



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE EDUCAÇÃO – CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS

MESTRADO PROFISSIONAL – GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES APRENDENTES

EDUARDO FERREIRA ALBUQUERQUE

**INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: O NÍVEL
DE QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DISPONÍVEL NOS PORTAIS DA
TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS**

**JOÃO PESSOA
2013**

EDUARDO FERREIRA ALBUQUERQUE

**INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: O NÍVEL
DE QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DISPONÍVEL NOS PORTAIS DA
TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional
– Gestão em Organizações Aprendentes da
Universidade Federal da Paraíba
(MPGOA/UFPB), linha de pesquisa: “Inovação
em Gestão Organizacional”, como requisito
institucional para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Fernando Hermida

**JOÃO PESSOA
2013**

A345i Albuquerque, Eduardo Ferreira.
 Informação pública como instrumento de controle social: o
 nível de qualidade da informação disponível nos portais da
 transparência dos municípios paraibanos / Eduardo Ferreira
 Albuquerque.-- João Pessoa, 2013.
 193f. : il.
 Orientador: Jorge Fernando Hermida
 Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCSA
 1. Administração pública. 2. Gestão organizacional -
 inovação. 3. Controle social. 4. Governo eletrônico.
 5. Transparência. 6. Avaliação de sites.

UFPB/BC

CDU: 35(043)

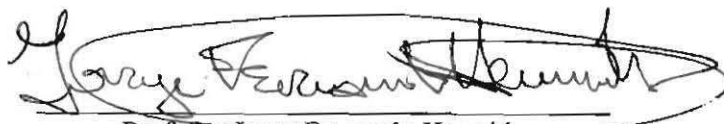
EDUARDO FERREIRA ALBUQUERQUE

**INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: O NÍVEL
DE QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DISPONÍVEL NOS PORTAIS DA
TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional
– Gestão em Organizações Aprendentes da
Universidade Federal da Paraíba
(MPGOA/UFPB), linha de pesquisa: “Inovação
em Gestão Organizacional”, como requisito
institucional para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 12 / 12 / 2013

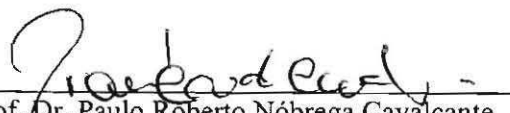
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Jorge Fernando Hermida
Orientador
Universidade Federal da Paraíba



Prof. Dr. Miguel Maurício Isoni
Avaliador Interno
Universidade Federal da Paraíba



Prof. Dr. Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante
Avaliador Externo
Universidade Federal da Paraíba

Dedico a minha mãe Zélia e a minha tia Lucinha, que sempre me incentivaram a estudar, como também à minha esposa Patricia e a meus filhos Eduardo, Pedro e Davi, cujo amor e compreensão foram fundamentais para a conclusão da pesquisa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e inspiração.

A minha família, por seu incentivo.

Ao professor Jorge Hermida, pelas suas orientações e otimismo, essenciais para a conclusão deste trabalho.

Aos professores Miguel Isoni e Paulo Roberto, membros da banca de qualificação e defesa, que muito contribuíram com sugestões enriquecedoras.

A todos os professores do MPGOA, por tudo o que ensinaram no decorrer do caminho percorrido.

Ao professor José Luis, do departamento de Economia da UFPB, que indicou boas referências para a análise quantitativa deste trabalho.

A Cijame Junior, secretário do MPGOA, que sempre ajudou a solucionar todos os problemas.

Aos colegas da turma 02 do MPGOA, pela convivência harmoniosa e pela troca de experiências.

“Entre o governo que faz o mal e o povo que o consente,
há certa cumplicidade vergonhosa”.

Victor Hugo

“O essencial na educação não é a doutrina ensinada, é o
despertar”.

Ernesto Renan

RESUMO

Este estudo se propôs a investigar os portais da transparência dos municípios paraibanos no que tange ao nível de qualidade das informações sobre a gestão pública, disponibilizadas à sociedade, além de destacar a sua importância como ferramenta de controle social. Para tanto, buscou avaliar os *sites* oficiais de todas as 223 prefeituras municipais, a partir da definição do Índice de Transparência Governamental (ITG), obtido através da aplicação de um instrumento de coleta de dados, construído por questões classificadas em um modelo bidimensional com três características (Conteúdo, Usabilidade e Interoperabilidade) e dois aspectos (Geral e Legal). Tal indicador consolida os atributos que deveriam estar presentes em um portal da transparência voltado para o controle social. A partir da pesquisa, observa-se que o nível da qualidade da informação e sua transparência são relativamente baixos, de acordo com o modelo de investigação proposto. Com relação à primeira dimensão, observa-se que os governantes disponibilizam, em geral, pouco conteúdo aos cidadãos com fraca interoperabilidade. A característica com melhor resultado foi a Usabilidade, o que indica que boa parte dos portais possuem recursos tecnológicos satisfatórios, com condições de navegação e de busca de informações adequados. Por outro lado, com relação à outra dimensão, o aspecto Legal do ITG indicou que nenhum município estava cumprindo integralmente a legislação da transparência. O estudo apontou, ainda, que o resultado dos municípios com população superior a cem mil habitantes foi bem superior aos demais, decorrente do prazo diferenciado definido em lei para disponibilização das informações. Tais resultados demonstram que são necessários vários ajustes nos Portais da Transparência municipais para que as informações possuam qualidade suficiente para serem utilizadas a serviço do controle social. Afinal, o acesso à informação de boa qualidade contribui para a discussão dos problemas sociais, integrando a participação social à gestão pública.

Palavras-chave: Transparência. Controle Social. Governo eletrônico. Avaliação de *sites*.

ABSTRACT

This study aimed to investigate the transparency portals of cities in Paraíba regarding the level of information's quality about public management available to society, and highlights its importance as a tool for social control. Therefore, it sought to evaluate the official websites of all 223 municipalities, from the definition of Governmental Transparency Index (ITG), obtained through the application of a data collect instrument, built by issues classified in a two-dimensional model with three characteristics (Content, Usability and Interoperability) and two aspects (General and Legal). This indicator consolidates attributes that should be present in a transparency portal facing social control. From the survey, it was observed that the level of information's quality and transparency are relatively low, according to the research model proposed. Regarding the first dimension, it is observed that governments provide, in general, little content to citizens, with poor interoperability. The best result was accomplished by Usability characteristic, which indicates that most of portals have satisfactory technological resources, with appropriate navigation conditions and search information. On the other hand, with respect to another dimension, the legal aspect of the ITG indicated that no municipality was fully complying with the transparency's laws. The study also pointed that the result of cities with a population over one hundred thousand inhabitants was far superior to others, due to the different periods defined by law to release the information. These results demonstrate that several adjustments are needed in municipal Transparency Portals so that information has sufficient quality to be used in the service of social control. After all, access to good quality information contributes to social problems discussion, integrating social participation into public administration.

Keywords: Transparency. Social Control. Electronic government. Sites evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Índice de Percepção de Corrupção 2012	37
Figura 2 - Codificação da Despesa Orçamentária	54
Figura 3 - Mesorregiões do Estado da Paraíba.....	105
Figura 4 - Distribuição Populacional do Estado da Paraíba conforme Censo 2010 do IBGE	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparação da Evolução no Ranking IPC 2001/2012 - Brasil, Chile e Uruguai.	38
Gráfico 2 - Comparação da Evolução no Ranking IPC 2001/2012 - Brasil, México e Argentina.....	38
Gráfico 3 - Fornecedores de Portais da Transparência.....	113
Gráfico 4 - Histograma do ITG.....	119
Gráfico 5 - Dispersão dos resíduos da regressão versus valores ajustados	128
Gráfico 6 - P-P normal de regressão Resíduos padronizados.....	129
Gráfico 7 – <i>Boxplot</i> do ITG por Mesorregião	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matriz de Correlação para IPC, IDH, PIB e PIB <i>per capita</i> – 2011.	39
Tabela 2 - Características das Mesorregiões do Estado da Paraíba.....	104
Tabela 3 - Distribuição de frequência do ITG.....	118
Tabela 4 – Resultados Extremos do ITG	120
Tabela 5 - Valores extremos das Características do ITG	122
Tabela 6 - Valores extremos dos Aspectos do ITG.....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo das características que definem a Sociedade da Informação e a Sociedade do Conhecimento	87
Quadro 2 - Distribuição de microrregião por mesorregião	105
Quadro 3 - Dimensões e Aspectos dos indicadores que compõe o ITG	106
Quadro 4 - Resumo das variáveis utilizadas no estudo	111
Quadro 5 - Relação entre Sites Oficiais e Portais da Transparência	114
Quadro 6 - Teste de Normalidade	118
Quadro 7 - Estatísticas do ITG	120
Quadro 8 - Estatísticas da Dimensão Características do ITG.....	121
Quadro 9 - Estatísticas da Dimensão Aspectos do ITG	121
Quadro 10 - Estatísticas descritivas das variáveis dependente e independentes	123
Quadro 11 - Estatísticas descritivas das variáveis transformadas	123
Quadro 12 - Matriz de Correlação.....	124
Quadro 13 - Variáveis Inseridas	124
Quadro 14 - Variáveis Excluídas	125
Quadro 15 - Resumo do Modelo	125
Quadro 16 - Análise de Variância (ANOVA).....	126
Quadro 17 - Coeficientes do Modelo	126
Quadro 18 - Estatística dos Resíduos.....	127
Quadro 19 - Estatísticas do ITG por Mesorregiões.....	130
Quadro 20 - Estatísticas do ITG por Microrregiões	132
Quadro 21 - Estatísticas do ITG por Faixa Populacional.....	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
B2G	<i>Business to Government</i>
C2G	<i>Citizen to Government</i>
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado)
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara)
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
e-GIF	<i>e-Government Interoperability Framework</i>
e-gov	Governo Eletrônico
e-PING	Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
G2B	<i>Government to Business</i>
G2BC	<i>Government to Business as Citizen</i>
G2BMKT	<i>Government to Business in Marketplace</i>
G2C	<i>Government to Citizen</i>
G2E	<i>Government to Employee</i>
G2G	<i>Government to Government</i>
G2IP	<i>Government to Individual in Political process</i>
G2IS	<i>Government to Individual Services</i>
GDIP	Gestão de Dados e Informações Públicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEME	Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual
IDGE	Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS (continuação)

IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
ITA	Índice de Transparencia de los Ayuntamientos
ITG	Índice de Transparência Governamental
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<i>Ln</i>	Logaritmo Natural
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organizações das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
QDD	Quadro de Detalhamento da Despesa
TCE	Tribunais de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
URL	<i>Uniform Resource Locator</i>
VIF	<i>Variance Inflation Factor</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 SOCIEDADE E CORRUPÇÃO	23
2.1 A Sociedade em Evolução: do Patrimonialismo ao Neoliberalismo	23
2.2 O Patrimonialismo na Formação da Sociedade Brasileira	29
2.3 A Corrupção Pública nas Democracias Modernas	34
3 CONTROLE SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	46
3.1 Administração Pública e a Atividade Financeira do Estado	46
3.2 Controles da Administração Pública	57
3.3 Controle Social da Administração Pública.....	60
4 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	65
4.1 Transparência Pública e <i>Accountability</i>	65
4.2 Legislação da Transparência Pública	71
4.2.1 Lei da Transparência	76
4.2.2. Lei de Acesso à Informação	81
5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO	84
5.1 A Sociedade do Conhecimento	84
5.2 A Transparência Pública no Governo Eletrônico.....	90
5.3 Avaliação de <i>Sites</i> Governamentais	98
5.3.1 Análise de Conteúdo	98
5.3.2 Interoperabilidade.....	99
5.3.3 Usabilidade.....	101

6 AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS.....	104
6.1 Operacionalização da Pesquisa	104
6.2 Resultados Encontrados	112
6.2.1 A construção do Índice.....	112
6.2.2 Análise descritiva do ITG	118
6.2.3 Modelo de Regressão Linear.....	123
6.2.4 Distribuição Espacial e Populacional do ITG	129
6.2.5 Discussão dos Resultados.....	134
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS.....	142
APÊNDICE A – ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL – ITG (<i>CHECK-LIST</i>)..	149
APÊNDICE B – RANKING ITG DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS.....	162
APÊNDICE C – ITG: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA E POPULACIONAL.....	168
APÊNDICE D – <i>SITES</i> OFICIAIS E PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA MUNICIPAIS	174
ANEXO A – ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2012.....	180
ANEXO B – VARIÁVEIS DEPENDENTES COLETADAS.....	188

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem demonstrado o desejo por mudanças na gestão pública, principalmente quanto a temas relativos à falta de ética dos políticos, à baixa qualidade dos serviços públicos e a gastos públicos desnecessários. Com a divulgação dos recentes escândalos envolvendo os políticos brasileiros, observa-se o crescimento da indignação em segmentos da sociedade, o que provoca a necessidade de intensificar o combate à corrupção.

Segundo Garcia (2003), a corrupção é gerada por ato ou omissão de agente público com intuito de obter uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a segundo plano os legítimos fins contemplados na lei. Ou seja, a corrupção gera um desvio de finalidade dos recursos públicos, que são escassos, provocando uma diminuição na redistribuição de renda e na implantação de políticas públicas de cunho social, o que pode gerar desigualdade social. A impunidade é outro fator determinante para a existência de altos índices de corrupção em uma sociedade, pois, a perspectiva da não punição, induz o agente público a assumir o risco de praticar atos corruptos (GARCIA, 2003).

Nesse sentido, argumenta-se que um dos principais remédios para este mal é o controle social, que, associado à transparência pública, vem sendo apontado como a solução para minimizar os efeitos devastadores da corrupção na sociedade.

O controle social é entendido como aquele exercido pela sociedade sobre os atos dos gestores públicos, de modo que os cidadãos possam avaliar os serviços que lhes são oferecidos e cobrar do Estado a melhoria desses serviços (MEDEIROS e PEREIRA, 2003). A sociedade é parte legítima para solicitar apuração de algum fato que julgue suspeito, uma vez que o recurso gerido pelos administradores públicos lhe pertence.

Com efeito, a abordagem do controle social na Administração Pública é de fundamental importância para esclarecer o modo como se pode prover a sociedade de informações sobre a atuação do Poder Público, incluindo sua gestão financeira, bem como coibir a ocorrência de irregularidades.

Por outro lado, o governo deve disponibilizar as informações necessárias para o acompanhamento da sociedade e efetivação do controle social. Dessa forma, a transparência pública tem a finalidade de garantir acesso à informação, que demonstre as ações

governamentais, de modo que os cidadãos possam avaliar o governo e impedir práticas danosas ao erário (SILVA, 2009).

A partir das mudanças ocorridas na sociedade provocadas pela revolução tecnológica que, para muitos, revela a existência de uma nova ordem social, a chamada Sociedade do Conhecimento, transforma-se também o relacionamento entre o Estado e o cidadão, materializado pelo fornecimento de serviços e informações pela Internet. Essa forma de interação entre governo e sociedade ficou conhecida como governo eletrônico (e-gov), e tem o objetivo de auxiliar a Administração Pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo mais democracia e cidadania (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012).

Entretanto, a Administração Pública, em geral, disponibilizava os serviços e informações que lhe convinham, não se preocupando, em geral, com as questões do controle social e da participação da sociedade na elaboração das políticas públicas.

Por outro lado, o Congresso Nacional, aproveitando a demanda social por mudanças de paradigma e com o objetivo de alcançar a meta de combate da corrupção através do controle social e da transparência pública, aprovou a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) que promoveram a regulamentação do uso da Internet para a divulgação de informações sobre a gestão pública em Portais da Transparência.

Desde junho de 2010, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de cem mil habitantes estavam compelidos pela Lei da Transparência (BRASIL, 2009) a modernizar sua planta tecnológica, de modo a implantar um sistema integrado de administração financeira, com o objetivo de prestar informações, em tempo real, sobre a gestão financeira do ente governamental. Nos anos seguintes, os demais municípios também deveriam se adequar às determinações legais, até que em junho de 2013, todos os municípios do país estavam obrigados a disponibilizar este serviço.

Já a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011b) obriga a divulgação de outras informações de gestão, além daquelas previstas na Lei da Transparência, bem como define alguns padrões mínimos de usabilidade, acessibilidade e integridade que os *sites* oficiais devem atender ao disponibilizar os dados na Internet.

A partir destas legislações, o acesso à informação pública ganhou destaque no aspecto da participação popular, pois permite, mas não garante, uma maior transparência das ações governamentais. De fato, embora os portais eletrônicos do governo apresentem considerável potencial, não há garantia de acesso pleno à informação (ALVES, 2009), sendo necessária uma “definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p. 475).

Nesse sentido, Batista (2010) argumenta que os problemas de transparência e acesso à informação pública se relacionam a três dimensões: Física, Intelectual e Comunicacional.

A dimensão física diz respeito à dificuldade em acessar o documento público, seja por falta de organização da informação pública ou devido ao excesso ou escassez de informação.

A dimensão intelectual refere-se à compreensão, que viabiliza o acesso intelectual com possibilidade de apropriação simbólica. Via de regra, a linguagem dos documentos e o formato de sua publicação, não são compreensíveis para a maior parte da sociedade.

Por fim, a autora ensina que a dimensão comunicacional retrata a ineficácia do fluxo comunicacional entre o governo e os cidadãos, provocando a dificuldade em se tomar conhecimento da informação pública.

Considerando as dimensões propostas por Batista (2010), em conjunto com os elementos da Teoria da Comunicação, observa-se que, para que o controle social seja exercido com o auxílio das TIC, a informação deve ser disponibilizada na Internet pelos governos (emissor) e acessada pela população (receptor) através de um canal de comunicação por onde trafegam os dados. Além disto, é fundamental que seja utilizado um código inteligível entre as partes de modo que a população possa interpretar e utilizar a mensagem enviada em um determinado contexto.

Sendo assim, para efetivação do controle social através da utilização das TIC, entendem-se necessários os seguintes requisitos:

- 1- Disponibilização da informação – o governo deve se modernizar e disponibilizar na Internet, no mínimo, aquelas informações sobre a gestão pública exigidas na legislação de forma clara e objetiva;

- 2- Acesso à informação – para que a população tenha meios de obter as informações disponibilizadas pelos governos, é necessária a existência de infraestrutura de acesso à Internet, considerando tanto os meios físicos (banda larga) quanto os equipamentos que permitam a conexão (computadores, notebooks, etc.);
- 3- Capacidade de utilização da informação – diz respeito à capacidade e habilidade de acessar a informação na Internet, bem como a existência de conhecimentos prévios da população sobre a gestão pública, tendo alta correlação com o nível educacional da população;
- 4- Vontade política de participar – caso o cidadão não possua o desejo cívico de participar, não adiantará que os demais requisitos sejam atendidos. É fundamental a colaboração do próprio governo e de segmentos da sociedade organizada no sentido de fomentar tal participação.

A disponibilização de informação por parte da Administração Pública, primeiro nível do controle popular, deve não apenas cumprir a legislação, mas atingir as finalidades a que se destinam, quais sejam: tornar o governo mais transparente e elevar o grau de participação da sociedade. Considerando a descentralização da organização política brasileira e a proximidade dos cidadãos com as questões relativas à gestão municipal, o objeto desta pesquisa é o estudo dos Portais da Transparência dos Municípios do Estado da Paraíba, que deveriam se constituir em fontes de informação essenciais para o controle social da Administração Pública Municipal.

Com a publicação das legislações que garantem acesso à informação e transparência pública, verifica-se a necessidade da implantação de uma estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação nos municípios paraibanos. Desse modo, é importante investigar o processo de mudança na Gestão Pública para se adequar a essa nova realidade, avaliando o nível de qualidade da informação pública disponibilizada na rede mundial de computadores, para fins do exercício do controle social e combate à corrupção. Neste sentido, diante da importância da informação pública no contexto da participação popular e com o objetivo de compreender a atual posição da gestão municipal paraibana, no que diz respeito à transparência pública, é formulada a seguinte questão norteadora:

- Qual o nível de qualidade das informações sobre a gestão pública, destinadas ao exercício do controle social, que são disponibilizadas à sociedade através dos Portais da Transparência dos municípios paraibanos?

Considerando que a legislação que rege o acesso à informação pública é relativamente recente, cabe esclarecer se os municípios já se adequaram e dispõem de sistemas devidamente estruturados que permitam a disponibilização da informação com qualidade necessária para o exercício do controle social. Além disso, é preciso verificar se os municípios, que disponibilizam Portais da Transparência, apresentam informações com o objetivo principal de atender aos requisitos mínimos da legislação ou o de prover à sociedade de ferramentas eficientes e necessárias para participação popular.

Isto posto, o objetivo geral desta pesquisa é: **investigar o nível da qualidade das informações sobre a gestão pública, destinadas ao exercício do controle social, que são disponibilizadas à sociedade através dos Portais da Transparência dos municípios paraibanos.**

Para atingir o objetivo proposto foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Compreender as relações existentes entre Controle Social, Transparência, combate à corrupção e sociedade do conhecimento;
- Identificar a existência de *sites* oficiais e portais da transparência nos municípios paraibanos, observando o seu relacionamento com a sociedade;
- Definir e mensurar o nível de qualidade da informação presente nos portais da transparência dos municípios paraibanos, segundo critérios de análise do seu conteúdo, usabilidade e interoperabilidade.

Apesar da existência de pesquisas similares, que estudam sites governamentais, esta proposta é inovadora no sentido de buscar avaliar a informação disponibilizada segundo as necessidades do exercício do controle social, incorporando os aspectos da recente legislação da transparência. Trata-se de pesquisa original por abordar o assunto no âmbito dos 223 municípios do Estado da Paraíba. O assunto é atual e relevante para sociedade, pois busca esclarecer a atuação da administração municipal na promoção da transparência pública, ao utilizar tecnologias da informação e comunicação.

