma clara, atualizada e compreensível (SALES; MARTINS, 2014). A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 48, que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

Pela importância da transparência como um pilar da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi criada uma lei específica para tratar questões referentes à transparência na gestão pública, que será mais bem descrita a seguir.

2.2.2. LEI DA TRANSPARÊNCIA

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal e estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e na disponibilização de informações em tempo real. Abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2009)

A Lei da Transparência dá destaque à participação popular, ao acesso à informação e ao controle como formas de garantir a transparência das contas públicas. Uma das alterações determinadas por essa lei é a nova redação dada ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (BRASIL, 2009)

A Lei da Transparência acrescenta também os artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C, que visam a garantir a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações quanto às despesas e receitas dos entes federativos,

o direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de denunciar o descumprimento e o prazo para o cumprimento das determinações da lei, contados a partir da data de publicação, sendo eles:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes (BRASIL, 2009).

Percebe-se, portanto, uma preocupação com a participação popular e a questão temporal da disponibilização das informações para conhecimento dos cidadãos, respeitando um limite necessário para que os entes federativos possam se adaptar às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988.

Esse dispositivo legal traz como direito fundamental dos cidadãos o acesso à informação, em que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

A Lei de Acesso à Informação estabelece ainda que os procedimentos realizados para garantir o direito de acesso à informação devem estar em conformidade com os princípios da administração pública - Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

Constata-se, portanto, que este estudo está adequado a estes

dispositivos, ao buscar verificar se os municípios observam o quesito da publicidade das informações, através da divulgação nos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia, no caso em tela, os sites disponíveis na internet, dando destaque para as informações divulgadas sem solicitação dos interessados, promovendo, assim, a cultura da transparência e o desenvolvimento do controle social.

É importante ressaltar que a Lei de Acesso à Informação considera como informação “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011).

Tendo como referência essa lei, foram elaborados vários quesitos analisados nesta pesquisa. Em seu artigo 8º, parágrafo 1º, constam como exigências mínimas na divulgação de informações o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Outros quesitos também partem dessa lei. No parágrafo 2º do artigo 8º, há a determinação de que, para cumprimento da divulgação das informações, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), que foi o objeto de análise nesta pesquisa.

O parágrafo 3º do mesmo artigo traz ainda que os sítios deverão atender, entre outros, a requisitos de conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; e manter atualizadas as informações disponíveis para acesso.

Essa lei foi responsável por delimitar a amostra da pesquisa, uma vez que determina que os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet das exigências citadas anteriormente.

3. METODOLOGIA

A pesquisa é classificada como descritiva, pois “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p.42). Quanto à estratégia de abordagem, a pesquisa é qualitativa, podendo ser definida “como uma sequência de atividades que envolvem a redução dos

dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório” (GIL, 2002, p.133).

A técnica de coleta de dados utilizada foi a observação estruturada, feita pelo pesquisador no site dos municípios, com o intuito de verificar a presença ou não dos quesitos em análise, previamente elaborados. A observação ocorreu em sites de 47 municípios da Zona da Mata, do estado de Minas Gerais, com população superior a dez mil habitantes.

A técnica utilizada para tratamento dos dados foi a análise de conteúdo. “Essa técnica possibilita a descrição do conteúdo manifesto e latente das comunicações” (GIL, 2002, p.89).

Neste estudo, as fases da análise de conteúdo correspondem aos seguintes procedimentos: Pré-análise, em que foram definidos a amostra, os quesitos a serem analisados e suas classificações. Na exploração do material, ocorreu a coleta dos dados através da verificação da presença ou não de determinado quesito no site do município. E, por fim, foi feito o tratamento dos dados, com a elaboração de gráficos e tabelas e sua análise.

3.1. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

A amostra analisada considera 47 municípios da Zona da Mata Mineira com população superior a dez mil habitantes, tendo em vista a população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2016, que tenham site na rede mundial de computadores.

A região da Zona da Mata Mineira foi escolhida por apresentar grande heterogeneidade, reflexo do elevado desmembramento de municípios, proporcionando, assim, dados que abrangem todos os níveis populacionais considerados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo estes os seguintes níveis: Mais de 100.000 (cem mil) habitantes; entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Foram considerados para a análise os municípios com mais de dez mil habitantes, uma vez que aqueles com população de até dez mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet do chamado “rol mínimo de informações”, previsto no §1º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação. O município de Jequeri foi desconsiderado da amostra por não apresentar site na internet no período da análise.