Segundo Rampazzo (2002, p. 51), a pesquisa pode ser definida como “um procedimento reflexivo, sistemático, controlado e crítico que permite descobrir novos fatos ou dados, soluções ou leis, em qualquer área do conhecimento”. Para tal, faz uso de processos do método científico que pode ser entendido como “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos

válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista” (LAKATOS e MARCONI, 1991, p. 83).

Neste sentido, no que se refere aos aspectos metodológicos, este estudo pode ser classificado como uma pesquisa básica de natureza tanto qualitativa e quanto quantitativa, cuja finalidade é analisar as informações governamentais pertinentes ao exercício do controle social. Sobre a abordagem qualitativa Oliveira (2007, p. 37) destaca que “a pesquisa qualitativa tem um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação”. Já a pesquisa quantitativa utiliza a quantificação das informações tanto na coleta quanto no tratamento por meio de técnica estatística.

No caso específico desta pesquisa, busca-se refletir sobre a estruturação do nível da qualidade da informação disponibilizada pelos governos municipais e como pode ser percebida no contexto do controle social através da análise do seu conteúdo. Por outro lado, também é quantitativa, pois são utilizadas ferramentas estatísticas para relacionar a qualidade da informação, aferida pelo Índice de Transparência Governamental, que foi proposto e medido no estudo, com as variáveis sociais e demográficas dos municípios paraibanos.

Quanto ao objetivo, a pesquisa é tanto exploratória, cuja finalidade é construir uma maior intimidade com o problema, tornando-o explícito; quanto descritiva, que objetiva a descrição, observação e classificação de fenômenos. Neste sentido, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a partir de material já publicado sobre o controle social, transparência pública e avaliação de *sites* governamentais. Por outro lado, também foi realizada a pesquisa documental, onde foram utilizados dados que não receberam tratamento analítico, tais como as informações coletadas nos portais da transparência estudados.

Sendo assim, esta pesquisa está organizada da seguinte forma. A próxima seção aborda o tema corrupção, avaliando sua origem cultural a partir de uma análise da transformação da sociedade desde o patrimonialismo até o neoliberalismo. Com esta análise, busca-se compreender a corrupção como fenômeno social e cultural, conhecendo suas causas e consequências, no sentido de estabelecer as ações necessárias para o seu combate efetivo.

O terceiro tópico trata da Administração Pública e do Controle Social. Primeiramente, é apresentada a organização política do Estado brasileiro, sendo demonstrada a complexidade da gestão orçamentária e financeira, o que dificulta seu acompanhamento por parte da

sociedade. A seguir, são abordados os controles existentes na Administração Pública, em especial o Controle Social. Destaca-se, neste sentido, a necessidade da participação popular no processo de acompanhamento da gestão pública, bem como as formas como ocorre a sua efetivação.

O quarto tópico discute o tema da Transparência Pública. Suas origens e objetivos são apresentados, destacando a necessidade de conjugar a transparência com a prestação de contas e responsabilização do gestor público, gerando o conceito de *Accountability*. Neste capítulo é realizada uma análise das Leis da Transparência e do Acesso à Informação, bem como de seu processo legislativo, buscando avaliar o real sentido pretendido pelo legislador.

O quinto tópico aborda a temática da Administração Pública no contexto da Sociedade do Conhecimento. São apresentados os conceitos relacionados à Sociedade do Conhecimento, o surgimento do governo eletrônico e seu impacto na transparência e no acesso à informação pública, bem como apresenta alguns conceitos sobre a avaliação de portais governamentais.

No sexto tópico, é apresentada a operacionalização da pesquisa, bem como os seus resultados, através da análise dos dados coletados e reflexões acerca dos estudos realizados.

Por fim, no último tópico, são apresentadas as considerações finais com a síntese das conclusões da pesquisa e a indicação de trabalhos futuros.

2 SOCIEDADE E CORRUPÇÃO

Para Silva (2000), o núcleo do problema da corrupção está na possibilidade de se exercer relações de dominação social e econômica. Em sociedades pouco desenvolvidas institucionalmente, a corrupção torna-se estrutural e presente nas atividades públicas e privadas. Para compreender a natureza da corrupção e vislumbrar meios para sua erradicação, ou pelo menos de minimizá-la, faz-se necessário identificar suas origens sociais e culturais, de modo a determinar suas possíveis causas.

2.1 A Sociedade em Evolução: do Patrimonialismo ao Neoliberalismo

O estudo da administração pública depende da observação de três fatores intimamente relacionados: as lutas pelo poder, o relacionamento entre dirigentes, pessoal administrativo e dominados, e a legitimidade das relações de autoridade (CAMPANTE, 2003).

Ao estudar a legitimidade, o sociólogo alemão Max Weber (1982) define os seus três princípios básicos como sendo o carismático, o racional-legal ou burocrático-legal e o tradicional, originando, assim, os três tipos de dominação legítima.

Para Weber (1982), as ideias de dominação e poder estão intrinsicamente ligadas. Define dominação como sendo a probabilidade de encontrar obediência a uma norma de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas recomendáveis. Já poder significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa legitimidade.

Entretanto, a dominação decorre de uma relação social de poder desigual, onde existe um lado que comanda (domina) e outro que obedece. Ou seja, o exercício do poder só se configura em relação de dominação legítima quando existe vontade de obedecer e interesse na dominação. Mais que a obediência autêntica, o que importa “é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida – tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que creem nessa autoridade e interiorizam seu dever de

obediência.” (CAMPANTE, 2003, p. 155). Este aspecto é denominado de princípio da legitimidade, que, segundo Silveira (2006):

Se configura como principal elemento essencial pelo qual uma ordem da autoridade é possível de ser imposta, ou também, fenômeno capital que permite a um governante atuar instituindo regras de observância aceitas como válidas e livremente aceitas, de forma contínua (SILVEIRA, 2006, p. 206).

Sendo assim, todo governo precisa do domínio, sua atuação depende da detenção do poder pelo governante. É necessário que se obedeça aos detentores do poder, sempre que a autoridade seja legitimamente reconhecida, para que o Estado funcione e até mesmo exista. Dominação e administração, uma requer a outra, e ambas são necessárias sempre que uma organização social se expanda, seus membros se diferenciem em termos de poder e as tarefas administrativas se tornem complexas (CAMPANTE, 2003). Dessa forma, percebe-se que a dominação é uma presença marcante dentro da sociedade.

A primeira dominação legítima proposta por Weber (1999) é a carismática, onde a autoridade é garantida devido a uma devoção afetiva por parte dos dominados. Neste caso, a obediência ao governante se dá devido às suas qualidades pessoais. Weber coloca que a forma mais pura de dominação carismática é o caráter autoritário e imperativo, mas a classifica como sendo instável, pois não se assegura a continuidade da devoção afetiva por parte dos dominados.

A dominação tradicional ocorre quando a legitimidade decorre de uma tradição ou costume de uma autoridade que sempre existiu. De acordo com Weber (1999), sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais existentes.

Por fim, a dominação racional-legal é baseada na existência de procedimentos e hierarquia instituídos, que podem ser modificados desde que previamente estabelecido. A obediência se presta à regra, que existe para designar o governante e a extensão de seu poder, e não ao direito próprio de uma pessoa. Weber (1999) classifica este tipo de dominação como sendo estável, uma vez que o poder de autoridade é legalmente assegurado.

O Estado pré-moderno constituiu-se no patrimonialismo weberiano fundado no tipo de dominação tradicional. É caracterizado por ser uma extensão da família real, não existindo uma separação entre o orçamento público e privado. O governante trata toda a administração como seu assunto pessoal, do mesmo modo como explora a posse do poder como um atributo útil de sua propriedade privada (BENDIX, 1986 apud SILVEIRA, 2006). Outra característica

importante do patrimonialismo é que ele se funda sobre uma lógica personalista, influenciada pelo nepotismo, não existindo, raras exceções, algum critério meritocrático. O processo da decisão não é formalizado, sendo dado pela tradição, e, os funcionários do domínio não são profissionalizados e assalariados no sentido capitalista do termo (SILVA, 1995).

Segundo Weber (1999), denomina-se patriarcalismo a situação em que, dentro de uma associação, na maior parte das vezes econômica e familiar, uma pessoa exerce a dominação de acordo com determinadas regras hereditárias fixas e, denomina-se dominação patrimonialista, aquela orientada primordialmente pela tradição. O patrimonialismo implica na incorporação de familiares do soberano e da corte na administração do domínio. A principal diferença entre o patriarcalismo e o patrimonialismo é a existência de uma estrutura administrativa neste último (SILVA, 1995).

Neste sentido, o patrimonialismo é uma ampliação da estrutura de dominação patriarcal no âmbito da sociedade, sendo fundamental na formação do conceito do Estado pré-moderno (SILVA, 1995).

Deste modo, o patrimonialismo é definido por Silveira (2006) como:

Uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território (SILVEIRA, 2006).

Por se originar no patriarcalismo, manifesta-se de modo pessoal, arbitrário e instável, sujeito às vontades do governante. O patrimonialismo explica como o poder político se organiza e se legitima, e caracteriza-se pelo poder arbitrário legitimado pela tradição. A tradição, ao mesmo tempo em que ampara a tendência dos dirigentes ao arbítrio pessoal, limita-a, ao reconhecer aos dominados certos direitos determinados pelo tempo e pelos costumes (CAMPANTE, 2003).

Sendo assim, a estrutura do poder no patrimonialismo contempla uma dualidade entre arbítrio e tradição. Segundo Campante (2003, p. 207), “o equilíbrio tenso e instável entre tradição e arbítrio e entre governantes centralizadores e quadro administrativo descentralizador é característico dos tipos de dominação tradicional”.

Já o patrimonialismo patriarcal é aquele onde ocorre o predomínio do arbítrio do dominador. No patrimonialismo estamental, por outro lado, a tradição prevalece, costumando se

desenvolver um corpo social, denominado estamento, que é definido por critérios sociais em vez de puramente econômicos, como em uma classe. O estamento constitui uma estratificação social com camadas sociais mais fechadas que classes. Entretanto, tal grupo social é contraditório, pois quase sempre se opõe ao poder pessoal arbitrário do governante. A sociedade estamental se baseia na posição social (prestígio e honra) para qualificar os grupos sociais, onde aqueles positivamente qualificados buscam manter um estilo de vida diferenciado, baseado no exclusivismo social e na ostentação do consumo (CAMPANTE, 2003).

No Estado Moderno, “instaurou-se o chamado Estado de Direito Liberal, estruturado sobre os princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, todos objetivando assegurar a proteção dos direitos individuais, nas relações entre particulares e entre estes e o Estado” (DI PIETRO, 1998, p. 125). Segundo Martinez (2006), o Estado Liberal buscava a liberdade em um sentido específico, qual seja a defesa das liberdades individuais na vigência das ordens econômicas. A liberdade negativa (só fazer o que a lei não proíbe) punia a crítica à estrutura social que nascia com o capitalismo. O início do Estado Liberal correspondia ao implemento econômico do capitalismo, sendo que os direitos individuais não passavam de parcela do processo de crescimento econômico.

A partir da Revolução Industrial, ocorre um grande salto tecnológico, político e econômico. Surge o capitalismo industrial que não mais respeita limites políticos, jurídicos, geográficos ou morais. Desta forma, o Estado Liberal, que apesar de ter sido criado para proteger as liberdades individuais, gerou profundas desigualdades sociais e provocou reações em busca da defesa dos direitos sociais do cidadão. Sendo assim, em meados do século XIX, a preocupação maior deslocou-se da liberdade para a igualdade. Desta forma, atribuiu-se ao Estado a missão de buscar a igualdade entre os cidadãos. Para tal, o Estado deveria intervir na ordem econômica e social para ajudar os menos favorecidos. As ideias de bem comum e interesse público substituiriam o individualismo, característico no período do Estado Liberal.

Observa-se ainda que, nas primeiras décadas do século XX, ocorreram crises que comprovaram que a economia capitalista, livre de qualquer controle ou regulamentação estatal, gerava profundas desigualdades sociais, além de provocarem conflitos capazes de ameaçar a estabilidade política. Surge, assim, o Estado do bem-estar social ou *Welfare State*, que coloca o Estado como agente de promoção social e organizador da economia. Tratou-se de uma resposta burguesa ao incremento dos movimentos sociais, que defendia as diretrizes

do capitalismo e, deste modo, considerava apropriado defender alguns direitos trabalhistas, considerando que o salário do trabalhador seria utilizado para consumir a mercadoria por ela produzida. Buscava-se, ainda, satisfazer o trabalhador economicamente de modo a torná-lo politicamente acomodado e, com isto, afastar o "fantasma" do socialismo e do comunismo (MARTINEZ, 2004). Neste período, observou-se uma complexidade crescente da organização administrativa, levando à chamada "burocratização do mundo".

Silva (2000) observa que, principalmente durante os séculos XIX e XX, uma diminuição das funções patrimonialistas foi gerada a partir da profissionalização da administração pública e da melhoria dos controles sobre a atividade dos políticos, por meio da imprensa e do exercício do voto nas modernas democracias. As relações entre a coisa pública e aqueles que a administram tornaram-se mais impessoais, haja vista que o mérito e a competência profissional substituíram o nepotismo e o clientelismo. O autor considera que a formação do Estado regulado por regras democráticas e o estabelecimento de uma burocracia profissional foram fatores primordiais para a distinção entre o público e o privado. A democracia e o seu fortalecimento colaboraram para controlar o comportamento de políticos e agentes públicos, bem como o uso da máquina estatal. No *Welfare State*, o voto universal e a extensão dos direitos políticos provocaram a canalização do conflito de classes para as instituições políticas, modificando as demandas sociais.

O modelo burocrático do *Welfare State*, marcado pelo pensamento capitalista, utilizou o modelo weberiano de dominação racional-legal. A burocracia caracteriza-se pela existência de jurisdições e hierarquias fixas e oficiais, ordenadas por meio de normas legais, onde "a legitimidade desse tipo de organização do Estado deriva exclusivamente da lei, que é interpretada racionalmente por um corpo de magistrados" (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 351). Sendo assim, a gestão da coisa pública deve ser feita por profissionais dispostos em uma hierarquia e devem ser selecionados de acordo com seu mérito e competência (SILVA, 1995). Desta forma, os burocratas devem possuir formação profissional adequada e agir de acordo com as normas estabelecidas.

As principais características da burocracia são imparcialidade, a separação entre fins privados e públicos, bem como a realização das atividades por especialistas, sendo controladas no contexto da hierarquia funcional e legitimadas pelo texto legal.

É primordial observar o caráter universal, permanente e impessoal da burocracia. A burocracia é universal, pois se baseia na igualdade formal daqueles que estão sujeitos a ela. Permanente já que a burocracia é o instrumento de socialização do poder na sociedade. Por fim, a burocracia é uma forma impessoal do poder, legitimada pela legalidade e não pela vontade do soberano, uma vez que reconhece a igualdade formal dos cidadãos como princípio constituinte (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011).

A partir do conceito weberiano, aquele que controla a burocracia detém o poder. A discricionariedade, definida como a margem de liberdade, fundamentada em lei, que um agente público tem para agir ou deixar de agir, é determinante para estabelecer o grau de poder do agente público. Apesar de a burocracia exercer influência sobre as políticas públicas, estas são apontadas e decididas pela autoridade política, cabendo aos burocratas implementá-las. Sendo assim, em um tipo ideal da burocracia, os burocratas não devem ter margem de discricionariedade em sua ação cotidiana para decidir sobre políticas públicas. Neste sentido, “o princípio da hierarquia e a fixação de jurisdições buscam reduzir a margem de discricionariedade dos agentes públicos, fazendo com que o interesse público fique indisponível” (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 353).

Apesar de utilizar o modelo burocrático e democrático, o *Welfare State* provocou o crescimento do Estado que “colocou em risco a liberdade individual, afetou o princípio da separação de poderes (em decorrência do fortalecimento do Poder Executivo) e conduziu à ineficiência na prestação dos serviços” (DI PIETRO, 1998, p. 126). Observou-se ainda a dificuldade de harmonização dos gastos públicos com o crescimento da economia capitalista, ocasionando uma crise fiscal e do próprio modelo, uma vez que as pressões referentes às dívidas públicas colocaram em xeque a capacidade do Estado de assegurar o financiamento da estrutura administrativa necessária para a concretização dos direitos sociais. Sendo assim, “o paradigma da nova gestão pública (*new public management*) emergiu contra o modelo burocrático de matriz weberiana” (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 351).

Para tanto, foi proposta a redução gradativa do poder do Estado, através da diminuição do seu tamanho e de seu papel no mercado, como solução para a crise. Surgiu, assim, a ideia do Estado Mínimo, naquilo que se convencionou denominar de Neoliberalismo.

Desde meados dos anos de 1980, no sentido de rever o paradigma burocrático, ocorreram diversas transformações das máquinas administrativas, que absorveram instrumentos de

gestão próprios do setor privado, com o objetivo de assegurar-lhe maior eficiência (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011). Neste sentido, ocorre o reconhecimento de que a iniciativa privada tem primazia sobre a iniciativa estatal e, de acordo com essa ideia, o Estado não deve participar daquelas atividades em que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos, o que configura uma limitação à intervenção estatal. Além disso, “o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na conclusão de seus empreendimentos” (DI PIETRO, 1998, p. 126). Entretanto, com a privatização de empresas estatais e diminuição dos direitos sociais, além das recentes crises econômicas, novos conflitos e tensões sociais surgem, justificando um possível futuro cenário onde sociedade e Estado tomem as rédeas e voltem a ditar as regras do jogo.

2.2 O Patrimonialismo na Formação da Sociedade Brasileira

O Brasil é um país com uma das maiores desigualdades do mundo. Além dos fatores econômicos, ressalte-se que as raízes culturais e políticas são determinantes nessa situação. Para Fragoso e Florentino (2001 apud CAVALCANTI, 2005), a cultura que tem prevalecido na sociedade atual é um padrão que reproduz uma mentalidade escravista e um modelo de exclusão social. A concentração e a diferenciação continuam intactas e imunes aos vários regimes políticos e governos, determinando uma aproximação entre as sociedades brasileiras desde a época colonial.

Segundo Campante (2003), Raimundo Faoro, em sua obra “Os Donos do Poder”, explica que as mazelas do Estado e nação brasileiros são decorrentes da estrutura de poder patrimonialista estatal, originada da formação histórica colonial do Brasil. Tal estrutura de poder teria sido modelado historicamente pelo Estado português, implantada na colônia americana, reforçada pela transmigração da Corte lusa no início do século XIX e transformada em padrão a partir do qual se organizaram a Independência, o Império e a República no Brasil. Faoro considera o patrimonialismo como uma das principais características do desenvolvimento brasileiro através dos tempos, e utilizou os conceitos da sociologia weberiana para interpretar a realidade do Brasil, de acordo com a tradição ibérica, para construir uma teoria patrimonialista brasileira.

O patrimonialismo associa a ideia do uso dos bens públicos pelos agentes públicos como se deles fossem. No caso brasileiro, Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro “Raízes do Brasil”, apresenta a característica fundamental do “homem cordial” brasileiro que, em sua vida pública, “era propenso a não considerar a fundamental diferença entre seu interesse privado e a dimensão da esfera coletiva que o cingia” (SILVEIRA, 2006, p. 209). O perfil do homem público brasileiro que, culturalmente marcado pela presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, trazia para suas atividades públicas as mesmas características do meio em que fora criado, ou seja, os mesmo traços paternalistas delimitadores de sua visão de mundo, de modo a confundir seus assuntos pessoais com as atividades inerentes a *res* pública.

O modelo institucional de Faoro tinha como base uma organização política patrimonialista, gerida pela vontade administrativa do governante, cercado de funcionários leais que se apropriavam do Estado e se utilizavam deste em benefício próprio. Esta elite que administrava os assuntos públicos formava o “estamento burocrático”. De acordo com Faoro, o patrimonialismo brasileiro “seria um sistema de dominação realizado por um estamento alojado na burocracia do Estado com o objetivo de ver reconhecido os seus interesses privados como o interesse público” (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 359).

Faoro acrescenta que a sociedade não se organiza em classes. As classes sociais são arrançadas conforme interesses econômicos determinados pelo mercado. Já os estamentos, camadas não econômicas, se agregam de acordo com a posição social e política dos integrantes. “A clivagem primordial dá-se entre estamento burocrático e o restante da sociedade, incluindo neste ‘resto’ as camadas proprietárias ou não” (CAMPANTE, 2003, p. 154). Apesar das diferenças entre classe e estamento, é frequente a coincidência de status econômico e social.

Outro diferencial entre classe e estamento está na possibilidade de mobilidade nos estratos. As classes são comunidades abertas que permitem a ascensão de indivíduos, a partir de um fator econômico. Por outro lado, o estamento é uma comunidade fechada, onde os integrantes tentam impedir a todo o custo que outros indivíduos adentrem em tal grupo e compartilhem do poder ali centralizado. Fundamenta-se na desigualdade social, reclamando para si privilégios diversos que irão assegurar sua posição e sua base de poder no seio da sociedade. Uma sociedade de classes possui um potencial equalizador e universalista, já uma do tipo estamental privilegia a desigualdade e o particularismo. Sendo assim, o estamento é uma

camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu modo de vida exclusivista.

Neste sentido, o estamento se apropria do Estado, de seus cargos e funções públicas, impondo-se um regime de uso dessas vantagens, provenientes de sua posição, para a utilização da máquina estatal para a satisfação de interesses particulares (SILVEIRA, 2006). O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um governo centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe dá vida.

Campante (2003) traça um paralelo entre o estamento definido por Faoro e aquele enunciado por Weber. O primeiro é um estamento burocrático em um sistema dominado pelo comércio mercantilista e o segundo é um estamento feudal, atuando em uma economia pouco monetarizada com reduzida burocratização. O estamento burocrático é vetor de centralização política, enquanto o idealizado por Weber, de descentralização. O próprio Faoro reconhece as diferenças entre seu modelo e o de Weber, atribuindo-as a uma particularidade ibero-americana. Constrói, assim, o seu estamento, ibero-americano, nem feudal nem antipatrimonialista.

Em seus estudos, Faoro destaca a ausência da influência do povo brasileiro na vida política que não constituiu uma sociedade civil para se organizar e se contrapor ao Estado. Para Silveira (2006),

Esta ausência do indivíduo brasileiro na condução da vida política no Brasil revela o anacronismo da identidade do sujeito político nacional, sempre dependente da atuação estatal em sua vida privada e extremamente leniente com a reivindicação da probidade e eficiência no trato com as matérias de ordem coletiva (SILVEIRA, 2006, p. 215).

Em uma sociedade estamental, a democracia e o liberalismo são superficiais, pois não há vida civil livre e a desigualdade é regra de sobrevivência dos detentores do poder político (estamento). Faoro considera que apenas uma estrutura social baseada em classes, regida pela economia de mercado, pode gerar liberdade pública e a possibilidade de uma existência de um Estado liberal-democrático (CAMPANTE, 2003).

A teoria do patrimonialismo tomou forma por meio de um projeto de modernização do Estado, da economia e da sociedade que passa pela ideia de ruptura com o passado patrimonialista e pela afirmação de um modelo de organização governamental moderna, pautado pela impessoalidade e pela racionalidade na relação entre Estado e sociedade

(WERNECK VIANNA, 1999 apud FILGUEIRAS e ARANHA, 2011). Para Faoro, esta ruptura com o passado significa a afirmação de um modelo weberiano, a partir de uma concepção modernizante do Estado e de sua estrutura administrativa para ser capaz de extinguir os problemas decorrentes da origem da sociedade brasileira.

Cavalcanti (2005) argumenta que as alterações sociológicas trazidas pela República foram mínimas, apresentando uma nova aparência para a monarquia, mas conservando o conteúdo social com uma configuração paternalista, que marcou a vida social dos governos do século XX. Desde 1930, a partir do autoritarismo centralizador e do fortalecimento do Executivo, ocorreram diversas reformas administrativas no Estado brasileiro, com a finalidade de eliminar a cultura patrimonialista predominante, de modo a implantar o modelo weberiano de administração pública. A corrupção, tida como prática cotidiana e corriqueira, “seria combatida se a ruptura com o passado patrimonialista e estamental da administração pública se concretizasse mediante a modernização da máquina administrativa” (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 359). Entretanto, a desorganização, o personalismo e a corrupção avançaram no período dos anos de 1950 e 1960, sendo esta última, além do “perigo” iminente do comunismo, um dos elementos centrais para a justificação retórica de reconstrução do autoritarismo no Brasil (STARLING, 2008 apud FILGUEIRAS e ARANHA, 2011). Neste caso, a manutenção do projeto de modernização do Estado e da sociedade passaria pela instauração da autoridade central, uma vez que o Brasil não estaria “apto” para a democracia. A modernização apenas se concretizaria com o domínio do Estado sobre a sociedade e a condução das reformas pelos donos do poder (FILGUEIRAS e BORGES FILHO, 2005).

No regime militar, o projeto de modernização se baseou na expansão da intervenção do Estado na economia e a criação da administração indireta, com o objetivo de descentralizar a administração pública. Com o lema da desburocratização, foram criadas diversas fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias.

A partir de 1985, com o fim do autoritarismo e com a transição para a democracia, o modelo de administração pública vigente sucumbiu diante de sua crescente desorganização e desarticulação (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011). Segundo Abrucio (2007),

O regime autoritário foi pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da

fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental (ABRUCIO, 2007, p. 68).

A partir de então, a corrupção surgiu como prática nos tempos atuais da democracia, criando a sensação de que ela nasceu com a democratização, e não como herança do regime militar (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011).

Com a Constituição de 1988, surge a ideia de democratização do Estado, com o fortalecimento do controle externo e da sociedade civil. Entretanto, a partir da década de 1990, prevalece a satanização do Estado como fundamento para uma série de reformas focadas no fortalecimento do mercado e enfraquecimento estatal (CAMPANTE, 2003).

A reforma administrativa, ocorrida durante o governo Collor, produziu o desmonte da máquina pública através da reincorporação à administração direta das funções de governo que eram exercidas pela administração indireta, bem como através de um maior controle sobre as empresas estatais e fundações (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011). O governo também foi marcado pelo início do Programa Nacional de Desestatização e pela abertura do mercado nacional às importações. Em 1992, ocorreu o impeachment do Presidente da República, a partir de denúncias de recebimento de dinheiro em troca de vantagens no governo. Após deixar o cargo, o ex-presidente Fernando Collor de Mello foi acusado de corrupção passiva, sendo absolvido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por falta de provas, em dezembro de 1994. O impeachment e o fracasso de reformas de Collor mostraram que o problema da governabilidade seria o ponto central para a tentativa de uma reforma mais ampla do Estado brasileiro (SKIDMORE, 1999 apud FILGUEIRAS e ARANHA, 2011).

No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a reforma administrativa assumiu o modelo da nova gestão pública, definindo que as atividades do governo deveriam se basear numa gestão pública similar àquela realizada na iniciativa privada, já que o cidadão é um cliente de serviços realizados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001 apud FILGUEIRAS e ARANHA, 2011). Seu principal objetivo era “adequar a administração pública brasileira às novas necessidades advindas da globalização dos mercados, da presença cada vez maior da legislação internacional de comércio e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão” (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 365). Neste contexto, ocorreram as privatizações no serviço público brasileiro, em especial as dos setores de telecomunicações e energia elétrica, sob o pretexto de combater a crise na área fiscal. Segundo Cavalcanti (2005), a gestão da despesa pública fracassou, considerando que a carga tributária aumentou para suportar o

aumento dos gastos públicos. Apesar dos avanços nos mecanismos de gestão e de uma mudança cultural no interior do serviço público brasileiro, o governo FHC priorizou a estabilidade econômica e pagamento dos juros da dívida, em detrimento a avanços significativos na área social, em especial na educação e saúde.

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi marcado por uma tentativa de revitalização do Estado que teria papel ativo na promoção do desenvolvimento e na redução das desigualdades. Ficou marcado por sua atuação na área social com programas de distribuição de renda. Apesar de não realizar profundas reformas administrativas, buscou a valorização do serviço público, através da recuperação salarial e realização de inúmeros concursos públicos, mesmo com o consequente aumento dos gastos com pessoal.

Cavalcanti (2005) pontua as características que integram o processo da política brasileira desde a proclamação da República como sendo a continuidade e não ruptura; a ambiguidade e não clareza; a improvisação e não planejamento; o clientelismo político; mais conciliação do que reforma. Apesar dos avanços na disseminação de informação e na adoção de políticas públicas mais transparentes, a corrupção permanece, mantendo-se uma situação de impunidade, a partir da ausência da responsabilização dos agentes públicos e privados perante a sociedade (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011). Ou seja, a administração pública gerencial foi incapaz de romper com o patrimonialismo.

2.3 A Corrupção Pública nas Democracias Modernas

No caso brasileiro, a corrupção é um fenômeno social e histórico, que não tem origem determinada, mas decorre da formação cultural do país, gerada a partir de relações de dominação patrimonialista, associada a um comportamento permissivo da sociedade. Para Garcia (2003, p. 2624), “os intoleráveis índices de corrupção hoje verificados em todas as searas do poder são meros desdobramentos de práticas que remontam a séculos, principiando-se pela colonização e estendendo-se pelos longos períodos ditatoriais”. E conclui que “os mecanismos e as práticas corruptas, os desvios comportamentais de hoje em muito refletem situações passadas, das quais constituem mera continuação” (GARCIA, 2003, p. 2624).

A partir da redemocratização do país, foram observados diversos casos de corrupção no Estado brasileiro, chegando a ocorrer inclusive o impeachment do Presidente da República em 1992. Posteriormente, novos escândalos assolaram a pátria nos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (Anões do Orçamento em 1993/1994) e Luiz Inácio Lula da Silva (Sanguessugas e Mensalão em 2005/2006). No governo da Presidente Dilma Rousseff ocorreram novos casos que provocaram a queda de vários Ministros de Estado. Esta sucessão de escândalos políticos, não apenas no governo federal, mas também nos governos estaduais e municipais (inclusive com cassações de governadores e prefeitos), mina a legitimidade do Estado, criando um senso comum de que a impunidade paira na sociedade brasileira e considerando a corrupção como uma prática corriqueira e recorrente na administração pública, quase um comportamento natural e necessário dos indivíduos quando estes conseguem algum poder estatal (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011).

A palavra corrupção tem origem na palavra latina *corruptione* que significa decomposição, depravação e suborno. Em relação à esfera estatal, Garcia (2003, p. 2623) entende que a corrupção “indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma”. Ou ainda, corrupção é a prática do uso do poder da função pública para a obtenção de ganho particular, à margem das leis em vigor (ANDRESKI, 1968 apud SILVA, 1995). De acordo com Glaeser e Goldin (2006 apud PRAÇA, 2011),

“o ato corrupto é formado por três itens. O primeiro é o pagamento a um funcionário público além de seu salário. O segundo é o fato de a ação associada a esse pagamento violar leis explícitas ou normas sociais implícitas. O terceiro é que a ação tem que resultar em perdas para a sociedade diretamente decorrentes de um ato corrupto ou decorrentes de um conjunto de pequenos atos ilícitos que tornam o sistema corrupto” (GLAESER e GOLDIN, 2006, p. 7 apud PRAÇA, 2011, p.139).

Ocorre a corrupção quando existe a quebra de regras pelo agente público de modo a favorecer aquele que corrompe (corruptor), a partir do pagamento de propina. Por outro lado, mesmo sem a quebra de normas, também ocorre quando o corrupto só executa o que lhe compete, ou prioriza determinado procedimento, a partir do pagamento do suborno. De acordo com Praça (2011) a corrupção é centralizada quando um agente político (ou um grupo de agentes) controla o acesso ao esquema de corrupção e descentralizada quando vários agentes políticos, sem coordenação, agem de modo corrupto.

Desta forma, as definições de corrupção normalmente envolvem um mínimo de dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos, caracterizando-se pelo uso indevido do poder público para obtenção de benefícios privados, constituindo um ato imoral e de traição da confiança do público em suas instituições. Sendo assim, tais definições se aplicam tanto ao político, que recebe propinas de grupos de pressão para aprovar um determinado projeto, quanto ao burocrata, que se apropria de uma renda, retirada do Estado, quando aceita um suborno em vez de aplicar uma multa (SILVA, 1995).

Neste sentido, a corrupção é um fenômeno global que resulta da convivência social e afeta todos os Estados e nações. Entretanto, por questões culturais e institucionais, alguns países são mais suscetíveis à corrupção.

Entretanto, independente do tipo de sociedade, não há uma maneira eficaz de mensurar os níveis de corrupção dos países a partir de dados empíricos, uma vez que o público, em geral, só tem conhecimento das atividades ilegais através dos escândalos veiculados pela imprensa oriundos de denúncias e investigações policiais. Desta forma, são realizados estudos que tentam medir a percepção da corrupção nas diversas nações. Fundada em 1993, a Transparência Internacional é uma organização global sediada em Berlim que trabalha com parceiros no governo, negócios e sociedade civil para desenvolver e implementar medidas efetivas no combate da corrupção em diversos países.

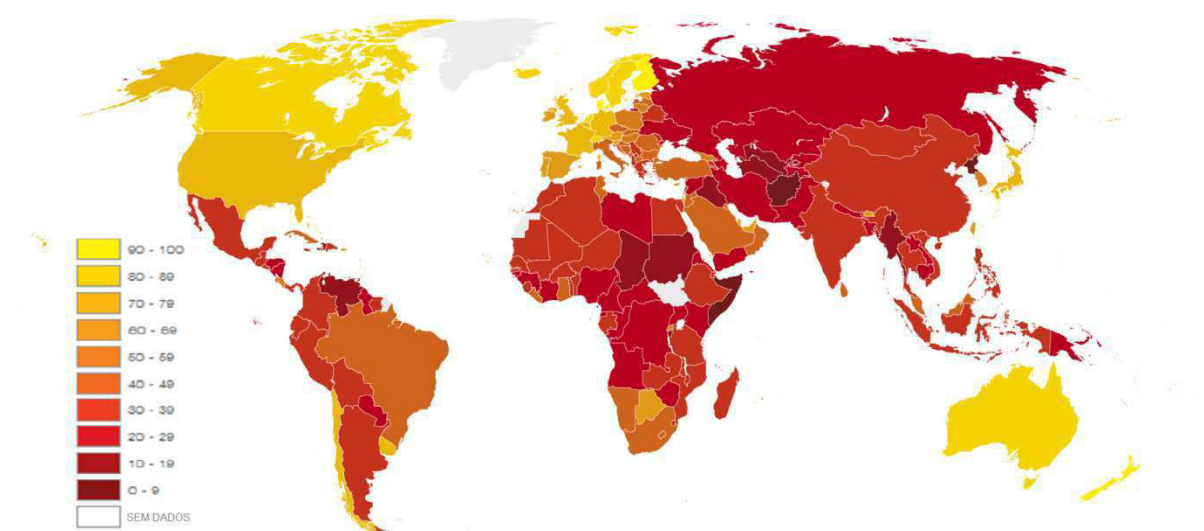
Desde 1995, a referida organização apresenta o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que ordena os países em um ranking de acordo com os níveis percebidos da corrupção do setor público. Baseia-se em diferentes avaliações e pesquisas de opinião realizadas por instituições respeitáveis e independentes. As pesquisas e avaliações usadas para compilar o índice incluem questões relativas à corrupção de funcionários públicos, propinas nos contratos públicos, desvios de fundos públicos, e perguntas que sondam a força e a eficácia dos esforços anticorrupção do serviço público (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012). Segundo seus criadores, o IPC é o indicador de corrupção mais utilizado no mundo. Em 2012, foram coletados dados de 13 fontes para construir o IPC. Elas variam de acordo com o país. Os dados correspondentes ao Brasil foram coletados de oito fontes, quais sejam:

- Bertelsmann Foundation Transformation Index 2012
- IMD World Competitiveness Yearbook 2012

- Political Risk Services International Country Risk Guide
- World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2012
- World Justice Project Rule of Law Index 2012
- Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings
- Global Insight Country Risk Ratings
- Transparency International Bribe Payers Survey 2011

Baseado na opinião técnica das fontes pesquisadas em 2012, os países foram pontuados de zero (altamente corrupto) a 100 (muito limpo)¹. Dois terços dos 176 países ranqueados atingiram pontuação abaixo de 50 e nenhum país atingiu a pontuação máxima (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012). O Brasil conseguiu um IPC de 43, ocupando a posição 69 do ranking, bem atrás de seus vizinhos da América do Sul, Chile e Uruguai que empataram na posição 20 do ranking, com um índice de 72. A figura a seguir apresenta a distribuição mundial do IPC.

Figura 1 - Índice de Percepção de Corrupção 2012

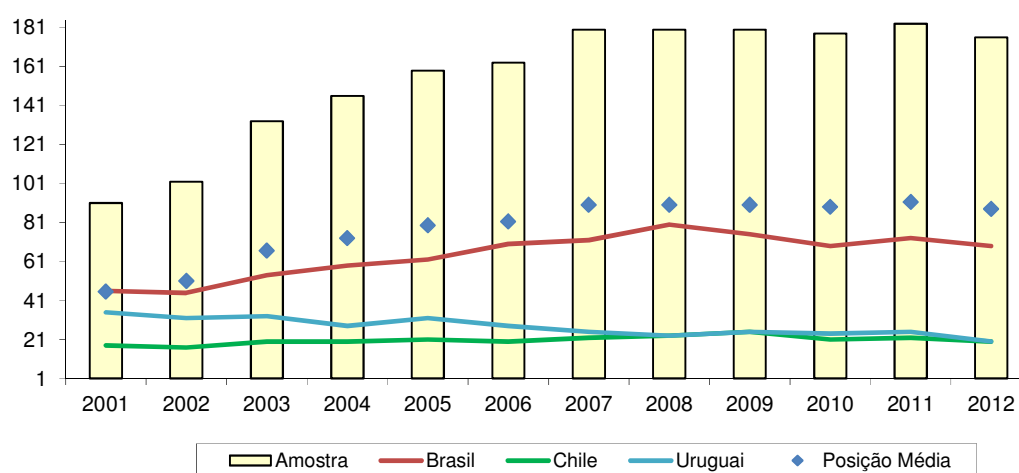


Fonte: (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012).

¹ Até 2011, a pontuação era definida numa escala de 0 a 10. Com a mudança da metodologia em 2012, foi modificada a pontuação para enfatizar que os dados não podem ser comparados.

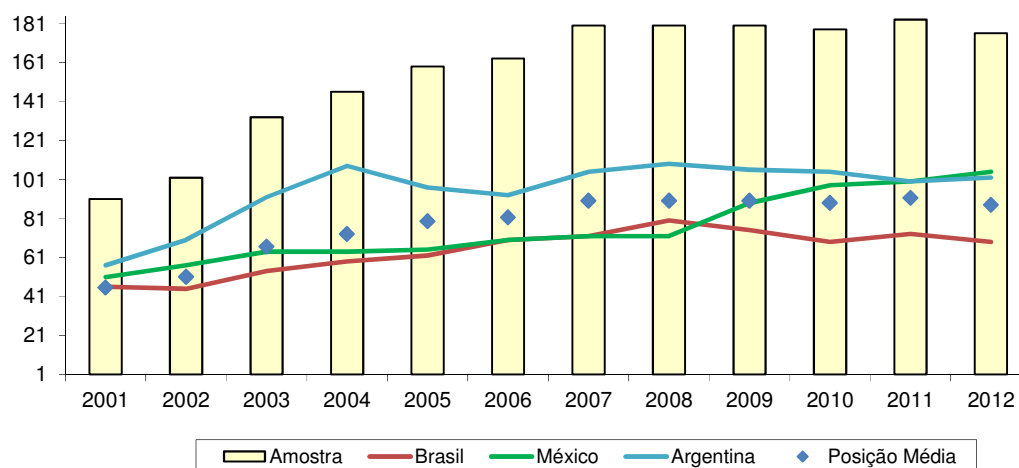
A metodologia empregada até 2011 não permite a comparação do indicador entre diferentes anos. A partir das mudanças metodológicas ocorridas em 2012, será possível comparar a evolução do índice ano a ano. Por outro lado, é possível comparar a posição dos países no ranking ao longo do tempo. Os gráficos a seguir, elaborados a partir dos dados publicados pela Transparência Internacional no período compreendido entre os anos de 2001 e 2012, demonstram a posição do Brasil no ranking em comparação com o Uruguai e Chile, os melhores ranqueados da América do Sul; e com México e Argentina, os que, juntamente com o Brasil, mais geram riqueza na América Latina.

Gráfico 1 - Comparação da Evolução no Ranking IPC 2001/2012 - Brasil, Chile e Uruguai.



Fonte: <http://www.transparency.org/>

Gráfico 2 - Comparação da Evolução no Ranking IPC 2001/2012 - Brasil, México e Argentina.



Fonte: <http://www.transparency.org/>

Os gráficos demonstram que o Brasil não apresentou evolução consistente no ranking com o passar dos anos, permanecendo próximo da posição intermediária da amostra.

No primeiro gráfico, verifica-se que Chile e Uruguai sempre estiveram à frente do Brasil em matéria de percepção de corrupção. O Uruguai demonstrou uma grande evolução, chegando a ocupar, ao lado do Chile, a 20ª posição no ranking na última pesquisa, ou seja, a percepção dos especialistas é de que a corrupção pública é muito pequena naqueles países.

O segundo gráfico apresenta a evolução do indicador dos países com maior Produto Interno Bruto (PIB)² da América Latina: Brasil, México e Argentina. Observa-se que o Brasil tem o melhor desempenho dentre estes países, mas distante das primeiras colocações no ranking.

Interessante observar que os países com os melhores PIB da América Latina estão bem atrás de países como Uruguai e Chile, o que sugere que a percepção da corrupção não teria relação direta com o tamanho da riqueza gerada pelo país.

A tabela a seguir apresenta a matriz de correlação simples entre as variáveis IPC, PIB, PIB *per capita* (PIB dividido pela população) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³, elaborada a partir do coeficiente de Pearson calculado a partir de uma amostra de países que possuem dados disponíveis de todas as variáveis, simultaneamente, para o ano de 2011⁴.

Tabela 1 - Matriz de Correlação para IPC, IDH, PIB e PIB *per capita* – 2011.

	IPC	IDH	PIB	PIB <i>per capita</i>
IPC	1			
IDH	0,706183	1		
PIB	0,253232	0,264378	1	
PIB <i>per capita</i>	0,807498	0,672875	0,265173074	1

² O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma, a preços correntes, de todos os bens e serviços finais produzidos num determinado país, durante um certo período.

³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida de comparação entre populações de países, estados ou municípios, que abrange três dimensões do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

⁴ Calculada a partir de dados de 2011 referentes ao PIB, PIB *per capita* (IMF, 2012), IPC (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011) e IDH (UNDP, 2011).

A correlação entre o IPC e o PIB é da ordem de 0,25, o que indica uma fraca correlação, minimizando a possibilidade de relação de causa e efeito entre as variáveis. De fato, a riqueza de um país, isoladamente, não é fator determinante para que o Estado seja considerado mais ou menos corrupto. Por outro lado observa-se uma forte correlação entre IPC, IDH e PIB *per capita* (que é um dos componentes do cálculo do IDH), o que indica que países com melhor desenvolvimento humano possui uma percepção de menor corrupção (IPC maior).

Cavalcanti (2005) aponta a desigualdade social como uma das principais causas da corrupção, pois estabelece patamares diferenciados de poder e de não poder, de desperdício e escassez, além de transmitir a sensação de desconcerto que ajuda a construir um ambiente propício à proliferação da corrupção. A partir dos dados do IDH de 2011, o Brasil (0,718) está na posição 77 no ranking dos países pesquisados, com desenvolvimento humano inferior a países como Líbia (0,76) e Líbano (0,739), além de seus vizinhos sul-americanos: Equador (0,720), Peru (0,725), Venezuela (0,735), Uruguai (0,783), Argentina (0,797) e Chile (0,805). Ainda sobre este tema, o Brasil, apesar de possuir o maior PIB da América Latina, é o quarto pior país da região no que diz respeito à distribuição de renda⁵, de acordo com estudo das Organizações das Nações Unidas – ONU (ONU-HABITAT, 2012), atrás apenas da Guatemala, Honduras e Colômbia, todos com índice de Gini acima de 0,56. Neste mesmo estudo, aparecem Venezuela, Uruguai e Peru como os menos desiguais da América Latina.