3.2. COLETA DOS DADOS

Para atingir os objetivos desta pesquisa, primeiramente foi feito um estudo das legislações sobre transparência no Brasil, com a finalidade de identificar pontos que permitissem a divulgação das informações dos municípios, por meio do site, de forma transparente. Tendo como referência esse estudo, foram elaborados quesitos, com base também em estudo anterior feito por Santana (2008), que farão parte do modelo de análise da transparência dos

municípios, utilizado como ferramenta de coleta de dados nos sites.

Em seguida, foi feita a investigação, que ocorreu no período de 21 de abril a 15 de maio de 2017, pela observação do pesquisador aos sites dos municípios, com a finalidade de verificar a presença de pontos relevantes relacionados à transparência das informações da gestão pública municipal, que fazem parte do modelo elaborado anteriormente.

Os quesitos analisados foram agrupados de acordo com os principais pontos ligados às legislações sobre transparência abordadas nesse estudo, sendo determinadas as seguintes classificações: Acessibilidade, Planejamento, Execução do orçamento e Controle das ações.

Os pontos relevantes ligados a essas classificações foram analisados com base num questionário (Tabela 1 - Modelo de análise da transparência dos municípios), aplicado e respondido pelo pesquisador pela observação dos sites e dos portais da transparência dos municípios. As respostas ao questionário foram 1 (um) para presença ou 0 (zero) para ausência do quesito analisado no site ou portal.

A análise considerou a divulgação de dados referentes ao ano de 2016 ou aqueles que têm sua divulgação obrigatória em 2016, mas que se referem ao ano anterior.

Tabela 1 - Modelo de análise sobre transparência nos municípios

Requisitos a serem analisados		Dispositivo Legal
	<i>Acessibilidade</i>	
	<i>Transparência Ativa</i>	
1	Apresenta link para o portal da transparência na sua página na internet?	Art. 8º, §2º - Lei de Acesso à Informação
2	Contém ferramenta de pesquisa	Art. 8º, §3º, inciso I – Lei de Acesso à Informação
3	Apresenta a ferramenta de “MAPA DO SITE” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	Art. 8º, §3º, inciso I – Lei de Acesso à Informação
4	Apresenta registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Art. 8º, §1º, inciso I – Lei de Acesso à Informação
5	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	Art. 8º, §1º, inciso VI – Lei de Acesso à Informação
6	Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos,	Art. 8º, §3º, inciso II – Lei de Acesso à Informação
	<i>Transparência Passiva</i>	
7	Divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	Art. 8º, 3º, inciso VII – Lei de Acesso à Informação

8	Apresenta link para acesso ao e-SIC?	Art. 9º, inciso I – Lei de Acesso à Informação
	<i>Planejamento</i>	
9	Divulga o Plano Plurianual via internet?	Art. 3º - Lei de Responsabilidade Fiscal
10	Divulga a Lei de Diretrizes Orçamentária via internet?	Art. 4º - Lei de Responsabilidade Fiscal
11	Divulga a Lei Orçamentária Anual via internet?	Art. 5º Lei de Responsabilidade Fiscal
	<i>Execução</i>	
12	Divulga via internet as Receitas?	Art. 2º, inciso I - Lei da Transparência
13	Divulga via internet as Despesas?	Art. 2º, inciso II - Lei da Transparência e Art. 8º, §1º, inciso III – Lei de Acesso à Informação
14	Divulga os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) via internet?	Art. 52 e 53 - Lei de Responsabilidade Fiscal
15	Divulga os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) via internet?	Art. 54 e 55 - Lei de Responsabilidade Fiscal
16	Divulga via internet os Contratos?	Art. 8º, §1º, inciso IV – Lei de Acesso à Informação
17	Divulga via internet os Convênios?	Art. 2º - Lei de Acesso à Informação
18	Divulga via internet os Processos de licitação?	Art. 8º, §1º, inciso IV – Lei de Acesso à Informação
19	Divulga via internet os Valores pagos aos servidores?	Arts. 18 a 24 - Lei de Responsabilidade Fiscal
20	Divulga via internet os Valores pagos em cargos de comissão?	Arts. 18 a 24 - Lei de Responsabilidade Fiscal
21	Divulga via internet as Obras realizadas pelo município	Art. 8º, §1º, inciso V – Lei de Acesso à Informação
	<i>Controle</i>	
22	Divulga a sua Prestação de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	Art. 56 a 58 - Lei de Responsabilidade Fiscal
23	Divulga o Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) referente às prestações de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	Art. 56 a 58 - Lei de Responsabilidade Fiscal

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação e em Santana Junior (2008).