Considerando que os recursos estatais são limitados, a corrupção produz um alto custo social quando ocorre a redução de investimentos públicos nos direitos fundamentais do cidadão, a partir do desvio de finalidade dos referidos recursos, quer seja pela diminuição do seu ingresso ou por sua utilização para fins ilícitos. Nestes casos, a desigualdade social aumenta haja vista a ausência de redistribuição da renda desviada pela corrupção. Desta forma, quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais (GARCIA, 2003).

Além da desigualdade social, diversos outros fatores contribuem para a consolidação de práticas corruptas em uma sociedade.

A tolerância e a legitimidade associadas à corrupção diminuem com a evolução institucional das sociedades, a partir da formação dos controles burocráticos, com a generalização das relações econômicas de mercado e das democracias (SILVA, 1995).

⁵ Ranking determinado pelo coeficiente de Gini que mede o grau de concentração de renda de determinado grupo.

As sociedades que não são institucionalmente maduras se caracterizam pela existência de relações clientelistas dentro do Estado. No contexto destas sociedades, ocorre a agregação dos agentes públicos e privados, em torno de grupos de interesse, com o objetivo de criar condições para o surgimento de manobras de corrupção, que, nesse caso, tende a ser moralmente aceitável, sendo utilizada, inclusive, como tentativa de ascensão social (CAVALCANTI, 2005).

Em países desenvolvidos institucionalmente, a corrupção é, normalmente, um fenômeno marginal. Nessas sociedades, como resultado da ação de mecanismos eficazes de fiscalização, controle e punição, a corrupção tende a não prosperar nas estruturas públicas. Silva (1995) define uma sociedade como desenvolvida institucionalmente, com relação ao fenômeno da corrupção, aquela que possui regras formais e informais que delimitem: o que é público e o que é privado; os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade; a liberdade de ação dos agentes públicos; e que coíbam as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo da máquina pública. Ainda, segundo o autor, essas características estão associadas à existência de uma burocracia profissional e à democracia constitucional, onde são estabelecidas regras que limitam o poder dos agentes públicos e que procuram aproximar o resultado de suas ações do interesse de toda a sociedade.

Entretanto, Garcia (2003) alerta que:

“a debilidade democrática facilita a propagação da corrupção ao aproveitar-se das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a administração adstrita à legalidade, da arbitrariedade do poder e da supremacia do interesse dos detentores da potestas publica face ao anseio coletivo” (GARCIA, 2003, p. 2624).

O regime democrático possui características que propiciam a prática de atos de corrupção haja vista que tende a ser deturpada por agentes que pretendem se manter no poder. Em um sistema eleitoral em que o poder econômico, via de regra, garante a ascensão ao mandato político, a corrupção pode se manifestar como projeção dos acordos que alavancaram a investidura no cargo do agente público. O sucesso eleitoral depende de uma campanha que, em geral, necessita de grandes financiamentos externos. Tal receita, quando privada, pode ser concebida como um investimento do particular, com o objetivo de obter futuros rendimentos provenientes de favores do candidato vencedor no pleito eleitoral. Garcia (2003, p. 2630) classifica este tipo de ação como “corrupção diferida, na qual a vantagem recebida no presente desvirtuará a atividade administrativa em momento futuro”. Neste sentido, as

instituições não mais estarão fundadas em concepções ideológicas, e sim, no dinheiro que as custearam. Com o resultado favorável na eleição, o agente público tem que cumprir os termos anteriormente combinados, a exemplo da nomeação de colaboradores em cargos comissionados, sem a obediência de critérios técnicos, e da contratação de obras e serviços com a realização de processos licitatórios fraudulentos de caráter meramente formal. Ocorrem negociações e concessão de favores políticos durante a aprovação de projetos e alocação de recursos nos orçamentos públicos, não sendo possível diferenciar o que seja interesse dos grupos de pressão e o que seja interesse público (SILVA, 2000).

Cavalcanti (2005) apresenta uma possível explicação para a corrupção a partir da motivação básica dos agentes econômicos, que seria a maximização do seu bem-estar econômico. O Estado moderno, constitucional e democrático, é sustentado principalmente pela arrecadação de tributos da sociedade. Por outro lado, diversos setores organizados da sociedade tentam desviar rendas em benefício próprio, buscando alcançar o máximo possível de rendimentos, atuando dentro ou fora das normas legais e de conduta econômica. Desta forma, a instituição do Estado carrega um conflito distributivo entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão (SILVA, 1995). Nessa perspectiva, a corrupção se mostra como um instrumento de degradação do interesse público em favor da satisfação do interesse privado. O agente público, apesar de exercer suas funções no sentido de atender ao bem comum, se desvia dos seus propósitos originais e passa a atuar em prol de um interesse privado, ou seja, aquele que lhe propicia uma vantagem indevida e enseja um proveito para o particular que compactuou com a prática corrupta (GARCIA, 2003).

Sob a ótica empresarial, a corrupção busca minimizar os custos e maximizar as oportunidades, dentro da relação entre corruptor e corrupto. Por um lado, a atividade empresarial tenta minimizar os custos através sonegação de impostos e pagamento de propina a agentes públicos que possuem a responsabilidade sobre a arrecadação de elevadas receitas. Por outro, busca maximizar as oportunidades a partir da contratação de seus serviços pela administração pública. O governo, além de provedor de serviços públicos, também é um dos maiores consumidores dos bens produzidos pela iniciativa privada, haja vista o volume de contratações necessárias para manutenção da máquina administrativa e para a execução de obras de infraestrutura. Neste sentido, na maioria dos casos, aquele contratado, que foi beneficiado por atos de corrupção, não cumpre integralmente os requisitos técnicos necessários nem realiza a melhor prestação do serviço, uma vez que os custos da corrupção devem ser transferidos para a execução do contrato. Para Garcia (2003, p. 2630), sob o ponto

de vista empresarial, a corrupção “é vista como um instrumento necessário à manutenção da própria competitividade entre aqueles que atuam em um meio reconhecidamente corrupto”.

Desta forma, Cavalcanti (2005) argumenta que as decisões públicas são intrinsicamente falhas do ponto de vista do critério de retidão política e moral, pois as opções dos agentes públicos não são totalmente técnicas, em virtude de ações provocadas por parte de grupos de pressão, os quais atuam de forma sistemática junto aos poderes constituídos para a consecução de seus objetivos.

Outro importante elemento de desenvolvimento das práticas corruptas é a ineficiência estatal, retratada nas decisões arbitrárias dos agentes públicos, decorrentes de uma excessiva discricionariedade, que desvirtuam o uso do poder, estimulando seu uso em benefício próprio e de terceiros. Filgueiras e Aranha (2011, p. 353) afirmam que “a ampliação da margem de discricionariedade dos agentes públicos e a falta de controles, com base na não universalidade dos procedimentos, fazem surgir a corrupção como mazela organizacional”. A discricionariedade se traduz no poder que é conferido à Administração Pública para agir livremente dentro dos limites legais, ou seja, sem estar vinculada à determinada conduta.

Em um modelo ideal, o fortalecimento da burocracia e a consequente redução da margem de discricionariedade seriam fatores suficientes para controlar a corrupção. “O controle seria exercido com a criação de mais burocracia, conforme um legalismo originário e legitimador da ação dos burocratas” (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 354). Entretanto, a criação de mais burocracia para garantir o comportamento ético dos agentes públicos, implicaria mais custos para o governo, gerando mais corrupção, assim que a burocratização ampliada se tornasse corriqueira. Um caso prático observado na administração pública brasileira, onde a burocratização foi ampliada e não houve efeito significativo sobre a corrupção, é aquele que diz respeito à realização de procedimentos licitatórios. A lei das licitações instituiu diversos mecanismos de controle burocrático que são facilmente burlados com a interação entre agentes corruptos e particulares interessados no objeto licitado. “Neste sentido, não bastaria reduzir a margem de discricionariedade do agente público, é fundamental submetê-lo a controle público sem que disso resulte mais burocratização” (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 355).

Outro fator preponderante que contribui para a disseminação da corrupção é a situação de impunidade, que estimula agentes públicos e privados a praticarem atos ilegais. A prática de

atos de corrupção sofre um sensível estímulo quando o corrupto percebe que são reduzidas as chances de que venha a ser punido em razão dos ilícitos que cometeu. “A perspectiva de ser descoberto, detido e julgado, com a consequente efetividade das sanções cominadas, atua como elemento inibidor à prática dos atos de corrupção” (GARCIA, 2003, p. 2629).

Com relação aos agentes políticos que ocupam os altos escalões do poder, observa-se que raramente são responsabilizados politicamente, pois a ação partidária busca evitar que o Chefe do Executivo tenha contra si uma forte oposição do Legislativo. Se há esta dificuldade na seara política, a responsabilização por via judicial também não é fácil. A tramitação do processo é morosa e, no caso brasileiro, existe a figura do foro privilegiado onde o político é julgado de maneira diferente do cidadão comum. Observa-se que a corrupção no topo da hierarquia governamental induz o comportamento agentes subordinados, lhes influenciando de forma negativa.

O temor que reduz o ímpeto do agente para a prática do ilícito só surgirá com a certeza de que uma sanção será efetivada. Além das punições de natureza penal, que restringem a liberdade individual, é de suma importância a aplicação de penalidades que possam provocar perdas no patrimônio atual e futuro. O patrimônio atual deve suportar as multas e devoluções dos prejuízos ao erário; já a perda patrimonial futura refletirá, em especial, os ganhos que o agente deixará de receber caso venha a perder o cargo ocupado, bem como a inabilitação para o exercício de outra função no prazo fixado em lei (GARCIA, 2003). Neste sentido, “a convivência coletiva cujas regras imponham determinados ônus em relação à impunidade torna-se forte e socialmente desejável. Na ausência de lei e de punição, a trapaça, isenta de custos, torna-se atraente” (CAVALCANTI, 2005, p. 43).

Entretanto, se a corrupção torna-se rotineira, verifica-se o surgimento de um código de conduta incorporado à normalidade do cidadão, que se diz adepto aos valores morais de honestidade, mas que na prática age de maneira diversa. Essa falta de consciência coletiva, em conjunto com a supremacia do interesse pessoal sobre o bem comum, é um importante elemento de estímulo à corrupção, que se torna socialmente aceitável e tolerável. Deste modo, a fragilidade dos padrões éticos da sociedade, refletidos sobre o comportamento do agente público, está associada à corrupção (GARCIA, 2003).

Neste contexto, Cavalcanti (2005) argumenta que:

a corrupção floresce com mais força, em sociedades nas quais predomina: centralismo estatal, onde a burocracia, sendo extensa e poderosa, impede a transparência dos negócios públicos; situação de impunidade, estimulando agentes públicos e privados a praticarem atos ilegais; tolerância pública e privada quanto à atuação ilegal de particulares e à prática de corrupção por funcionários (CAVALCANTI, 2005, p. 41).

Vale ressaltar que várias sociedades passaram por evoluções institucionais que conduziram ao controle, à limitação e à criminalização da corrupção, a partir, principalmente, da minimização das relações clientelistas e de dominação patrimonialista (SILVA, 1995). Segundo Cavalcanti (2005), as relações clientelistas se estabelecem em condições sociais de pobreza e tendem a desaparecer diante de níveis crescentes de prosperidade econômica, consolidação de instituições democráticas, difusão de relações de mercado e ampliado controle social sobre operações de estado.

Neste sentido, Garcia (2003) argumenta que o estímulo à iniciativa privada é uma ação fundamental contra a corrupção. Destaca a importância de se reduzir a intervenção do Estado no domínio econômico, o que implica na diminuição do poder e campo de atuação dos agentes públicos. Considerando que a concentração do poder provoca corrupção, quanto menor for a intervenção do Estado no mercado, menos relevante será o papel desempenhado pelo referido agente, o que reduz a possibilidade de realização de práticas corruptas.

Por fim, Garcia (2003) e Cavalcanti (2005) entendem que a estruturação de um ambiente ético na sociedade é imprescindível para a diminuição de práticas corruptas. O desempenho do Estado e o comportamento dos agentes públicos e privados são influenciados pela existência de incentivos legais, institucionais e culturais, que podem reforçar a existência de um padrão ético na sociedade. De fato, a ética contribui para gerar um clima de confiança, que induz a estabilidade econômica, social e política. Cavalcanti (2005, p. 45) aponta, ainda, a necessidade de adoção de duas medidas principais, no sentido de fortalecer esta estabilidade, o que implicitamente promove o combate à corrupção, quais sejam: “conferir cada vez mais transparência às ações do governo e de empresas estatais; exercer cada vez mais controle social sobre a atuação de funcionários, sobre a organização de licitações e sobre a execução de contratos”.

Sendo assim, a transparência pública e o controle social são apontados como possíveis soluções para minimizar os efeitos da corrupção, promovendo justiça social para sociedade.

3 CONTROLE SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando que o controle social é apontado como um dos possíveis remédios contra os males da corrupção na Administração Pública, é importante compreender o seu alcance, bem como o seu inter-relacionamento com a estrutura governamental, de modo a obter eficiência e efetividade na sua aplicação contra as possíveis práticas corruptas dos gestores públicos. Em linhas gerais, para que a população possa efetuar o controle social, interagindo com os órgãos de controle legalmente instituídos, o acompanhamento e a transparência da atividade financeira do Estado devem ser buscados.

3.1 Administração Pública e a Atividade Financeira do Estado

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a organização político-administrativa República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, constituindo um Estado Democrático de Direito, formado pelo povo, território e governo soberano. Todos os entes da Federação possuem personalidade jurídica de direito público interno e são autônomos, de acordo com suas competências, na medida em que cada um deles detém capacidade de autoadministração, auto-organização, autogoverno, e auto legislação, configurando, assim, autonomia administrativa, financeira e política (LENZA, 2008).

No contexto da organização do Estado, o termo Administração Pública, em sentido amplo, abrange, segundo Alexandrino e Paulo (2008), tanto os órgãos governamentais, aos quais cabe traçar os planos e diretrizes de ação do Governo (função política), quanto os órgãos administrativos, subordinados, aos quais incube executar os planos governamentais (função administrativa). Em sentido estrito (função administrativa), conceitua-se formalmente Administração Pública como o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas destinadas à execução das atividades administrativas.

Para entender a diferença entre Administração Pública (em sentido estrito) e Governo, é fundamental partir da distinção entre as três funções do Estado: a legislativa, a executiva e a jurisdicional, conforme ensina Di Pietro (2012):

A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas. (DI PIETRO, 2012, p. 51).

O Estado é constituído pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que são independentes e harmônicos entre si (tripartição dos poderes). Tal divisão foi estabelecida com objetivo de prover mecanismos de controle recíproco entre os Poderes (teoria dos freios e contrapesos). Desse modo, cada Poder exerce uma determinada função típica preponderante, mas não exclusiva. Sendo assim, o Executivo possui a função típica administrativa, ou seja, executar, no caso concreto, o que a lei determina. Ao Legislativo é atribuída a função normativa, de elaboração das leis. Já o Judiciário tem a função de aplicar as leis aos litigantes (ALEXANDRINO e PAULO, 2008). Entretanto, observa-se que todos os poderes também realizam funções atípicas de natureza diferente daquela sua específica. Isto ocorre, por exemplo, quando os Poderes Legislativo e Judiciário cuidam da organização de seus serviços e de seu pessoal (função administrativa).

Ainda com relação à organização político-administrativa, observa-se que, quando o Estado executa suas ações por meio de órgãos e agentes integrantes da Administração Direta, ocorre a chamada centralização. Entretanto, o Estado pode distribuir algumas de suas competências, por meio de outorga, a outras pessoas jurídicas criadas por lei, que formam a Administração Indireta. Sendo assim, a Administração Indireta é o conjunto de entidades que possuem personalidade jurídica própria, mas são vinculadas à Administração Direta, e têm a competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas (ALEXANDRINO e PAULO, 2008).

Deste modo, as atividades executivas da Administração Direta e Indireta são realizadas de modo a atingir a principal finalidade do Estado, quais sejam a satisfação do bem comum e o atendimento das necessidades sociais. Petter (2011) conceitua necessidades sociais ou públicas como aquelas que envolvem aquilo que cabe à Administração Pública prestar em decorrência de uma norma jurídica, como por exemplo, educação, saúde e segurança. Desta

forma, há a necessidade de uma decisão política anterior atribuindo deveres ao Estado que, assim, legitima-se perante a sociedade.

Entretanto, para a consecução dos seus objetivos fundamentais, o Estado realiza gastos que são custeados pela própria sociedade. Neste sentido, a Atividade Financeira do Estado consiste em obter, administrar e despende recursos financeiros indispensáveis às necessidades cuja satisfação o governo assumiu ou delegou a outras pessoas de direito público (BALEEIRO, 1998). A partir desta definição, Pascoal (2010) entende que o Estado deve realizar o bem comum, que se concretiza por meio do atendimento às necessidades públicas, e, para tal, precisa obter recursos (receita), planejar sua aplicação (orçamento público) e, por fim, efetivar o gasto público (despesa).

No que diz respeito à obtenção dos recursos, Baleeiro (1998) conceitua receita pública como o ingresso, que se integrando ao patrimônio público sem aumentos no passivo, vem aumentar seu vulto, como elemento novo e positivo. Entretanto, a legislação brasileira permite que as receitas públicas possam ser oriundas tanto da coletividade, obtidas, por exemplo, através da cobrança de tributos, quanto a partir de operações de crédito (empréstimos), gerando o endividamento público. Sendo assim, a receita, em sentido amplo, é entendida como toda entrada ou ingresso de recursos, que adentra aos cofres públicos, independentemente de haver obrigação de devolução (contrapartida no passivo). Por outro lado, a receita, em sentido restrito, é toda entrada ou ingresso de recursos que se incorporam ao patrimônio público sem a existência de um passivo a ser devolvido posteriormente (PASCOAL, 2010).

Sendo assim, o Estado pode obter recursos a partir de seu próprio patrimônio ou de alguma atividade econômica, segundo regras de direito privado (receitas originárias), ou pode auferir receitas derivadas através da imposição de seu poder soberano, coercitivamente, sobre os particulares, principalmente através de tributos e multas. A Lei Federal nº 4320/64 (BRASIL, 1964), que trata das normas gerais sobre a elaboração dos orçamentos e balanços públicos, classifica as receitas públicas, segundo as categorias econômicas, em Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes são os ingressos oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, derivadas da transferência de recursos de outros entes, do poder de tributar ou da venda de produtos ou serviços. Por outro lado, as Receitas de Capital são ingressos derivados da constituição de dívidas, alienação de bens, ou ainda da transferência de recursos de outros entes para a realização de despesas de capital.

Com relação à efetivação do gasto público, Baleeiro (1998) define despesa pública como a aplicação de certo valor em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, autorizado pelo Poder Legislativo, para execução de um objetivo sob responsabilidade do governo.

No sentido de planejar sua atividade financeira, o Estado orienta suas ações através do orçamento público. Baleeiro (1998) conceitua orçamento como o ato pelo qual ocorre a autorização legislativa para que o Poder Executivo, por certo período e, em pormenor, arrecade as receitas criadas em lei e realize as despesas, destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins, adotadas pela política econômica ou geral do ente. Sendo assim, a peça orçamentária demonstra a estimativa das receitas a serem arrecadadas bem como fixa o montante de recursos a serem aplicados nas despesas governamentais. Segundo Pascoal (2010), o orçamento caracteriza-se por ser um instrumento dinâmico de planejamento, que considera aspectos do passado, a realidade presente e as projeções do futuro.

Petter (2011) e Pascoal (2010) distinguem quatro aspectos essenciais do orçamento público brasileiro, quais sejam o técnico, o econômico, o político e o jurídico:

- O aspecto técnico é relacionado com a obrigatoriedade da observância da técnica orçamentária no que diz respeito principalmente em relação à correta classificação da receita e da despesa, com o objetivo de proporcionar transparência, clareza e realidade ao orçamento;
- O econômico caracteriza o orçamento como instrumento de atuação do Estado no domínio econômico por meio de aumento e diminuição dos gastos públicos. O gestor público pode verificar, através do orçamento, os efeitos recíprocos da conjuntura econômica e da política fiscal;
- O aspecto político decorre da decisão política que serve como base para a elaboração e aprovação do orçamento que reflete o plano de ação do governo. Nesse sentido, o Poder Executivo elabora o orçamento e o Poder Legislativo, que representa o povo, o aprova, bem como autoriza o gasto público, levando em consideração os interesses da sociedade. Neste sentido, Petter (2011) destaca que, no contexto político, o orçamento público transparece a luta de classes e interesses antagônicos existentes na sociedade atual, uma vez que a desigualdade socioeconômica conduz a uma grande diferença no poder de influenciar na elaboração da peça orçamentária.

- O aspecto jurídico indica que o orçamento é representado por um diploma legal decorrente, com todas as particularidades que o caracteriza.

Neste sentido, o ordenamento jurídico brasileiro trata o orçamento como lei autorizativa, haja vista que os agentes públicos só podem realizar as despesas que estejam previstas no orçamento. Entretanto, a efetivação das despesas não é obrigatória só pelo fato de estarem previstas no orçamento, ou seja, a previsão de despesa não cria direito subjetivo a ser assegurado por via judicial (PASCOAL, 2010).

A iniciativa de elaboração do orçamento é do Poder Executivo, mas por uma decisão do Governo, inspirada nos princípios democráticos, a própria sociedade civil, por meio de conselhos e associações, é chamada a participar, quando da definição das metas e dos programas prioritários. É o chamado Orçamento Participativo, que se caracteriza por uma participação direta e efetiva das comunidades na elaboração das políticas públicas que integrarão a proposta orçamentária (PASCOAL, 2010). Entretanto, por dispor da iniciativa privativa, o Chefe do Executivo não está legalmente obrigado a seguir as sugestões da população. Por outro lado, no caso dos municípios, o inciso XII do artigo 29 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que deva ocorrer a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Já o artigo 48 da Lei Complementar nº 101/00 (BRASIL, 2000), Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, consigna que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos orçamentos. Sendo assim, o Governo poderá até não utilizar as sugestões da população, mas tem a obrigação de recebê-las (PASCOAL, 2010).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê a existência três leis orçamentárias: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual tem a função de estabelecer programas e metas da ação governamental de longo prazo, bem como de orientar a elaboração das demais leis orçamentárias. Esta lei tem vigência de quatro anos, começando a produzir efeitos a partir do segundo exercício financeiro do mandato do Chefe do Poder Executivo até o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Observa-se que a vigência do PPA não coincide com o mandato do Chefe do Executivo, de modo a evitar a descontinuidade dos programas governamentais

(PASCOAL, 2010). Todo o investimento do Governo, cuja execução ultrapasse mais de um ano, deve estar previsto no PPA ou deve ser incluído por lei específica que o modifique.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades para o exercício subsequente. A LDO deve ser elaborada em harmonia com o PPA, no sentido de orientar a elaboração da LOA.

Já a Lei Orçamentária Anual, compatível com o PPA e a LDO, compreende o orçamento fiscal, de investimentos e da seguridade social. O Governo só poderá iniciar qualquer programa ou projeto se houver autorização específica na Lei Orçamentária. A LOA deve ser integrada de diversos quadros demonstrativos, detalhando a receita e a despesa aprovada segundo as diversas classificações existentes, de modo a permitir o seu acompanhamento e controle.

A Lei Orçamentária Anual é o resultado de um planejamento das atividades a serem desenvolvidos pelos entes governamentais para a satisfação do bem comum, sendo autorizada a execução dos diversos programas e ações governamentais. Essa autorização dada na LOA leva o nome de crédito orçamentário ou inicial (MOTA, 2006).

Por outro lado, a execução orçamentária pode não se confirmar plenamente. Quando os créditos orçamentários são insuficientes para atendimento dos gastos, ou não foram previstos, em decorrência de erros no planejamento ou fatos imprevistos, há a necessidade de créditos adicionais, ou seja, novas autorizações para execução dos programas. Haja vista que vão alterar a LOA, os créditos adicionais, em regra, devem ser autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo. Observa-se que a autorização para a abertura de créditos adicionais pode estar contida na própria Lei Orçamentária Anual.

Os créditos adicionais são classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos suplementares são aqueles destinados ao reforço de dotações orçamentárias existentes, enquanto os especiais são utilizados para despesas não previstas no orçamento. Os créditos extraordinários são aqueles destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, calamidade pública ou comoção interna. Entretanto, com exceção feita aos créditos extraordinários, é necessária a indicação das fontes de recursos disponíveis para que se possa realizar a abertura de créditos adicionais.

A Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964) estabelece quais recursos servirão como fonte para a abertura de créditos suplementares e especiais, desde que não estejam comprometidos. As principais fontes de recursos são o superávit financeiro (Ativo Financeiro menos Passivo Financeiro) apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, excesso de arrecadação de receitas no exercício, anulação de dotações existentes e operações de crédito (empréstimos) autorizadas.

A LOA deve conter todas as receitas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem realizadas no exercício financeiro, de modo a evitar que a arrecadação de algum recurso e sua aplicação, fuja à apreciação e aprovação do Poder Legislativo (MOTA, 2006). Ademais, o total da receita orçamentária não pode ultrapassar o total da despesa orçamentária, configurando o princípio do equilíbrio, que pode ser analisado sob duas óticas. A primeira diz respeito ao aspecto contábil, onde a origem das receitas não importa na análise, ou seja, a receita, independentemente se própria ou decorrente de endividamento, deve ser igual à despesa. Já sob o prisma da vertente econômica, para que ocorra o equilíbrio orçamentário, as despesas devem ser financiadas por receitas próprias, excluindo aquelas de origem creditícia (PASCOAL, 2010).

A partir do conceito de receita pública, que é constituída por todo ingresso de recursos, observa-se que nem todas as receitas integram o orçamento. Dependendo de sua natureza, a receita pública pode ser classificada em orçamentária, aquela que decorre da LOA, ou extraorçamentária, que compreende ingressos financeiros que não integram o orçamento e que constituirão compromissos exigíveis do ente (consignações, cauções, garantias, etc.), cujo pagamento independe de autorização legislativa. As receitas orçamentárias devem ser previstas no orçamento público, considerando os efeitos das alterações da legislação, do crescimento econômico ou qualquer outro fator relevante. Entretanto, para a cobrança de um tributo, não há a necessidade de sua previsão na lei orçamentária, bastando o respeito à legislação tributária (PASCOAL, 2010).

Do mesmo modo, a despesa pode ser orçamentária, que decorre da lei orçamentária e dos créditos adicionais, ou extraorçamentária, que compreendem despesas que se apresentam de forma transitória e não integram o orçamento. As despesas extraorçamentárias correspondem à saída de numerário para pagamento de depósitos, cauções, consignações e pagamento de restos a pagar (empenhos de exercícios anteriores que não foram pagos). Por força da Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964) e da Portaria Interministerial nº 163/01 (BRASIL, 2001), da

Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), as despesas orçamentárias devem ser especificadas, quando da elaboração das leis orçamentárias, a partir da classificação segundo a natureza da despesa e da classificação funcional-programática.

A classificação segundo a natureza da despesa é utilizada com o objetivo de estabelecer critérios uniformes para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas à consolidação das contas nacionais. A referida classificação é composta por um código que identifica as categorias econômicas, os grupos de natureza de despesas, as modalidades de aplicação e os elementos de despesa.

As categorias econômicas, segundo a Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964), classificam as despesas orçamentárias em Despesas Correntes e Despesas de Capital. Pascoal (2010) explica que as Despesas Correntes são gastos de natureza operacional que se destinam ao funcionamento e à manutenção dos serviços públicos, quer estes serviços sejam realizados pela Administração Pública ou repassados para outras pessoas físicas ou jurídicas. Tais despesas, via de regra, não aumentam o patrimônio público. Já as Despesas de Capital implicam em aumento do patrimônio e são constituídas por gastos em investimentos, inversões financeiras (aquisição de imóveis ou bens de capital já em uso) e transferências de capital para outras pessoas de direito público ou privado.

Os grupos de natureza da despesa correspondem à reunião de elementos de despesa que possuem as mesmas características quanto ao objeto do gasto. As modalidades de aplicação tem a finalidade de indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades da mesma esfera de Governo. Já os elementos de despesa identificam os objetos dos gastos (PASCOAL, 2010).

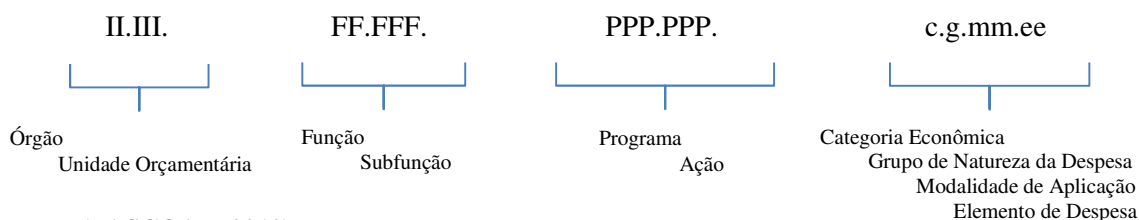
A classificação funcional-programática apresentou um grande avanço na apresentação do orçamento, pois permitiu a vinculação dos objetivos de Governo (programas) às dotações orçamentárias (PASCOAL, 2010).

Esta classificação, na verdade, é a união de duas classes distintas: a funcional e a programática. A funcional é composta por um rol de funções e subfunções pré-fixadas que servirão de agregador dos gastos públicos por área governamental (Saúde, Educação, Agricultura, etc.). Já a classificação programática especifica as despesas segundo os programas de governo, no sentido de demonstrar os objetivos da ação governamental para

atender as necessidades coletivas. Os programas são instrumentos de organização da atuação governamental que articulam diversas ações que concorrem para um objetivo previamente mensurado no Plano Plurianual. Sendo assim, os programas são os módulos integradores do PPA com a LOA. As ações, que são instrumentos de programação, estão associadas a um produto que dará origem às metas. As ações de governo, que podem ser classificadas como categorias de programação orçamentária, são as atividades (conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em um produto necessário à manutenção da ação do governo), projetos (conjunto de operações limitadas no tempo, resultando em um produto que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação) e as operações especiais (que não se enquadram nas outras duas, mas contribuem para a consecução dos objetivos).

No detalhamento do orçamento (Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD), normalmente é utilizada uma codificação, que agrega as classificações funcional-programática e natureza da despesa com a classificação institucional, bem como discrimina as despesas por órgãos e unidades orçamentárias, conforme detalhado na figura a seguir.

Figura 2 - Codificação da Despesa Orçamentária



Fonte: (PASCOAL, 2010).

Desta forma, o QDD se constitui no principal quadro do orçamento, pois define todos os gastos de cada unidade/departamento, distribuídos por função, subfunção, programa de trabalho, projeto e/ou atividade e a natureza da despesa.

Após a elaboração das leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo e a respectiva aprovação pelo Poder Legislativo, inicia-se a fase da execução orçamentária. Nesta fase, a Receita Pública possui três estágios: Lançamento, Arrecadação e Recolhimento.

O lançamento consiste na identificação do contribuinte, discriminando a espécie, o valor e o vencimento do tributo que deve ser pago. Entretanto, o lançamento, por ter origem fiscal, aplica-se principalmente às receitas tributárias. O estágio do lançamento não é percorrido pela maioria das receitas, sendo apenas arrecadada e recolhida (MOTA, 2006).

A arrecadação se constitui na fase onde o Estado recebe do contribuinte, através dos agentes arrecadadores (repartição fiscal ou rede bancária), os valores que lhes são devidos, quer sejam tributos, penalidades ou qualquer outro crédito (PASCOAL, 2010). Considerando que o inciso I do artigo 35 da Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964) definiu que pertence ao exercício financeiro a receita nele arrecadada, observa-se que a receita é realizada com a arrecadação, configurando o regime de caixa para a contabilização da receita.

Por fim, o recolhimento consiste na entrega diária do produto de arrecadação por parte dos agentes arrecadadores ao Tesouro Público (MOTA, 2006).

Com relação à Despesa Pública, apesar de não estar explicitamente destacado na Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964), existe uma etapa prévia para a execução de alguns gastos. Trata-se da realização de licitação, que pode ser definida como:

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente (DI PIETRO, 2012, p. 368).

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) institui as principais normas que regem as licitações e contratos públicos, estando subordinados todos os órgãos da Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De acordo com a referida norma legal, a licitação é obrigatória para contratação de despesas com obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 15.000,00, bem como quaisquer outras despesas com montante superior a R\$ 8.000,00. Entretanto, a licitação é dispensável, dentre outras hipóteses, quando os valores previstos estiverem abaixo dos referidos limites. Por outro lado, quando houver inviabilidade de competição o procedimento licitatório é inexigível. A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição, mas a realização da licitação depende da discricionariedade da Administração. Nos casos de inexigibilidade, ocorre a inviabilidade da licitação, uma vez que não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades do ente público (DI PIETRO, 2012).

Após a celebração do contrato, o fornecedor é obrigado a aceitar os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edificação ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos.

Para execução das despesas, decorrentes de licitação ou contratação direta (nos casos de dispensa por valor), faz-se necessário observar os estágios consignados na Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964) que são Empenho, Liquidação e Pagamento.

De acordo com o referido texto legal “o empenho da despesa é o ato emanado por autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964). Ou seja, reserva um montante de uma dotação orçamentária para uma despesa específica. O empenho das despesas não pode exceder os créditos orçamentários disponíveis no orçamento, além de ser proibida a realização da despesa sem ocorrer o empenho prévio. Na verdade, o empenho configura-se como uma garantia para que o fornecedor receba o pagamento, desde que sejam cumpridos os termos previamente pactuados com a Administração (PASCOAL, 2010). Se não cumprir o acordado o credor não tem direito ao pagamento, conforme explicitado na referida lei, que determina que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (BRASIL, 1964). O regime de competência é definido para despesa pública, uma vez que o inciso II do artigo 35 da Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964) estabelece que a despesa empenhada pertence ao exercício financeiro. Sendo assim, observa-se a existência de regime contábil misto no Brasil, onde se utiliza o de caixa para a receita (arrecadação) e o de competência para a despesa (empenho), obedecendo ao princípio contábil da prudência, pois os órgãos só devem contar com recursos para financiar suas despesas após o seu efetivo ingresso nos cofres públicos (MOTA, 2006).

Neste sentido, o segundo estágio da despesa, a liquidação, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, sendo comprovado por meio de títulos e documentos. Sendo assim, a liquidação tem o objetivo de verificar se o fornecedor cumpriu sua parte no acordo, ou seja, o implemento da condição do contrato pelo credor.

Por último, o estágio do pagamento corresponde à entrega do numerário correspondente ao fornecedor, recebendo, o Estado, a devida quitação da obrigação. Ao final do exercício financeiro, as despesas empenhadas e não pagas constituem os chamados Restos a Pagar, que deverão ser inscritos em conta contábil específica em 31 de dezembro. Considerando que estas despesas empenhadas e não pagas comprometem o orçamento do exercício, o eventual pagamento dos Restos a Pagar no exercício subsequente constituirá uma despesa extraorçamentária e não impactará na execução do respectivo orçamento.

A partir dessa discussão, observa-se que o ciclo orçamentário é composto pela elaboração e aprovação das leis orçamentárias, bem como por sua execução. Por fim, existe a etapa de avaliação e controle da atividade financeira do Estado, verificando se ocorre a correta aplicação dos recursos públicos não só sob o prisma estritamente financeiro, mas também sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas de governo, ou seja, se os interesses da sociedade estão sendo respeitados.

3.2 Controles da Administração Pública

Nos Estados de Direito, o cumprimento da lei deve pautar a atuação da Administração Pública com o objetivo de atender ao do interesse público. Para que isso aconteça, é necessário que o próprio Estado estabeleça mecanismos para impor e verificar o cumprimento de seus objetivos, surgindo o conceito de controle administrativo.

Di Pietro (2012, p. 792) conceitua o controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Alexandrino e Paulo (2008) inserem o povo como ator ao conceituar o controle administrativo como:

o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Legislativo e Judiciário, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do Poder (ALEXANDRINO e PAULO, 2008, p. 574).

Já para Mileski (2003 apud LIMA, 2007), o controle é corolário do Estado Democrático de Direito, impedindo o abuso de poder por parte da autoridade ou agente público, fazendo que estes pautem sua atuação em prol do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva.

Observa-se que os diversos autores convergem no sentido de considerar o controle como o meio de buscar a consecução do bem comum através da fiscalização dos atos administrativos, coibindo abusos de poder e corrupção na Administração Pública.

Com relação ao momento do seu exercício, Di Pietro (2012) classifica o controle como prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio busca impedir a prática de ato ilegal ou contrário ao interesse público, sendo considerado preventivo uma vez que é exercido antes do da execução ou conclusão do ato administrativo. O controle concomitante acompanha a atividade administrativa na medida em que ela ocorre, permitindo a verificação da regularidade de sua formação. Por fim, o controle subsequente ou posterior é exercido após a conclusão do ato, sendo considerado corretivo, haja vista que permite a retificação de possíveis falhas do ato administrativo, bem como a declaração de sua nulidade ou eficácia (ALEXANDRINO e PAULO, 2008).

Acerca da finalidade do controle, Di Pietro (2012) pontua que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PIETRO, 2012, p. 791).

Nesse sentido, Lima (2007) classifica o controle, quanto ao objeto, como de legalidade, de mérito e de gestão. O controle de legalidade tem como foco a verificação da conformidade dos procedimentos administrativos com o que foi estabelecido em normas e leis. O controle de mérito, normalmente exercido pela própria Administração, avalia a conveniência e oportunidade dos atos administrativos, ou seja, são observados os requisitos do objeto e do motivo do ato discricionário, que se caracteriza pela margem de liberdade das decisões do gestor público conferidas por lei. Por fim, o controle de gestão examina os resultados alcançados pelo administrador, a partir de critérios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

De acordo com sua origem, o controle pode ser interno, externo ou social (DI PIETRO, 2012). O controle interno é aquele exercido por órgão integrante da estrutura do próprio Poder que exerce a atividade administrativa. Sendo assim, o Poder Executivo realiza, através de um órgão de controle, uma avaliação quanto à legalidade, ao mérito e à gestão dos atos administrativos realizados pelos demais órgãos integrantes de sua estrutura. Os órgãos de

controle atuam na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, responsabilizando os gestores quanto às suas ações no sentido de buscar a aplicação eficiente dos recursos públicos. A Controladoria Geral da União (CGU) atua no controle interno no âmbito da fiscalização dos recursos federais enquanto as diversas Controladorias Gerais de cada Estado (CGE) avaliam aqueles gestores responsáveis por verbas estaduais.

O controle externo é aquele exercido por órgão que não integra a estrutura do ente controlado. É aquele exercido por um dos Poderes sobre o outro, como também da Administração Direta sobre a Indireta (DI PIETRO, 2012). Lima (2007) argumenta que a exterioridade se caracteriza por três situações de controle, quais sejam o jurisdicional, o político e o técnico. O controle jurisdicional é exercido pelos Poderes Judiciários Federal e Estadual, no que concerne à possibilidade de revisão judicial dos atos da Administração Pública, garantida constitucionalmente. O controle político é realizado pelo Poder Legislativo, sendo corolário do regime democrático de governo. Já o controle técnico é aquele exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo nas três esferas de governo.

De acordo com a Constituição (BRASIL, 1988), o titular do controle externo, no âmbito do Governo Federal, é o Congresso Nacional, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas da União – TCU. O Tribunal de Contas não se insere na estrutura do Poder Judiciário, sendo, portanto, um tribunal administrativo, responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Considerando que o Congresso Nacional deve julgar as contas do Chefe do Executivo, observa-se que cabe ao TCU a função técnica consultiva e opinativa, que é exercida mediante parecer prévio a ser avaliado pela casa legislativa. Por outro lado, cabe ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e responsáveis por valores públicos da administração direta e indireta, podendo o resultado deste julgamento culminar em contas regulares, regulares com ressalvas e irregulares, devendo, neste último caso, o gestor restituir ao erário o prejuízo que houver sido responsabilizado. Além dessas funções, o TCU possui diversas outras, dentre as quais se destacam a fiscalizadora, corretiva, sancionadora e normativa.

Nos âmbitos estadual e municipal, a competência do controle externo pertence à Assembleia Legislativa e à Câmara Municipal de Vereadores, respectivamente. Pelo princípio da simetria, as regras da esfera federal são aplicáveis aos Estados e aos Municípios. Sendo assim, as competências e regras do TCU são também aplicadas aos demais Tribunais de Contas do Estado, dos Municípios e de um Município específico, no que couber. No Brasil, os Tribunais

de Contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo são os únicos que fiscalizam as contas de apenas um município, haja vista que a Constituição Federal veda a criação de novos Tribunais de Contas desta espécie. Nesses Estados, os Tribunais de Contas do Estado (TCE) atuam na fiscalização tanto da administração estadual quanto da municipal, excetuando-se as respectivas capitais. Em quatro Estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), além do TCE, cuja jurisdição alcança apenas a administração pública estadual, existe também um Tribunal de Contas dos Municípios, responsável pelo controle externo das administrações de todos os municípios do Estado (LIMA, 2007).

Por fim, o controle social ou popular é aquele exercido pelo povo. Neste sentido, “embora o controle seja atribuição do Estado, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo” (DI PIETRO, 2012, p. 791). Assim, a sociedade deve controlar o que lhe pertence.

3.3 Controle Social da Administração Pública

Segundo Correia (2000, p. 66), a expressão controle social tem origem na sociologia e é utilizada para nomear “os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais”. Já na teoria política, tem sentido ambíguo, podendo ser empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade ou para indicar o controle da sociedade (ou de grupos organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.

Neste último sentido, a Constituição Federal de 1988 consagrou tanto os mecanismos representativos de controle popular sobre o Estado, através da escolha de representantes livremente escolhidos pela população, como os mecanismos de participação política popular direta e de controle social da ação do Estado (RABAT, 2010). Essa atuação da sociedade, via controle social, “trata da disponibilização de condições para que os cidadãos possam (1) avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e (2) cobrar do Estado a melhoria desses serviços” (MEDEIROS e PEREIRA, 2003, p. 63).

A Constituição (BRASIL, 1988) determina no parágrafo único do artigo primeiro que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos dessa Constituição”. Depreende-se que o constituinte já previu a participação da sociedade na condução dos rumos da República. Tal ênfase concedeu à Carta Magna brasileira a denominação de Constituição Cidadã, uma vez que o cidadão tornou-se seu objetivo principal.

Sendo assim, Correia (2000) destaca que:

a participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do controle social, de modo que os setores organizados da sociedade participem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (CORREIA, 2000, p. 69).

As políticas públicas são os resultados da atividade política e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores. A formulação de políticas públicas constitui-se na etapa em que os governantes traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados na sociedade. A política pública é mais complexa do que uma mera decisão administrativa, pois envolve um conjunto de planos, programas e projetos que objetivam solucionar uma determinada questão social, na perspectiva de garantir direitos fundamentais aos cidadãos. (CARLOS, LOPES, *et al.*, 2008).

Apesar da previsão constitucional não garantir uma efetiva participação social na construção das políticas públicas, ela abre espaço para tal participação, cuja efetividade vai depender da capacidade de organização e mobilização popular nessa direção, haja vista que o processo de democratização depende da ação dos diversos atores sociais (RABAT, 2010). Para tanto, devem ser definidos mecanismos formais de atuação da sociedade, que sejam ágeis e conhecidos.