Os municípios da amostra também foram agrupados de acordo com as microrregiões a que pertencem, sendo oito microrregiões. A finalidade é identificar se há grandes diferenças entre as microrregiões com relação aos quesitos analisados.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Para atingir o objetivo do presente estudo, as análises foram feitas em duas etapas: a primeira corresponde à análise dos requisitos, com base nas classificações determinadas, e a segunda corresponde à análise dos municípios e de seus agrupamentos por microrregiões.

4.1. ANÁLISE COM BASE NAS CLASSIFICAÇÕES

A primeira etapa de análise considerou uma grade fechada com base na literatura e na legislação sobre transparência apresentada neste estudo. Nessa etapa, foi feita a classificação dos requisitos acessibilidade, planejamento, execução e controle.

Com base nos dados coletados, percebe-se que a acessibilidade é a classificação com maior número de divulgações, com uma média de 67% dos quesitos sendo disponibilizados no site. Em seguida, tem-se a execução, como cerca de 53% dos quesitos sendo divulgados. E por fim, têm-se o planejamento e o controle com menor percentual de divulgação, aproximadamente 32%.

Esses dados permitem inferir que os municípios têm conhecimento da exigência em disponibilizar mecanismos que possibilitem o acesso às informações, e as principais informações que eles buscam divulgar são aquelas relacionadas às ações executadas pelos gestores públicos. Contudo não há uma preocupação com o planejamento e o controle das ações, sendo estes importantes pilares da lei de Responsabilidade Fiscal.

Após essa análise geral, passou-se para análise específica de cada uma das classificações.

4.1.1. ACESSIBILIDADE

Para este estudo, compreendem-se por acessibilidade as ferramentas que facilitem para que os cidadãos possam localizar determinadas informações nos sites dos municípios, conforme é exigido pela Lei de Acesso à Informação.

Essa classificação apresenta duas formas de divulgação das informações, considerando a iniciativa, conforme demonstrado por Zuccolotto (2014): a transparência ativa, em que a iniciativa de divulgação parte dos gestores públicos, compreendendo a disponibilização voluntária ou por exigência legal das ferramentas que possibilitem o acesso às informações; e a transparência passiva, na qual parte dos cidadãos a iniciativa de solicitar aos gestores públicos as informações de que necessitem, que são obrigados a divulgá-las.

No que se refere à Transparência Ativa, a Lei de acesso à informação exige, por exemplo, registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.

Já com relação à Transparência Passiva, a lei exige a criação de serviços de informações ao cidadão, sendo estes o SIC físico e o e-SIC nos órgãos e entidades do poder público – no caso deste estudo, foi verificado apenas o e-SIC, por ser uma análise feita apenas por meio eletrônico – e a divulgação de e-mail ou formulário de contato institucional.

Além desses pontos, foi acrescentada como quesito a presença de um link para o Portal da Transparência, em que se espera sejam divulgadas as informações analisadas nos demais agrupamentos de quesitos e disponibilizado um mapa do site para facilitar a localização de determinada informação.

Os resultados encontrados com a análise dos quesitos classificados como acessibilidade são mostrados na Tabela 2.

Tabela 1 - Requisitos de Acessibilidade

Acessibilidade	Sim	%
<i>Transparência Ativa</i>	30	64,18%
Apresenta link para o portal da transparência na sua página na internet?	47	100,00%
Contém ferramenta de pesquisa	40	85,11%
Apresenta a ferramenta de “MAPA DO SITE” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	10	21,28%
Apresenta registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	37	78,72%
Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos?	31	65,96%
Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?	16	34,04%
<i>Transparência Passiva - Média dos quesitos</i>	36	75,53%
Divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	42	89,36%
Apresenta link para acesso ao e-SIC?	29	61,70%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na análise da acessibilidade das informações, nota-se, como ponto de destaque, a presença de link para Portal da Transparência em todos os municípios verificados. Considerando a média das respostas, observa-se que uma média de 64,18% dos quesitos relacionados à transparência ativa são divulgados, enquanto, na transparência passiva, 75,53% dos quesitos foram encontrados nos sites. Considerando a possibilidade de solicitar informações ao município, cerca de 90% deles dispõem de um e-mail ou formulário para contato e 61% têm o e-SIC disponível para acesso. Contudo, apenas 16 dos 47 municípios analisados apresentaram as perguntas mais frequentes que foram encaminhadas a eles e suas respectivas respostas.

Com isso, pode-se inferir que os municípios estão preocupados em permitir o acesso as informações através do Portal da Transparência, uma vez que está presente em todos os sites. Contudo, ainda estão mais adequados para atender as solicitações de informações, transparência passiva, do que possibilitar mecanismos para divulgação das informações por iniciativa própria. Contudo, deve-se considerar que o número de quesitos analisados é pequeno, o que pode interferir nas médias apresentadas.

4.1.2. PLANEJAMENTO

O Planejamento, nesse estudo, é considerado como princípio da Administração Pública, que deverá ser obedecido na elaboração do plano geral de governo, dos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, sendo ratificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a exigibilidade de apresentação por parte das organizações da administração direta e indireta do planejamento orçamentário, descritos também na Constituição Federal de 1988 - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) - visando a prevenir o desequilíbrio fiscal das contas.

A análise considerou a divulgação tempestiva desses instrumentos, levando em consideração o Plano Plurianual 2014-2017, por abranger o período atual a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, aprovadas em 2016, para vigência no ano de 2017, cujos resultados encontrados estão expressos na Tabela 3.

Tabela 2 – Requisitos de Planejamento

Planejamento	Sim	%
Divulga o Plano Plurianual via internet?	18	38,30%
Divulga a Lei de Diretrizes Orçamentária via internet?	13	27,66%
Divulga a Lei Orçamentária Anual via internet?	14	29,79%

Com base nos dados coletados na Tabela 3, observa-se que o

instrumento de planejamento mais divulgado pelos municípios é o Plano Plurianual, disponibilizado em 18 municípios, e que, da totalidade da amostra, apenas 13 municípios apresentaram todos os instrumentos de planejamento, permitindo concluir que ainda há pouca divulgação dos instrumentos de planejamento das ações da gestão pública, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a obrigatoriedade de divulgação desses instrumentos pelos municípios.

4.1.3. EXECUÇÃO

A execução, neste estudo, corresponde às ações empreendidas pelos gestores públicos com a finalidade de pôr em prática aquilo que foi planejado. As informações referentes à execução são tratadas, principalmente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e sua divulgação é determinada pela Lei de Acesso à Informação em seu Artigo 6º, § 4º.

Essa terceira classificação busca identificar se há divulgação das receitas e despesas executadas, dos relatórios resumidos de execução orçamentária e de gestão fiscal, dos contratos, convênios e licitações, além dos gastos com servidores, inclusive nos cargos comissionados, e das obras executadas e em andamento no município, conforme exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de acesso à Informação.

Considerando essa classificação, os dados coletados estão apresentados na Tabela 4.

Tabela 3 – Requisitos de Execução

Execução	Sím	%
Divulga via internet as Receitas?	42	89,36%
Divulga via internet as Despesas?	40	85,11%
Divulga os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) via internet?	24	51,06%
Divulga os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) via internet?	24	51,06%
Divulga via internet os Contratos?	26	55,32%
Divulga via internet os Convênios?	15	31,91%
Divulga via internet os Processos de licitação?	35	74,47%
Divulga via internet os Valores pagos aos servidores?	32	68,09%
Divulga via internet os Valores pagos em cargos de comissão?	7	14,89%
Divulga via internet as Obras realizadas pelo município	4	8,51%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com base nesses dados, observa-se o cumprimento de grande parte dos requisitos analisados, principalmente naqueles que se referem à

divulgação das receitas, presente em 89,36% dos municípios, e das despesas, presente em 85,11%. Os processos de licitação e os valores pagos aos servidores também são informações bastante divulgadas. Contudo, os valores pagos em cargos comissionados não são especificados pelos municípios. Além disso, observa-se que mais de 50% dos municípios buscam disponibilizar os relatórios relacionados à execução orçamentária e à gestão fiscal e que o requisito com menor percentual de presença nos sites dos municípios é o referente às obras realizadas e em andamento.