Entretanto, Medeiros e Pereira (2003, p. 66) afirmam que “mesmo as camadas mais privilegiadas da sociedade brasileira não têm conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública e, muito menos, da sistemática que envolve a elaboração e execução do orçamento público”. Nesse sentido, Rabat (2010, p. 25) lembra que o Estado pode “contribuir para a disseminação do conhecimento e para a intervenção popular no processo de produção de políticas públicas, estimulando e patrocinando iniciativas e espaços dotados desse sentido de cidadania ativa e ampla”.

Sendo assim, além da capacidade de mobilização, os cidadãos precisam obter conhecimento sobre como fiscalizar os gastos públicos, bem como devem possuir o desejo de contribuir. Somente com estes atributos, a sociedade poderá participar da gestão pública e exercer o controle efetivo da despesa pública, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos financeiros disponíveis.

Neste contexto, o controle social ou popular pode ser definido como a participação do cidadão na fiscalização e monitoramento das políticas públicas, contribuindo para promover a aproximação da sociedade com o Estado, de modo a proporcionar a oportunidade do acompanhamento das ações do governo e da cobrança de uma gestão voltada para os interesses da maioria da população.

Alexandrino e Paulo (2008) defendem que, uma vez que a Administração deve sempre atuar buscando a satisfação do interesse coletivo, nada mais lógico e necessário do que a existência de diversos mecanismos que possibilitem a verificação da regular atuação da autoridade ou agente público, impeçam a prática de atos ilegítimos ou lesivos, e ainda possibilitem a reparação dos danos decorrentes da prática de tais atos.

A Constituição brasileira prevê a participação popular direta, ou por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis, sendo viabilizada a criação de novos mecanismos de participação e controle social, como os conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e orçamentos participativos, dentre outros.

Os conselhos de políticas públicas, previstos legalmente, são órgãos colegiados e paritários entre governo municipal e sociedade, cujos membros devem ser escolhidos sem que haja interferência do Poder Executivo. O controle social, exercido de forma coletiva pelos conselhos de políticas públicas, é garantido por meio de normas que permitem o acesso dos conselheiros às informações financeiras, bem como a planos em geral, inerentes à respectiva área de atuação dos conselhos. Constituem, assim, uma das principais experiências de democracia participativa no país, pois contribuem para que os cidadãos participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012). As funções deliberativa, normativa e controladora, possibilitam aos Conselhos Municipais um importante papel na construção do desenvolvimento social e econômico local.

Além do controle social exercido pelo próprio usuário e aquele legalmente instituído, Di Pietro (1998) observa a existência de outros meios informais e eventuais de controle, tais como:

o controle exercido pela mídia, que, à parte os abusos cometidos, tem conseguido resultados bastante positivos, forçando investigações, exigindo transparência no trato da coisa pública e levando, muitas vezes, a punições; e o controle exercido pelas organizações não-governamentais, que alcançam resultados semelhantes (DI PIETRO, 1998, p. 129).

No caso brasileiro, onde cerca de 70% dos mais de 5.500 municípios possuem população inferior a 20 mil habitantes, o que denota um contexto de grande descentralização administrativa e política, o controle social assume uma importância ainda maior, pois os cidadãos possuem melhores condições de identificar situações de risco ao interesse público, já que não é possível aos órgãos de controle fiscalizar detalhadamente tudo o que acontece em todas as localidades do país (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

Sendo assim, a sociedade é parte legítima para solicitar apuração de fatos considerados suspeitos, uma vez que o recurso gerido pelos administradores públicos lhe pertence. Entretanto, para que o controle social funcione, é preciso conscientizar os cidadãos de que eles têm o direito de participar desse controle, criando instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos.

Di Pietro (1998) afirma que ele não pode substituir os controles formais existentes, enquanto a participação popular não fizer parte da cultura da população. Neste sentido, Mileski (2003 apud LIMA, 2007) afirma que o controle social exercido pela sociedade não se esgota em si mesmo, nem possui a função de extinguir o controle formal, definido constitucionalmente. O controle social complementa o controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle popular, para fazer valer suas constatações contra falhas praticadas pelos agentes públicos, deve buscar a própria Administração para correção das irregularidades encontradas, representar aos integrantes do controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público.

Observa-se, assim, a importância da interação entre os órgãos que fiscalizam os recursos públicos e a sociedade, com o objetivo de promover a efetivação do controle social, que se torna um complemento indispensável ao controle institucional no combate à malversação do dinheiro público.

Ademais, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, o controle social vem sendo apontado como uma das principais ferramentas para o combate à corrupção e garantia da moralidade administrativa da Gestão Pública. Neste sentido, o relatório executivo da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 18) aponta que “um controle social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir”. É de fundamental importância que cada cidadão assuma a tarefa de participar da gestão governamental, de exercer o controle social da despesa pública. Somente com a participação da sociedade será possível um controle efetivo dos recursos públicos, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos financeiros disponíveis.

Entretanto, os recorrentes escândalos da administração pública desgastaram a imagem do Estado brasileiro, gerando “como reflexos, a falta de depósito credibilidade da sociedade em seus governantes e o afastamento da política” (CARLOS, LOPES, *et al.*, 2008, p. 2). Por isso, Abrucio (2007, p. 84) destaca que “a população só tenderá a participar mais do controle social se houver avanços no combate à corrupção”.

Neste contexto, para a existência de uma prática política menos suscetível à corrupção, é necessário levar em consideração a importância da questão informacional na atual sociedade do conhecimento. Ponderando que o controle social é exercido desde a elaboração das políticas públicas até o acompanhamento e monitoramento de sua execução, a transparência e a participação popular na gestão pública tornam-se fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública (LIMA, 2007). O controle social existe quando a sociedade obriga o Estado a informar e explicar suas ações decisões passadas e futuras, sujeitando o gestor público a punições em caso de eventuais condutas incorretas. Sendo assim, a participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais e a responsabilização do poder público. Para Abrucio (2007), transparência e punição dos corruptos são medidas que resgatariam o sentimento cívico da grande maioria dos cidadãos que se encontram politicamente desenganados ou apáticos.

4 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Para o efetivo exercício do controle social faz-se necessário que o Estado proporcione acesso à informação pública para a população. Surgem os conceitos de transparência e *Accountability*, onde as informações estatais disponibilizadas são utilizadas na prestação de contas e responsabilização do gestor público. Com a recente publicação de novas legislações, o acesso à informação pública ganha contornos sem precedentes, a partir da utilização das tecnologias da informação e comunicação, convergindo a atuação governamental para um contexto no qual se insere a sociedade do conhecimento.

4.1 Transparência Pública e *Accountability*

Com o objetivo de nortear o funcionamento da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 delineou, em seu artigo 37, o princípio da publicidade como um dos princípios fundamentais que devem ser seguidos na execução das políticas públicas. Tal princípio sugere a ideia de transparência da atuação administrativa, o que possibilitaria, de forma mais ampla possível, o controle da Administração por seus administrados. No entanto, Gomes Filho (2005) entende que transparência pública não se confunde com o princípio da publicidade. Os conceitos, segundo o autor, são distintos, ainda que a publicidade garanta certa transparência ao poder público. A noção de transparência é mais ampla, uma vez que a mera formalidade da publicação dos atos do poder público em um veículo oficial de imprensa é suficiente para atender ao princípio da publicidade.

A transparência exige que as informações apresentadas sejam capazes de explicitar o seu real sentido, não parecendo enganosas e caracterizando todas as atividades realizadas pelos administradores públicos, de maneira que a população tenha acesso e compreensão daquilo que os governantes têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi delegado (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009). Ou seja, dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. A transparência é agente de democracia, de eficiência e de sustentação de políticas, pois permite à sociedade conhecer, opinar e fiscalizar todas as fases que compõem o

processo orçamentário, sendo requisito fundamental para o exercício do controle social (GRAU, 2006).

Lino Martins da Silva (SILVA, 2009) ensina que a transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente ou coletivamente organizados, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e aquelas executadas em períodos anteriores, no sentido de avaliar evolutivamente a gestão e impedir práticas danosas ao erário.

Segundo Cruz, Silva e Santos (2009), é possível incorporar à transparência o sentido de um conjunto de associações morais e políticas, tais como honestidade, lisura e abertura. Para que seja transparente, a informação deve ser livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados. O ponto de partida para uma maior transparência é o acesso do cidadão à informação governamental, tornando mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade civil, haja vista que o ente público possui o dever de informar a sociedade, com clareza, sobre como gasta o dinheiro, bem como de prestar contas dos seus atos (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2010).

Alves (2009) cita que Vishwanath e Kaufman enumeram as principais características para a efetivação da transparência. O primeiro atributo diz respeito à disponibilidade ou acessibilidade aos meios de informação, associada à proficiência e nível educacional da população. Outra característica fundamental relaciona-se com a relevância, qualidade, confiabilidade e tempestividade da informação, que deve ser apresentada de maneira relativamente simples.

Cruz e Ferreira et al. (2012) alertam que dar transparência aos atos realizados pelos governantes parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. Apesar de obrigações legais, a transparência está estreitamente relacionada à conveniência do gestor público, bem como sua disposição de informar. Neste sentido, Grau (2006) afirma que a ocultação da informação (segredo) pode esconder as deficiências do governo, como também pode agravá-las, servindo como um manto para encobrir os interesses de grupos de pressão, à margem do conhecimento da sociedade. Tal segredo dificulta que se estabeleçam compromissos e relações confiáveis;

aguça a concorrência destrutiva através da assimetria informacional; além de provocar a escassez da informação.

No entanto, a verdadeira transparência não se limita a permitir o acesso a determinadas informações sobre os atos do governo, mas deve ensejar que qualquer cidadão obtenha, interprete e compreenda as informações completamente (TESORO, 2001 apud GRAU, 2006).

Não se pode confundir informação disponível com informação inteligível e compreensível para o público alvo. O cidadão comum não detém o conhecimento técnico normalmente necessário para interpretar e processar as informações sobre atos de governo e políticas públicas, caso elas não se apresentem em uma linguagem simplificada (ALVES, 2009). Tesoro (2001 apud GRAU, 2006) classifica a transparência como aparente (ou pseudotransparência ou formal) quando ocorre a simples disponibilização da informação. A transparência é autêntica (ou efetiva) quando ocorre o acesso à uma informação de qualidade sobre a gestão de recursos e existe a possibilidade de que todo cidadão a obtenha e a interprete de maneira completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável. Sendo assim, não somente a indisponibilidade da informação constitui barreira à transparência, mas também “a ininteligibilidade, a incompletude e outras características indesejáveis dificultam o acesso à informação e, portanto, limitam a compreensão das decisões políticas públicas” (ALVES, 2009, p. 24). Sendo assim, “o acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, sendo condição indispensável para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais” (CARLOS, LOPES, *et al.*, 2008, p. 6).

No entanto, é fundamental que a sociedade se organize para aproveitar as informações que lhes são prestadas. Há que se ter cuidado com a democratização da informação, uma vez que já existe uma desigualdade de poder na sociedade que pode ser agravada com a disseminação de informações privilegiadas. Sobre isso, Rabat (2010) pontua que:

Do ponto de vista democrático, é de particular relevância a organização dos setores sociais que se situam na base da pirâmide econômica e social; caso contrário, apenas os setores já bem posicionados, aqueles para os quais a capacidade de influir nas decisões estatais decorre automaticamente da quantidade de recursos de que previamente dispõem, se aproveitarão efetivamente dos instrumentos de representação política disponíveis para a sociedade (RABAT, 2010, p. 17).

Sendo assim, uma gestão transparente é aquela que, em linhas gerais, tem como principais características o acesso às informações que possam ser compreendidas por todo cidadão, bem como a abertura para sua participação no governo através do controle social (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012).

Conjugando transparência e controle social, surge o conceito de *Accountability* que se traduz pela transparência dos atos públicos, prestação de contas do governante e responsabilização dos agentes públicos. Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1348), “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo público em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”. Alves (2009) apresenta a definição da *Accountability* democrática que se refere a um processo institucionalizado de controle político no qual os cidadãos devem participar não apenas na eleição, mas também durante o mandato do governante, constituindo o controle social dos atos administrativos.

Neste sentido, a *Accountability* depende do desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir ativamente na definição dos interesses coletivos da sociedade, como também a construção de mecanismos que garantam o controle público das ações dos gestores públicos ao longo de todo o seu mandato. Desta forma, implica em mais do que geração de dados e informações sobre a gestão, pois possibilita a punição de comportamento inadequado (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Schedler (1999 apud PINHO e SACRAMENTO, 2009) identifica três questões para sua eficácia: informação, justificação e punição. As duas primeiras questões (informação e justificação) implicam na capacidade de resposta (*answerability*) dos governantes para informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A terceira questão diz respeito à capacidade de punição (*enforcement*) contra aqueles que violarem os deveres públicos, impondo-lhes sanções e perda de poder. Alves (2009) lembra que, apesar da sociedade ter a capacidade de punir nas eleições, aqueles políticos que não atenderam suas expectativas, o controle via processo eleitoral é ineficiente, sendo necessário o controle não eleitoral com a participação do cidadão durante o mandato.

O'Donnell (1998 apud PINHO e SACRAMENTO, 2009, ALVES, 2009) apresenta um modelo bidimensional para *Accountability*, que define as dimensões horizontal e vertical, de acordo com o papel que ocupam os atores que participam do processo.

A *Accountability* horizontal decorre da existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações de controle, relacionando-se tanto ao controle parlamentar quanto aos controles interno e externo. O'Donnell (1998 apud PINHO e SACRAMENTO, 2009) reconhece a possibilidade de ineficácia desta dimensão, decorrente da usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra e da corrupção na agência de controle.

Já as ações realizadas, individualmente ou coletivamente, em relação aos que exercem posições em instituições do Estado, fazem parte da *Accountability* vertical, que se relacionam com as eleições e as reivindicações sociais sem risco de coerção, bem como a cobertura da imprensa divulgando essas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas (ALVES, 2009). Entretanto, O'Donnell questiona a eficácia da mídia, quando esta age parcialmente ao nomear supostos responsáveis, pois contribui para que alguns servidores públicos corruptos sejam poupados, enquanto inocentes, injustamente acusados, são condenados pela opinião pública (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Pinho e Sacramento (2009, p. 1351) concluem que, “enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos *versus* representantes – a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais – *checks and balances* entre os poderes constituídos”.

Independentemente do tipo de *Accountability*, seu incremento proporciona o fortalecimento da democracia e o aperfeiçoamento da Administração Pública. Entretanto, ainda é um processo em construção na sociedade brasileira que demanda mudanças nos processos e na cultura política (PINHO, 2008). Neste processo, a transparência pode levar a questionamentos dos atos governamentais pelos formadores de opinião, provocando a participação popular e uma exigência maior da prestação de contas dos governantes. Desse modo, Akutsu e Pinho (PINHO e AKUTSU, 2002) ressaltam que:

Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability* (PINHO e AKUTSU, 2002, p. 731-732).

Deste modo, para que a conduta do administrador seja considerada transparente, os detentores de cargo público devem seguir um conjunto de normas éticas que conduzirão suas ações de acordo com o interesse público, sujeitas ao mais rigoroso escrutínio público. As iniciativas

para melhorar a transparência pública, construindo um governo aberto, são reforçadas por um exame minucioso da sua atuação, a partir de uma legislação forte que garanta o acesso à informação e à participação popular, bem como a responsabilização do gestor público que cometa algum tipo de irregularidade (CARLOS, LOPES, *et al.*, 2008).

A partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), a transparência dos atos e das contas da gestão pública no Brasil, que é uma questão de grande relevância social, ganhou maior notoriedade. Apesar de suas limitações, disciplina alguns aspectos de transparência e responsabilização na gestão dos recursos públicos, reforçando a implementação da *Accountability*, haja vista que valoriza a transparência na elaboração e divulgação de documentos da gestão fiscal, promove o amplo acesso da sociedade às contas públicas e adota medidas corretivas e punitivas de eventuais irregularidades.

Observa-se um avanço ainda maior na transparência da gestão fiscal com a promulgação da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), que introduziu alterações na LRF, no sentido de determinar 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. Tais alterações objetivaram tornar mais transparentes as informações nessa área, inclusive no que diz respeito aos Estados e Municípios. Mais recentemente, a publicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) assegurou o direito de acesso à informação a partir da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, com o objetivo de obter o desenvolvimento do controle social da administração pública. Sendo assim, verifica-se a preocupação do legislador com a vinculação entre os assuntos relativos à transparência, controle social e Tecnologia da Informação e Comunicação.

Neste sentido, para compreender a importância do tema do acesso à informação para a transparência pública e para uma prática política menos suscetível à corrupção, é preciso levar em consideração a importância da questão informacional na atual sociedade e a função do Estado como gestor das informações públicas. Considerando que o governo tem uma influência direta na construção da cidadania, a transparência pode ser um poderoso instrumento de mudança política proporcionando uma gestão mais democrática e eficiente (RIBEIRO, SOPHIA e GRIGÓRIO, 2007).

4.2 Legislação da Transparência Pública

Desde década passada, com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), ocorreu a valorização da participação popular e da publicidade dos instrumentos da gestão fiscal em meios eletrônicos de acesso público (Internet), conforme artigo 48 da referida lei, a seguir transcrito:

Art. 48. 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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A partir da promulgação da Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência (BRASIL, 2009), ocorreu um avanço na perspectiva de utilização de ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação sob o aspecto da transparência e acesso à informação pública. O parágrafo único do artigo 48 da LRF foi alterado, conforme redação a seguir:

Art. 48.

Parágrafo único. 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.

O inciso I manteve a redação original do parágrafo único. A inovação da legislação decorre da introdução dos incisos II e III, que promove a necessidade de utilização de um sistema informatizado de gestão financeira e controle que permita disponibilizar na Internet

informações sobre a execução orçamentária e financeira à medida que ocorrem (tempo real), de modo que a sociedade possa avaliá-la e, assim, exercer o controle social.

Foi acrescentado o artigo 48-A, que detalha as informações de receita e despesa que devem ser disponibilizadas na Internet, de acordo com o artigo anterior:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Por fim foram acrescentados mais três artigos à LRF:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

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;

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

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

O artigo 73-A explicita a capacidade que qualquer cidadão possui de denunciar fatos que lhe pareça suspeito ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. O artigo 73-B estabeleceu o período de transição para cumprimento das novas determinações da lei, a partir do tipo e do tamanho da população dos entes. O último prazo, para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes, expirou após quatro anos da data da publicação da lei em 27 de maio de 2009. Ou seja, a partir de junho de 2013, a União, os Estados e todos os municípios já devem estar adequados às determinações da lei. Caso não ocorra o atendimento, o ente não poderá receber transferências voluntárias de recursos, conforme sanção prevista no artigo 73-C. Observa-se a preocupação em adequar a Administração Pública aos novos tempos da Sociedade do Conhecimento, bem como a necessidade de fornecer cada vez mais informações à população sobre a gestão pública.

Com a publicação da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação (BRASIL, 2011b), o direito a informação aumentou substancialmente. Primeiramente, observa-se uma forte disposição do legislador em demonstrar um vínculo entre a lei e a utilização das TIC ao definir, em seu artigo 4º, o conceito de informação:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

O legislador demonstrou preocupação não apenas com disseminação de informação, mas também com a produção e a transmissão de conhecimento para o cidadão poder exercer o controle social. Neste sentido, é importante diferenciar informação de conhecimento. Jones (2010) conceitua informação como sendo a composição intencional de dados pelo emissor com o objetivo de modificar o estado de conhecimento do receptor. Já o conhecimento é a internalização da informação por parte do receptor. Entretanto, observa-se que uma grande quantidade de informação tem pouco valor, pois apenas a informação que é processada pela mente é útil e se transforma em efetivo conhecimento (ALAVI e LEIDNER, 2001).

Assim, o exercício do controle social surge a partir do reconhecimento da necessidade de informação sobre a gestão pública, que leva o cidadão à busca e uso da informação, para então transformá-la em conhecimento. A busca de informação, que depende do conhecimento das suas fontes e das experiências passadas da pessoa, é o processo pelo qual o indivíduo procura informações de modo a modificar seu estado de conhecimento (CHOO, 2006).

Além de outros dispositivos essenciais para a garantia do acesso à informação, o artigo 8º mostrou-se fundamental para a transparência das informações públicas voltadas para o controle social. Este artigo obriga as entidades públicas à divulgar informações de interesse coletivo ou geral.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Os parágrafos subsequentes deste artigo regulamentam o tipo de informação, o local onde deve ser disponibilizada, bem como os requisitos necessários para sua apresentação. O parágrafo primeiro ratifica a necessidade de apresentação do registro das despesas já preconizado na Lei da Transparência e definem outras informações mínimas imprescindíveis para o acompanhamento da gestão.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

O parágrafo segundo obriga a disponibilização das informações em *sites* oficiais na Internet. Apesar de não estar explícita esta determinação na Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), o Decreto nº 7.185/10 (BRASIL, 2010a) regulamentou o termo “meios eletrônicos de acesso público” utilizado no artigo 48 da LRF, elegendo a Internet como tal, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso. Desta forma, tanto a Lei da Transparência como a Lei de Acesso à Informação convergiram para a utilização da rede mundial de computadores.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, 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).

Já o parágrafo terceiro define os requisitos mínimos de usabilidade, acessibilidade e integridade que os *sites* oficiais devem atender ao disponibilizar as informações na Internet.