Portanto, subentende-se que os municípios dão grande valor à divulgação das ações que ele realiza, contudo alguns pontos críticos como o pagamento de comissão aos servidores e as obras realizadas e em andamento não são disponibilizados pela grande maioria deles, mostrando tendência de exibir apenas informações mais convenientes aos interesses da gestão pública.

4.1.4. CONTROLE

Os requisitos de controle, neste estudo, correspondem aos instrumentos que auxiliam os cidadãos no processo de controlar as ações realizadas pelos gestores públicos. Esses requisitos estão especificados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: o parecer prévio das contas, emitido pelo Tribunal de Contas do Município, e a prestação de contas através dos balanços financeiro, patrimonial e orçamentário.

Com relação a essa classificação, têm-se os dados coletados apresentados na Tabela 5.

Tabela 4 - Quesitos de análise de Controle

Controle	Sim	%
Divulga sua Prestação de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	25	53,19%
Divulga o Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), referente às prestações de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	5	10,64%

Fonte: Resultados da pesquisa.

De acordo com os dados da Tabela 5, 53% dos municípios divulgam a prestação de contas, porém os balanços apresentam linguagem mais técnica, dificultando a compreensão de pessoas leigas. A forma de trazer as informações da prestação de contas para uma linguagem mais acessível seria feita pela divulgação do parecer pelo Tribunal de

Contas do Município, que mostra o posicionamento em relação ao que foi apresentado, sendo esse parecer divulgado por apenas 5 dos 47 municípios analisados. Com base nessas constatações, entende-se que há pouca divulgação das informações responsáveis por auxiliar os cidadãos no controle, dificultando o processo de controle público das ações realizadas pelos gestores públicos.

4.2. ANÁLISE COM BASE NOS MUNICÍPIOS

A segunda etapa corresponde à análise dos dados considerando cada município da Zona da Mata e os respectivos agrupamentos de acordo com as microrregiões a que pertencem.

Em se tratando das microrregiões, os dados coletados e agrupados possibilitaram a identificação da média de requisitos divulgados em cada uma delas. Observou-se que Cataguases é a microrregião com menor percentual médio de requisitos disponibilizados nos sites de seus municípios, 45,22%, e Juiz de Fora é a que apresenta maior média de divulgação das informações, 61,49%. A diferença entre elas gira em torno dos 16%, podendo ser considerada uma diferença que não é extremamente relevante.

Em se tratando de cada município, os dados coletados sugerem, nos sites, tendência à não divulgação das informações ligadas à transparência. Considerando que os requisitos verificados correspondem a determinações legais, esperava-se que houvesse maior disponibilização das informações nos sites dos municípios.

Comparando esse número de requisitos divulgados com a população estimada para 2016, esperava-se que houvesse aumento na quantidade de quesitos divulgados quanto maior fosse a população do município, uma vez a Lei da Transparência, que entrou em vigor em 2009, determina que os municípios teriam prazo para se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal: de 1 (um) ano para os municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; de 2 (dois) anos para os Municípios que tivessem entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e de 4 (quatro) anos para os Municípios que tivessem até 50.000 (cinquenta mil) habitantes (BRASIL, 2009). Contudo, percebeu-se tendência muito pequena de maior divulgação das informações solicitadas pela lei por parte dos municípios com maior população.

Observa-se apenas menor variação entre o número de quesitos divulgados entre os municípios com maior população, enquanto entre os municípios com menor população, há uma dispersão maior entre eles, mas, ao analisar pelos níveis estabelecidos em lei, percebe-se que municípios maiores divulgam mais informações.

No nível de 10.000 a 50.000 habitantes, apenas 19 dos 39 municípios analisados apresentaram mais de 50% dos quesitos que analisados, enquanto nos municípios entre 50.000 e 100.000 habitantes, quatro entre

cinco apresentaram mais de 50% dos quesitos no site e todos os 3 municípios com mais de 100.000 habitantes tiveram mais de 50% dos quesitos no site (Tabela 5). Isso indica que os municípios com maior população divulgam mais informações.

Tabela 5 - Número de municípios que divulgam mais de 50% dos quesitos

Nº de habitantes	Mais de 50%		Total
10.000 a 50.000	19	49%	39
50.000 a 100.000	4	80%	5
Mais de 100.000	3	100%	3

Fonte: Resultados da pesquisa.

Contudo, cabe ressaltar que a amostra desses municípios foi irregular, contando com 83% dos municípios com população entre 10.000 e 50.000 habitantes, 11% entre 50.000 e 100.000 habitantes e apenas 6% deles com mais de 100.000 habitantes, o que pode interferir nos resultados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme ficou explícito neste estudo, a transparência das informações da gestão pública não fica restrita somente ao princípio da publicidade, ela vai um pouco além, considerando que, para uma informação ser transparente, ela deve ter publicidade, compreensibilidade e utilidade nas decisões.

Este estudo teve como objetivo verificar se os municípios da Zona da Mata Mineira, com mais de 10 mil habitantes, estão cumprindo os dispostos nas legislações referentes à transparência e à divulgação das contas públicas.

Os resultados sugerem que, apesar de parte das obrigações legais serem observadas pelos municípios analisados, elas não parecem suficientes para permitir um efetivo controle e acompanhamento dos processos de planejamento e gestão pública.

Isso leva a inferir que os municípios estão apresentando dificuldades em disponibilizar as informações conforme exigido nas leis sobre transparência no Brasil. Um dos possíveis motivos para que essas dificuldades estejam ocorrendo é a falta de recursos, principalmente nos últimos anos, em decorrência da grande dependência de recursos provenientes de transferências do estado e dos órgãos federais.

Contudo, essas conclusões estão limitadas ao período em que foram coletados os dados, que corresponde a 21 de abril a 15 de maio de 2017, e ao número de quesitos analisados, apenas 23 quesitos. Para novas pesquisas, sugere-se a elaboração de um modelo de análise que contenha um número maior de quesitos, a fim de mostrar maior exatidão nas conclusões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de Março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 26 mar. 2017.
- _____. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de Fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017
- _____. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de Maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 15 fev. 2017.
- _____. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de Maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 15 fev. 2017.
- _____. *Lei nº 12.527*, de 18 de Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 15 fev. 2017.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma gerencial do Estado de 1995*. RAP. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=91>>. Acesso em: 13 Jun. 2017.
- CAPPELLI, Cláudia. *Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos*, Tese de Doutorado, Departamento de Informática, PUC-Rio, Ago. 2009. Disponível em: <<http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>>. Acesso em: 16 Jun. 2017.
- CRUZ, Cláudia. Ferreira. *Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros*. 2010. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.
- CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins da; SANTOS, Ruthberg dos. *Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro*. In: II Encontro de Administração da Informação, 2009, Recife. *Anais*, ANPAD, 2009.
- GUADAGNIN, Ananda. *A Transparência na Gestão Pública: Uma análise da sua concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo*. Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas: Foco na política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MENINI, Edmo Alves. *A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma retrospectiva no Estado de São Paulo*. São Paulo: EAESP/FGV,

2003. p.199 (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Finanças Públicas).
- PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública. *Contabilidade Vista e Revista*. Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan/mar 2007.
- RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva, M. Sc., *Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o controle fiscal e a transparência na gestão pública municipal em Minas Gerais*. Orientador: Luiz Antônio Abrantes. Coorientadores: Adriano Provezano Gomes e Marco Aurélio Marques Ferreira, Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2012.
- SALES, Tainah Simões; MARTINS, Ana Laís Pinto. Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na administração pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. v. 34.1, jan./jun. 2014.
- SALLES, H. M.; Município e Democracia Participativa. In: SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. (Org.) *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. p. 151-174.
- SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de. *Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil*. 2008. 177 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)-Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília/UFPE/UFRN, Recife, 2008.
- SILVA, Daniel Salgueiro da (coord.). *Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios*. 2. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos, 2000.
- ZUCCOLOTTO, Robson. *Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: Evidências nos estados brasileiros*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.