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - 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;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Por fim, o parágrafo quarto dispensa a divulgação obrigatória na Internet daquelas informações dispostas no parágrafo segundo para municípios com população inferior a 10.000 habitantes, mantendo, entretanto, a obrigatoriedade da divulgação, em tempo real, das informações relativas à execução orçamentária e financeira previstas na LRF, alterada pela Lei da Transparência. Considerando esta obrigatoriedade, para municípios com pequenas populações, de publicar as informações dispostas na LRF na Internet, que, dentre todas as informações, representam o maior custo financeiro para as entidades, haja vista a necessidade de adquirir sistemas de informatizados de gestão administrativa e financeira, observa-se

desnecessária esta dispensa proposta pela Lei de Acesso a Informação, principalmente para aqueles municípios que desejam uma gestão mais transparente.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Com estas novas legislações, observa-se a preocupação e a importância destacada à transparência, ao acesso à informação, o controle social e à responsabilização do gestor, caracterizando um avanço na *Accountability* no Brasil. No entanto, com o intuito de avaliar a eficácia da legislação que trata do acesso à informação, é apresentado, a seguir, um estudo exploratório do processo legislativo da Lei da Transparência e da Lei de Acesso a Informação, procurando entender o ideal pretendido pelo legislador e detectar possíveis falácias. Sobre o assunto, Saviani (2008 apud HERMIDA, 2011) ensina que a falácia diz respeito às esperanças depositadas na legislação e que ela não pode realizar, enquanto a eficácia consiste nas consequências, esperadas ou não, que ela acarreta. Tal estudo foi realizado a partir das informações disponibilizadas no Portal da Atividade Legislativa do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/atividade/>) e no Portal da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/>).

4.2.1 Lei da Transparência

A Lei da Transparência, também conhecida como Lei Capiberibe em homenagem ao seu autor, foi originada do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130 de 2003. A lei acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O PLS foi protocolado em 14 de março de 2003 e de acordo com seu autor, Senador João Capiberibe, o projeto pretendia tornar as informações públicas acessíveis a qualquer cidadão,

utilizando a rede mundial de computadores e colocando-a a serviço da cidadania. Tinha como objetivo a redução da corrupção no Brasil, que, conforme palavras do Senador, “lamentavelmente, insiste em se situar em patamares de corrupção endêmica, ou institucionalizada, de acordo com classificação feita pela Anistia Internacional” (BRASIL, 2004, p. 1). Acreditava que este projeto tinha como escopo buscar reduzir a corrupção, o mau uso dos recursos do contribuinte, como também aproximar o cidadão dos gestores públicos.

As alterações propostas visavam dar maior eficácia e efetividade ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, de sorte a possibilitar maior transparência à gestão da coisa pública e, assim, prevenir e combater a corrupção. Prescrevia também algumas sanções para os gestores que descumprissem as determinações da lei, inclusive com a suspensão temporária dos repasses constitucionais. A proposta visava promover a modernização dos Estados e Municípios em benefício próprio.

As modificações dos artigos da LRF propostas originalmente pelo PLS (BRASIL, 2003, p. 7707-7709) são detalhadas a seguir:

Art. 48.....

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos, bem como pela liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, por meio da internet, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. (NR)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o parágrafo único, in fine, do art. 48, serão instalados em cada unidade gestora pelo menos dois terminais de leitura em locais de livre circulação, que tragam ao conhecimento público, por meio da Internet, de modo concomitante à sua realização, todos os atos praticados ao longo da execução da despesa, incluindo, ainda, os dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem ou serviço que está sendo pago, à pessoa física ou empresa beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Art. 48-B. Serão levados ao conhecimento público, na mesma forma do artigo anterior, também o lançamento e o recebimento de toda a receita da unidade gestora, inclusive a referente a recursos extraorçamentários.

Art. 48-C. O descumprimento de qualquer prescrição dos arts. 48, 48-A e 48-B constitui ato de improbidade administrativa tipificado no inciso IV do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sujeitando-se o infrator às

cominações estabelecidas no inciso III do art. 12 da mesma lei, além de outras previstas nas demais leis pertinentes.

Parágrafo único. Sendo o infrator gestor de órgão da administração direta de Estado, Distrito Federal, ou Município, será ainda aplicada, enquanto perdurar a infração, a suspensão temporária, respectivamente, do repasse das cotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

.....

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Os órgãos e entidades com procedimentos de execução de despesas já informatizados terão o prazo de cento e oitenta dias para adaptar-se às determinações dos arts. 48-A e 48-B, fixando-se o dobro desse prazo, para idênticas providências, àqueles ainda não informatizados ou em processo de informatização.

O PLS foi tramitado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ em 15 de abril de 2003, sendo aprovado o parecer na comissão em 03 de março de 2004. O Relatório do Senador Demóstenes Torres, que constituiu o Parecer da CCJ, favorável ao Projeto, apresentou cinco Emendas.

A primeira e a terceira emenda modificaram alguns termos utilizados no parágrafo único do artigo 48 e artigos 48-A e 48-B, sem alterar, entretanto, o sentido pretendido pelo autor do projeto. Já a segunda emenda altera o artigo 48-A de modo a definir que a quantidade de terminais e o local de sua instalação deveriam ficar à discricionariedade do administrador, que certamente procuraria instalá-los em local de fácil acesso e intensa movimentação.

A quarta emenda modificou as sanções aplicadas pelo não atendimento dos mandamentos da lei contidos no artigo 48-C, renumerando-o para artigo 73-C. O relator considerou que a previsão contida no parágrafo único do art. 48-C, cujo teor autoriza a suspensão temporária do repasse das transferências constitucionais obrigatórias, afrontava o texto da Constituição Federal. O senador Capiberibe propusera uma penalidade mais gravosa ao ente público que não atendessem aos requisitos da lei. Por ser considerada inconstitucional, manteve-se a sanção prevista nos demais artigos da LRF, qual seja, o impedimento do recebimento das transferências voluntárias. A quinta emenda aumentou o prazo do artigo 73-B para a adaptação às determinações da lei.

Em 04 de março de 2004 foi encaminhado para a Comissão de Assuntos Econômicos – CAE. Durante a discussão da matéria, em 08 de junho de 2004, foi apresentada uma Emenda, de autoria da Senadora Ideli Salvatti, sendo esta acatada pelo relator e consolidada ao Substitutivo. Sendo assim, a Comissão aprovou o parecer do Relator, Senador Sérgio Guerra, favorável ao projeto nos termos da Emenda nº 06-CAE (Substitutivo).

O relator destacou a ampliação das informações oferecidas ao público proposta pelo projeto de lei. Entretanto, considerou que, para a existência de um acompanhamento *pari passu* da gestão orçamentária, haveria a necessidade de implantar sistemas informatizados e permitir que o público pudesse consultá-los. Para tanto, reformou o parágrafo único do artigo 48, tornando obrigatória a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle.

O senador Sérgio Guerra questionou a capacidade do PLS nº 130, de 2003, de atingir seus objetivos, quais sejam: ampliar a transparência das contas públicas e evitar gestões fiscais ruins ou atos corruptos. Considerou que o cidadão comum não seria o público alvo do projeto de lei e propôs a exclusão da exigência de instalação de terminais para consulta pela população, uma vez que a análise dos dados seria feita por pessoas de maior qualificação profissional e instituições organizadas, que possuísem equipamentos de informática e estrutura para captar informações por meio de redes de computador.

Esta talvez tenha sido a alteração mais sensível em todo o projeto de lei, haja vista que praticamente impede que aquele cidadão comum, que não dispõe de recursos financeiros para adquirir um computador com acesso a Internet, possa avaliar a gestão pública diretamente. A concentração da informação pode ser prejudicial à sociedade, pois, segundo Di Pietro (2005), a participação no controle social acaba se concentrando nas mãos de grupos de pressão, das sociedades organizadas, dos partidos políticos, dos sindicatos, da imprensa, os quais acabam, muitas vezes, representando um perigo para a democracia, porque nem sempre atuam em benefício do interesse público, mas apenas em benefício próprio.

Após a tramitação, com um ajuste nos prazos para cumprimento das determinações, foi aprovado o Substitutivo (Emenda nº 6-CAE) em 10 de novembro de 2004 por unanimidade, sendo encaminhado o projeto para revisão à Câmara dos Deputados em 16 de novembro de 2004, sendo recebido como o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 217/2004.

Entre 30 de novembro de 2004 e 08 de junho de 2005 foram apensados, ao PLP 217/2004, diversos projetos de lei que dispunham de matéria equivalente. A corrupção nesta época

ganha destaque nacional quando, em 30 de junho de 2005, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Correios recebe o depoimento do Deputado Roberto Jefferson, que foi o estopim para a criação da CPMI da Compra de Votos (Mensalão), em 05 de julho de 2005. Frente a crise ética que abalava o país e aos fatos que estavam sendo investigados nas CPMI do Congresso Nacional, o relator da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Deputado Beto Albuquerque, destacou a importância do PLP 217/2004 e, em 04 de agosto de 2005, emitiu parecer pela sua adequação financeira e orçamentária, sendo aprovado por unanimidade.

O relator enfatizou a relevância de se garantir o acesso aos dados e informações a respeito da execução da receita e despesa públicas de modo que o controle social da gestão pública se tornasse mais eficiente e eficaz. Destacou, ainda, que o mero acesso, sem conhecimento para interpretar os dados, não necessariamente se converte em controle eficiente, mas ressaltou a necessidade de disponibilizar o acesso para que *a posteriori* o cidadão pudesse adquirir maturidade na apreciação das contas públicas.

Em 08 de novembro de 2005, na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC), foi aprovado contra o voto do Deputado Maurício Rands, o Parecer da relatora, Deputada Sandra Rosado pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação do Projeto.

Entre 14 de agosto e 18 de setembro de 2007, foi levado à Plenário para discussão em primeiro turno, não sendo, entretanto, a matéria apreciada. A partir desta data, novamente foram apensados novos projetos de lei, sendo levado novamente a Plenário em 13 de maio de 2008 sem haver apreciação da matéria. Em abril de 2009, ocorreram mais duas tentativas frustradas de discutir a matéria no Plenário da Câmara dos Deputados.

Finalmente, em 05 de maio de 2009, após requerimento de urgência, ocorreu a votação em turno único que aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 217/2004, com 389 a favor e uma abstenção, sendo a proposição enviada à sanção presidencial em 07 de maio de 2009.

Em 28 de maio de 2009, o projeto foi transformado em norma jurídica, sendo sancionada, pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei Complementar nº 131 de 2009. A partir de junho de 2013, a União, os Estados e todos os Municípios estão obrigados a cumprir as determinações da lei.

Em 27 de maio de 2010, foi editado o Decreto nº 7.185/10 (BRASIL, 2010a), que definiu o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. O decreto regulamentou e definiu os termos utilizados no artigo 48 da LRF. A liberação em tempo real foi definida como a disponibilização das informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema integrado. Como esperado, a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso, foi eleita como o meio eletrônico que possibilita amplo acesso público.

Por fim, a Secretaria do Tesouro Nacional editou a Portaria nº 548 (BRASIL, 2010c), de 22 de novembro de 2010, que estabeleceu os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado, no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

4.2.2. Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação, foi sancionada em 18 de novembro de 2011. Esta lei regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública.

O Projeto de Lei (PL) nº 219/2003, que deu origem à referida lei, foi apresentado, em 26 de fevereiro de 2003, pelo Deputado Reginaldo Lopes. Seu autor argumentou que a aprovação do projeto representava um passo importante na busca da democracia plena e do aperfeiçoamento de nossas instituições, uma vez que objetivava prover a sociedade do pleno conhecimento das ações do governo, proporcionando um arcabouço legal de apoio ao cidadão e de garantia de transparência.

Em 30 de abril de 2003, o projeto foi aprovado sem alterações na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Também foi aprovado, em 24 de outubro de 2003, na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC) com apresentação de emendas que modificaram alguns termos utilizados no projeto, sem alterar, no entanto, o sentido pretendido pelo seu autor. Em 14 de abril de 2004 foi apresentado requerimento para realização de Audiência Pública para discussão do Projeto de Lei nº 219/2003.

Em 27 de agosto de 2009, foi constituída Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 219, de 2003. A Comissão recebe o referido projeto com diversas proposições apensadas em 2 de setembro de 2009:

- O Projeto de Lei nº 1.019/2007, de autoria do Deputado Celso Russomanno, que estabelecia o prazo de trinta dias para a prestação de informações por órgãos públicos e alterava a Lei nº 1.079, de 1950, para considerar crime de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República a não prestação de informações a que estejam obrigadas as instituições que chefiam.
- O outro Projeto de Lei, o de nº 4.611, de 2009, de autoria do Deputado Ciro Pedrosa, acrescentava um inciso ao artigo 1º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, para definir como crime de responsabilidade de prefeitos municipais a não entrega, no prazo legal, aos órgãos da Administração Pública Federal ou Estadual, da documentação relativa aos recursos públicos repassados pela União ou Estados aos seus municípios.
- Já o Projeto de Lei nº 1.924, de 2007, de autoria do Deputado Chico Alencar, dispunha sobre o acesso a documentos sigilosos e cria a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, e também altera as Leis nº 8.159, de 1991, e nº 11.111, de 2005.
- Por fim, o Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, de autoria do Poder Executivo, regulamentava completamente o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

No âmbito da Comissão Especial foram realizadas audiências públicas em 16, 23 e 30 de setembro de 2009, além da última em 14 de outubro de 2010. Nestas audiências foram ouvidas diversas instituições públicas e privadas ligadas à promoção da transparência e ao reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental no Brasil.

O Projeto foi emendado na Sessão Extraordinária Deliberativa em 13 de abril de 2010. Foram apresentadas as Emendas de Plenário de nº 1 a 8. O Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Deputado Mendes Ribeiro Filho, da Comissão Especial, concluiu pela aprovação das Emendas de Plenário de nº 1, 2, 3, 4 e 7, com Subemenda Substitutiva às de nº 1 a 4; e pela rejeição das Emendas de Plenário de nº 5, 6 e 8. A seguir, foi aprovada a Redação Final assinada pelo Relator.

A matéria foi remetida ao Senado Federal em 29 de abril de 2010. Em 31 de outubro de 2011, foi comunicado o envio do PL à sanção presidencial apenas com emendas de redação. Em 18

de novembro de 2011, o Projeto parcialmente vetado, foi transformado na Lei Ordinária nº 12.527/2011. Por fim, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 regulamentou a referida Lei.

O principal objetivo da Lei é a previsão de uma gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. No que tange ao controle social, observa-se a obrigatoriedade de divulgar informações de interesse coletivo, independentemente de requerimento.

5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

A sociedade atual está passando por uma verdadeira transformação a partir da constante evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação. Observa-se que a Administração Pública também tem que se adequar a estes novos tempos, haja vista a crescente importância da necessidade de transparência e acesso à informação pública, como ferramentas fundamentais para o exercício do controle social. Desta forma, faz-se necessário abordar os conceitos da chamada Sociedade do Conhecimento, bem como determinar o impacto que estas mudanças, decorrentes da evolução tecnológica, têm produzido na administração governamental e no acesso à informação pública.

5.1 A Sociedade do Conhecimento

Com o avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), a sociedade atual vive um processo de mudança no seu comportamento (ALAVI e LEIDNER, 2001).

Segundo Aguiar (2007), um dos mais significativos avanços nesse processo foi o surgimento da Internet que resultou numa arquitetura de rede descentralizada e composta por computadores em rede autônomos com diversas formas de conexão. Sobre a Internet, Takahashi (2000) comenta:

Como típico produto da era da Guerra Fria, a tecnologia gerada incorporou algumas características interessantes do ponto de vista militar, tais como: ausência de nodo central; flexibilidade arquitetural; redundância de conexões e funções; capacidade de reconfiguração dinâmica; etc. (TAKAHASHI, 2000, p. 133).

Os avanços das telecomunicações, através da utilização de fibras óticas e equipamentos capazes de comprimir e transmitir dados a altas velocidades, possibilitaram o funcionamento dos computadores em rede e transformaram o processamento e armazenamento de dados centralizados em sistema compartilhados e interativos. Castells (2005) afirma que a estrutura dos meios de comunicação na arquitetura de rede, na cultura de seus usuários e nos modelos reais de comunicação, foi adaptada no processo de formação e difusão da Internet.

Castells (2005) define as características do paradigma destas tecnologias da informação:

- a informação é a matéria prima fundamental - são utilizadas tecnologias para atuar sobre a informação e não apenas informação para agir sobre a tecnologia, já que o usuário pode acessar e selecionar informações de acordo com seus interesses;
- a penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias - o processamento de informação torna-se presente em todos os domínios do sistema social, transformando-o;
- a lógica de redes de informação - morfologia adaptada à crescente complexidade das interações e a modelos imprevisíveis de desenvolvimento, favorecendo as trocas de dados e conteúdos em tempo real;
- a flexibilidade - a capacidade de reconfiguração constante, permitindo a modificação do sistema através da reorganização dos componentes;
- a convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado, com a aproximação de diversas áreas do saber como a microeletrônica, ciência da informação e telecomunicações.

Sendo assim, a revolução tecnológica caracteriza-se pela aplicação de informações para a geração de novos conhecimentos e de equipamentos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo virtuoso de realimentação entre a inovação e seu uso.

O impacto da revolução na TIC pode ser comparado àquele provocado pela Revolução Industrial, quando ocorreu a mudança do modo agrário para o modelo industrial de desenvolvimento, provocando uma ruptura nas bases da economia, sociedade e cultura. Esse avanço tecnológico provoca não apenas uma mudança no processo produtivo, mas também uma transformação nos direitos, comportamentos e participação popular, para estabelecer a chamada sociedade da informação (CASTELLS, 2005).

Três elementos puderam alinhar a introdução da Sociedade da Informação, quais sejam, a reestruturação produtiva, a partir de um possível esgotamento do modelo capitalista no período pós segunda guerra mundial; a evolução tecnológica, criando meios para que determinados conhecimentos pudessem ser reproduzidos; e a reorganização política, definida pela guerra fria após a segunda guerra mundial, e o uso da informação e da tecnologia pelo governo norte-americano para garantir sua supremacia, sendo o Estado, e não o particular, o empreendedor de inovações, aquele que iniciou a revolução da tecnologia da informação (OLIVEIRA e BAZI, 2008). A função do Estado é um fator crucial no processo geral, à

medida que expressa e organiza as forças sociais dominantes, seja obstruindo, seja promovendo, seja conduzindo a inovação tecnológica (CASTELLS, 2005).

Assmann (2005) define a sociedade da informação como aquela que está se constituindo, na qual são amplamente utilizadas tecnologias de armazenamento e transmissão de dados e informações de baixo custo. Oliveira e Bazi (2008, p. 117) destacam que esta nova definição de sociedade “foi criada neste cenário essencialmente pós-moderno, informático, onde o indivíduo percebe uma certa angústia diante do impacto gerado pela velocidade com que a tecnologia tem evoluído e disponibilizado a informação”.

Com relação a estes volumes e velocidades das informações disponíveis, Velloso (2011) argumenta que os sujeitos sociais demandam uma mobilização de habilidades e competências para lidar com a informação, com o intuito de promover a construção do conhecimento. O autor complementa indicando que este ambiente social alterna categorias não excludentes, como sociedade da informação e sociedade do conhecimento, como dimensões de imprecisos contornos, que se fundem e confundem-se.

Segundo Oliveira e Bazi (2008), a sociedade pós-capitalista, a sociedade da informação e sociedade do conhecimento, termos surgidos na década de 1990, possuem histórias que se confundem e que convergem para elementos definidores de uma nova relação entre homem, máquina e conhecimento. Peter Drucker definiu a nova sociedade, através de uma ruptura com os formatos de até então, como pós-capitalista ou sociedade em rede, que não seria nem capitalista nem socialista, onde o conhecimento, comunicado através das TIC, seria a peça central da engrenagem e um fator gerador de riqueza (AMARAL, 2006). Drucker acreditava que o conhecimento, mais do que o capital ou o trabalho, é o único recurso econômico expressivo da sociedade pós-capitalista (CHOO, 2006).

Sociedade da Informação foi o termo adotado pelo governo norte-americano, assim como por várias agências das Nações Unidas e pelo Banco Mundial, tornando-se uma das nomenclaturas mais aceitas e propagadas na atualidade para definir a sociedade baseada na economia informacional (DZIEKANIAK e ROVER, 2011). Burch (2005) defende que tal conceito foi empregado como construção política e ideológica e se desenvolveu das mãos da globalização neoliberal, cuja principal meta foi acelerar a instauração de um mercado mundial aberto e “autorregulado”.

Dziekaniak e Rover (2011) estabelecem a dualidade da informação, onde por um lado possui o condão de aumentar as desigualdades sociais, por se tornar a mola propulsora do capitalismo; e por outro lado, escapa ao mando das potências econômicas, a partir das potencialidades ofertadas pelo desenvolvimento das TIC, através das quais a informação adquire força própria, se dissipando no ciberespaço, sem possibilidade de controle, proporcionando uma consciência maior e mais pluralista.

No fim da década de 90, surgiu a noção de Sociedade do Conhecimento, termo utilizado particularmente pelos meios acadêmicos, incorporando uma concepção mais integral, não apenas ligada à dimensão econômica (BURCH, 2005).

Burch (2005) apresenta uma diferenciação nas definições que visam a caracterizar uma realidade existente ou emergente (Sociedade da Informação) daquelas que expressam uma visão de uma sociedade potencial (Sociedade do Conhecimento). Neste sentido, cita Abdul Waheed Khan (subdiretor-geral da UNESCO para Comunicação e Informação), que considera que a Sociedade da Informação, cujo conceito está relacionado à ideia da inovação tecnológica, é a pedra angular das sociedades do conhecimento, que inclui uma dimensão de transformação social, cultural, econômica, política e institucional, assim como uma perspectiva mais pluralista e de desenvolvimento. Dziekaniak e Rover (2011) detalham as características que apontam as diferenças entre sociedade da informação e sociedade do conhecimento, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Comparativo das características que definem a Sociedade da Informação e a Sociedade do Conhecimento

Sociedade da Informação	Sociedade do conhecimento
Termo de cunho mercadológico e econômico.	Termo de cunho social e acadêmico.
Destaque no termo Informação e nas tecnologias que a efetivam e não no termo sociedade.	Destaque para o termo sociedade muito mais do que para o termo informação ou conhecimento.
Os portadores do conhecimento seriam os membros das classes dominantes.	Os portadores, detentores e gestores do conhecimento seriam a sociedade como um todo: saber compartilhado.
Tecnologia e informação como forma de garantir a hegemonia e manutenção dos lucros.	TI a serviço da sociedade, como forma de potencializar a melhora na qualidade de vida e na geração de autonomia.
Foco na tecnologia, na transmissão de dados e espaços de armazenagem.	Foco na ideologia de uma sociedade mais igualitária e justa. Centrada nas pessoas e no reuso do conhecimento.

Fonte: (DZIEKANIAK e ROVER, 2011)

A partir da análise do quadro supra, torna-se preferível o conceito de sociedade do conhecimento, já que expressa melhor a complexidade e o dinamismo das mudanças que estão ocorrendo, ao conceito de sociedade da informação, onde as revoluções tecnológicas serão as que determinam o rumo do desenvolvimento, não sendo o mais adequado para qualificar as novas tendências das sociedades e nem para descrever um projeto contra hegemônico de sociedade (BURCH, 2005).

Entretanto, Gadotti (2000, p. 6) alerta que “o que se constata é a predominância da difusão de dados e informações e não de conhecimentos”, indicando que a era do conhecimento ainda não foi iniciada. Neste contexto, Duarte (2008) questiona se a sociedade do conhecimento seria uma sociedade pós-capitalista ou apenas uma fase da sociedade capitalista. O autor reconhece que o capitalismo do final do século XX e início do século XXI passa por mudanças, podendo se considerar uma nova fase do capitalismo, não significando, no entanto, que a essência da sociedade capitalista tenha se alterado ou se tornado uma sociedade totalmente nova, que pudesse ser denominada de sociedade do conhecimento.

Duarte (2008) considera que, a assim chamada sociedade do conhecimento, seria uma ideologia produzida pelo capitalismo, com o objetivo de enfraquecer as críticas mais radicais ao regime, gerando a crença de que a luta por uma revolução, que leve à superação radical do sistema capitalista, teria sido ultrapassada pela preocupação com outras questões, tais como a questão da ética na política, a defesa dos direitos do cidadão ou a consciência ecológica. Destaca que seria uma ilusão considerar que “o conhecimento nunca esteve tão acessível como hoje, isto é, vivemos numa sociedade na qual o acesso ao conhecimento foi amplamente democratizado pelos meios de comunicação, pela informática, pela Internet, etc.” (DUARTE, 2008, p. 15).

Neste sentido, Souza (2011, p. 225) complementa, ao afirmar que “a sociedade da informação e do conhecimento, sob o capitalismo, não será igual para todos, sendo reservada para as classes trabalhadoras sua dimensão pragmática e utilitarista, expressa nas habilidades e competências para a empregabilidade”.

Ademais, existe grande parcela da população que não estão conectadas aos sistemas da TIC, o que representa uma nova forma de desigualdade social. Quevedo (2006 apud MACIEL, 2007) destaca que as novas tecnologias transformam o modo de como as coisas são feitas, mas não modificam as relações de origem de uma sociedade desigual e competitiva. Ou seja, “a

difusão diferenciada das novas tecnologias, quando não reforça, repete os padrões de exclusão social presentes em sociedades com profundas diferenciações distributivas” (BESSA, NERY e TERCI, 2003, p. 4). Albagli (2007) destaca que deve ser feita a distinção entre acesso à informação, acesso à tecnologia e acesso ao conhecimento, enquanto questiona se o acesso a equipamentos de informática garante maior acesso a informações e conhecimentos.

Desta forma, Takahashi (2000) defende que a universalização dos serviços da TIC é condição fundamental, mas não exclusiva, para a inserção dos indivíduos como cidadãos desta nova sociedade. E complementa: “o conceito de universalização deve abranger também o de democratização, pois não se trata tão somente de tornar disponíveis os meios de acesso e de capacitar os indivíduos para tornarem-se usuários dos serviços de Internet” (TAKAHASHI, 2000, p. 31). Ou seja, ter acesso e saber usar computadores e Internet, não significa que o indivíduo tenha domínio destas ferramentas e que saiba explorar suas potencialidades, produzindo novos conhecimentos (SOUZA, 2011). Sassen (2006 apud MACIEL, 2007) considera uma espécie de “brutalismo tecnológico” o fato de estabelecer que a tecnologia ajude o desenvolvimento porque se proporciona o acesso a ela (conectividade) e se ensina sua utilização.

Sendo assim, deve-se permitir que as pessoas atuem como provedores ativos dos conteúdos que circulam na rede, proporcionando os meios para que os cidadãos sejam mais que usuários de recursos tecnológicos portadores de informações (VELLOSO, 2011), como também que os capacite para a utilização dessas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais, com responsabilidade e senso de cidadania. Desta forma, promover a universalização de serviços significa “conceber soluções e promover ações que envolvam desde a ampliação e melhoria da infraestrutura de acesso até a formação do cidadão, para que este, informado e consciente, possa utilizar os serviços disponíveis na rede” (TAKAHASHI, 2000, p. 31).

Desta forma, Takahashi (2000) considera a educação como fator essencial na constituição de uma sociedade baseada na informação, no conhecimento e no aprendizado. O autor trata da educação no contexto da nova ordem social ao esclarecer que:

educar em uma sociedade da informação significa muito mais que treinar as pessoas para o uso das tecnologias de informação e comunicação: trata-se de investir na criação de competências suficientemente amplas que lhes permitam ter uma atuação efetiva na produção de bens e serviços, tomar decisões fundamentadas no conhecimento, operar com fluência os novos meios e ferramentas em seu trabalho, bem como aplicar criativamente as

novas mídias, seja em usos simples e rotineiros, seja em aplicações mais sofisticadas. Trata-se também de formar os indivíduos para “aprender a aprender”, de modo a serem capazes de lidar positivamente com a contínua e acelerada transformação da base tecnológica. (TAKAHASHI, 2000, p. 45).

Pensar em educação exige considerar o papel que as TIC desempenham na construção de uma sociedade que priorize inclusão e justiça social, o que pressupõe cidadania. Isto posto, observa-se que as TIC devem ser utilizadas para democratizar os processos sociais, para fomentar a transparência de políticas públicas e para incentivar a mobilização dos cidadãos a participar do processo.

Por fim, Takahashi (2000) credita ao governo a principal influência na geração de ações estratégicas rumo à sociedade do conhecimento. Justifica ao argumentar que, em primeiro lugar, o governo é o responsável na definição da regulamentação a ser utilizada nos projetos e iniciativas concretas. Em segundo lugar, o governo é o maior consumidor de bens e serviços relativos à implantação de TIC, o que provoca sua atuação no mercado e no apoio a uma política industrial associada a essas tecnologias. Por último, o governo, ao utilizar as TIC em suas atividades, pode acelerar o uso dessas tecnologias em toda a economia, em função da maior eficiência e transparência de suas próprias ações.

5.2 A Transparência Pública no Governo Eletrônico

A Internet tem provocado diversas mudanças no processo de comunicação humana, inclusive na Administração Pública, haja vista que permite a divulgação de informações sobre seus atos, quer seja por vontade própria, quer seja por determinação legal. Atualmente, vários órgãos do governo dispõem de *sites* que fornecem serviços ao cidadão, além de informações sobre políticas, projetos e ações do governo. Essa forma de interação entre governo e sociedade ficou conhecida como governo eletrônico (e-gov), e tem o objetivo de auxiliar a Administração Pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo mais democracia e cidadania (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012).

Neste sentido, o uso de TIC proporciona ao governo a possibilidade de informatizar suas operações e serviços, aperfeiçoando a sua gestão, bem como a oportunidade de aproximar-se do cidadão. Os processos de interação virtual, capazes de promover a troca de informações

entre o Estado e o cidadão, tem grande potencial para o desenvolvimento de propostas mais resolutivas e harmonizadas com os problemas e necessidades locais, regionais e nacionais (RIBEIRO, SOPHIA e GRIGÓRIO, 2007). Esta é a grande contribuição que as TIC podem oferecer ao relacionamento do governo com a sociedade, ou seja, tornar a Administração Pública mais transparente, eficaz e voltada para a prestação de informações e serviços à população (TAKAHASHI, 2000).

Santos (2002) considera o Governo Eletrônico como o uso da TIC para promover maior eficiência e efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo à população o acesso à informação, e tornando o governo mais transparente para o cidadão. Pacheco, Kern e Steil (2007) definem e-gov como o uso da Internet e de TIC para simplificar a maneira pela qual cidadãos, governo e demais atores interagem entre si. Já Ruediger (2002) aponta que o termo governo eletrônico tem foco no uso das TIC aplicadas a uma grande gama das funções de governo e, em especial, deste para com os cidadãos. Para Vilella (2003) o e-gov pode ampliar a efetividade do governo pois permite que a sociedade tenha melhores serviços e níveis de informação, bem como maior facilidade de ter suas perspectivas consideradas na definição das políticas públicas. Tais definições abordam a melhoria nas informações com impactos significativos na vida dos cidadãos que demandam serviços governamentais.

Governo Eletrônico e sociedade do conhecimento são termos altamente correlacionados, onde este está inserido naquela, haja vista que o e-gov não se reduz somente à Internet, abrangendo formas de interação entre cidadãos e governantes ou entre sociedade civil e Estado, reforçando a transparência e o controle social (SANTOS, 2002). No momento em que a TIC surgiu como ferramenta de racionalização de processos, o e-gov tornou-se realidade. Em um ambiente em que a Internet e a conectividade global trazem diversas possibilidades para a construção da sociedade do conhecimento, as soluções e-gov não podem se restringir apenas à racionalização de custos públicos ou mesmo ao atendimento exclusivo ao órgão governamental. Para permitir que as informações sejam compartilhadas e que se estabeleçam espaços de colaboração, características da sociedade do conhecimento, as soluções e-gov devem abranger o interesse de todos os atores sociais (PACHECO, KERN e STEIL, 2007).

Neste sentido, Takahashi (2000) descreve a existência de cinco tipos de relações entre esses atores no que diz respeito a aplicações governamentais: G2B (Government to Business), B2G (Business to Government), G2C (Government to Citizen), C2G (Citizen to Government) e

G2G (Government to Government). As relações G2B e B2G correspondem a ações governamentais que envolvem interação com entidades externas, como por exemplo, a condução de compras, contratações e licitações via meios eletrônicos. A relação G2G envolve atividades entre órgãos e entes governamentais diferentes. Por fim, as relações G2C e C2G equivalem à atuação governamental de prestação (ou recebimento) de informações e serviços ao cidadão. Este tipo de relacionamento é fundamental para a efetivação do controle social.

Já para Hiller e Bélanger (2001, apud SANTOS, 2002), os relacionamentos são de cinco tipos:

1. Governo prestando serviços aos indivíduos (G2IS) – onde o governo estabelece formas de prestação de serviços ou de benefícios para os cidadãos;
2. Governo com os indivíduos como parte do processo político (G2IP) – onde o governo e os cidadãos se relacionam como parte do processo democrático;
3. Governo com os negócios no portal de compras (G2BMKT) e diretamente com o cidadão (G2BC) – onde o governo relaciona-se com os fornecedores, quando exploram atividade econômica, e com cidadãos, quando utilizam serviços especiais que necessitam de pagamento;
4. Governo com agentes públicos (G2E) - onde ocorre a comunicação entre governo e seus servidores;
5. Governo com governo (G2G) – Trata-se do mesmo conceito utilizado por Takahashi onde ocorre o relacionamento entre diferentes agências do governo.

No que diz respeito à participação popular e acesso à informação pública, os principais relacionamentos são aqueles que envolvem o governo e o cidadão. Segundo Takahashi (2000), a disponibilização de informações e serviços à população através da Internet, é realizada a partir de duas maneiras não excludentes. Na primeira alternativa, ocorre o provimento das informações em um site ou portal do ente público, o que exige uma atitude proativa do cidadão, bem como a existência de conhecimentos necessários para buscar acesso ao portal via Internet. Na segunda forma, há a disseminação seletiva da informação ao cidadão em unidades razoavelmente estanques e transmitidas via Internet, podendo ser o ponto de destino um quiosque eletrônico em local de acesso público ou um centro de acesso comunitário à Internet, com apoio de monitores para atender aos interessados.

Quanto à forma de apresentação, Pinho (2008) destaca que a forma central da implantação do e-gov tem sido a construção de portais governamentais, em plataforma web, pois mostram em um único local a identidade do governo, seus propósitos e suas realizações, bem como possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, provendo a geração de negócios e o acesso às dos cidadãos. Os *sites* oficiais de cada esfera do governo são importantes para promover a disseminação da informação pois criam modos inovadores de ligação entre os órgãos governamentais, os cidadãos e outras organizações (TRAUNMÜLLER & WIMMER, 2001 apud VILELLA, 2003).

Segundo Cruz T. (2002 apud VILELLA, 2003) existem quatro tipos de portais, que podem ser criados exclusivamente ou compostos entre si, quais sejam:

1. Portal generalista ou horizontal – contém um grande volume de dados, informações e conhecimento coletados de uma grande variedade de fontes, com o objetivo de atender ao maior número possível de necessidades;
2. Portal vertical ou Vortal – são portais especializados em bens ou serviços de um único tipo de indústria, que serve para criar e disponibilizar cadeias produtivas verticalizadas;
3. Portal de Conhecimento – possui dados e informações já contextualizados;
4. Portal de Negócio – específico para transações comerciais, contendo apenas uma das pontas da cadeia produtiva.

Os projetos de portais do Governo Eletrônico são desenvolvidos em etapas, inicialmente com a disponibilização de simples informações, evoluindo para serviços mais sofisticados como pesquisas e consultas mais complexas, até lidar com tarefas administrativas como emissão de certidões e boletos de pagamento de tributos (VILELLA, 2003).

Hiller e Bélanger (2001, apud SANTOS, 2002) apresentam um modelo de evolução dos serviços do governo eletrônico que demonstra o potencial transformador da relação proporcionada por projeto e-gov. Neste sentido, o governo pode usar diferentes níveis de sofisticação no desenvolvimento do Governo Eletrônico, sendo definidos cinco estágios na sua evolução:

1. Informação – é o estágio mais simples no qual pode estar o Governo Eletrônico, onde ocorre apenas a disponibilização da informação do governo para a população;

2. Comunicação em duas vias – os *sites* governamentais possuem um canal que permite a comunicação entre os cidadãos e o governo, para a realização de solicitações simples;
3. Transação – os cidadãos interagem com o governo e fazem transações completamente *on-line*, mediante a utilização de *sites* governamentais preparados para tal;
4. Integração – nesta etapa, todos os serviços estão integrados. O cidadão acessa em um único local os serviços de diferentes entes governamentais;
5. Participação – onde o cidadão pode participar da política diretamente em *sites* que permitem, dentre outros serviços, a votação *on-line*. Neste estágio, os serviços eletrônicos do governo aumentam a participação do cidadão em sua plenitude.

Apesar das informações governamentais, com o uso da Internet, estarem se tornando acessíveis a uma parcela da população muito maior do que a que seria possível abranger a relativamente pouco tempo (BESSA, NERY e TERCI, 2003), observa-se que a maioria dos *sites* governamentais brasileiros encontra-se nos estágios 1 ou 2, o que indica que é necessário um longo caminho a ser percorrido na esteira da participação popular democrática.

No sentido de melhorar a interação do governo com o cidadão e, conseqüentemente o governo eletrônico brasileiro, Ribeiro, Sophia e Grigório (2007) entendem que os projetos que introduzam novos canais de disseminação de informações da gestão estatal para sociedade, utilizando as tecnologias da sociedade da informação ou do conhecimento, podem contribuir para a ampliação da transparência da ação governamental, na direção de ideais democráticos e equitativos.

Entretanto, o governo eletrônico não significa apenas o uso da Internet para disponibilizar informações e serviços aos cidadãos de forma ininterrupta. Neste sentido, Bessa, Nery e Terceiro (2003) apontam que governo eletrônico:

Implica o desenvolvimento de uma estratégia para implementar formas mais eficazes, descentralizadas e transparentes de gerenciamento público, além de garantir a todos os benefícios da Sociedade da Informação dentro de uma perspectiva democrática e de coesão social (BESSA, NERY e TERCI, 2003, p. 8).

Desta forma, apesar de a proliferação de meios eletrônicos de acesso à informação pública poder facilitar a transparência da gestão governamental e a participação popular, as TIC não

têm capacidade por si mesmas de diminuir a existência de déficit democrático e de *Accountability* (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012).

Nesse sentido, Pinho (2008, p. 473) aponta que a esfera governamental pode se tornar um problema, pois “a abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia”, que está pronta na acepção de possibilitar o incremento da transparência e da participação da sociedade nas ações governamentais. Dessa maneira, embora os portais eletrônicos do governo apresentem considerável potencial, não há garantia de acesso pleno à informação (ALVES, 2009), sendo necessária uma “definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p. 475).

Ademais, com relação à informação disponibilizada, Tesoro (2001 apud ALVES, 2009) adverte que muitas entidades públicas desejam participar do universo virtual para não parecerem antiquadas ou retrógradas, fazendo com que os *sites* apresentem uma transparência aparente, vazios de conteúdo, com o risco de converter o fictício em referência.

Além disso, a existência de um *site* não é condição suficiente para a utilização dos dados disponibilizados pela sociedade, haja vista as diferenças nas habilidades e capacidades cognitivas dos usuários, bem como fatores sociais, econômicos e educacionais.

Simplesmente disponibilizar informação e tecnologia não produz transformações sociais capazes de gerar mudanças políticas. A informação governamental deve ser relevante e acessível, além de fazer sentido para os diferentes sujeitos envolvidos no processo de participação nas políticas públicas, sendo necessária sua tradução em linguagem acessível ao público em geral, para que esta possa ser efetivamente utilizada e incorporada à participação cívica (RIBEIRO, SOPHIA e GRIGÓRIO, 2007).

Sob este ponto de vista, Santos (2002) enfatiza que é preciso compreender as diferentes formas e capacidades da sociedade civil ao formular demandas para o governo, quando da construção de iniciativas governamentais voltadas para a transparência, haja vista que alguns cidadãos podem sequer se reconhecer como portadores de direitos e, portanto, legítimos demandantes de informação governamental acessível a suas realidades e necessidades.

Deste modo, a avaliação da qualidade da informação provida pelos *sites* do governo eletrônico se converte, de certa forma, em um mecanismo de avaliação do grau de transparência e da qualidade da comunicação entre o Estado e a sociedade (ALVES, 2009). Esta qualidade da informação disponibilizada no *site* está intrinsicamente relacionada com o seu conteúdo, sua usabilidade e sua interoperabilidade com outras informações e sistemas.

Oliveira e Bazi (2008) explicam que o alcance dos conteúdos é universal, constituindo-se no meio e no fim da gestão da informação, do conhecimento e do aprendizado na Sociedade do Conhecimento. Segundo Traunmüller e Wimmer (2001 apud VILELLA, 2003), o conteúdo se consolida como o verdadeiro desafio dos portais governamentais. No caso destes portais, o conteúdo depende amplamente do contexto de sua utilização, sendo impactado pelos serviços oferecidos e até por determinação legal, como é o caso brasileiro, onde uma série de informações sobre a gestão governamental é exigida pelas Leis da Transparência e do Acesso à Informação.

Já a usabilidade é definida como o estudo ou a aplicação de técnicas que proporcionem a facilidade de uso de um portal, buscando assegurar que qualquer usuário consiga usar o *site* e que este funcione da forma por ele esperada (BRASIL, 2010b). No caso dos portais governamentais, o usuário é o cidadão que vai utilizar o *site* como interface para obter as informações e serviços disponibilizados pela Administração Pública.

Por fim, a interoperabilidade, premissa do governo como fundamento para os conceitos do e-gov, diz respeito à habilidade de transferir e utilizar informações de maneira uniforme e eficiente entre vários sistemas de informação. Vai além da integração de sistemas e troca de dados, haja vista que busca garantir que sistemas, processos e culturas de um órgão sejam gerenciados e direcionados para maximizar oportunidades de troca e reuso de informações (BRASIL, 2011a).

Em uma avaliação das Nações Unidas sobre governo eletrônico, o e-gov brasileiro se encontra em uma posição intermediária em relação aos demais países. Nesta pesquisa realizada em 2012, obteve-se o índice de desenvolvimento de governo eletrônico (IDGE), que se trata de um indicador que mede o desejo e a capacidade das administrações governamentais de usar TIC para fornecer serviços públicos. Para a composição do índice, são avaliadas as características técnicas de *sites* nacionais, bem como as políticas de governo eletrônico e

estratégias aplicadas, em geral, por setores específicos para a prestação de serviços essenciais (UNITED NATIONS, 2012).

O resultado aponta que o Brasil melhorou seu índice (0,6167) ao comparar com aquele obtido no ano de 2010 (0,5006). Entretanto, o país está posicionado longe dos primeiros lugares, ocupando a posição 59 dentre os 193 Estados-membros. Os primeiros colocados neste ranking são a República da Coreia (0,9283) e a Holanda (0,9125), únicos com IDGE superior a 0,9. Os Estados Unidos obtiveram a quinta colocação a nível mundial e a primeira posição das Américas, onde o Brasil ocupa a décima posição, atrás dos vizinhos sul-americanos Chile (3ª posição – IDGE 0,6769), Colômbia (4ª posição – IDGE 0,6572), Uruguai (7ª posição – IDGE 0,6315) e Argentina (9ª posição – IDGE 0,6228).

Apesar da percepção geral de que o governo federal dispõe de aparatos tecnológicos que permitem a disponibilização de informação a serviço da população, observa-se que o Brasil não se encontra em uma posição confortável no quesito governo eletrônico, quando comparado a outros países. O resultado piora quando se analisa a situação dos municípios brasileiros, que não dispõem da mesma capacidade de investimento da União e dos Estados da Federação. Desta forma, faz-se necessária a celebração de convênios e acordos de cooperação técnica com o objetivo de prover as ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação para os pequenos municípios. O aumento de acesso à Internet nos municípios pode contribuir para o exercício da cidadania, haja vista que a disponibilização de informações sobre a gestão pública e a execução orçamentária pode ser mais ágil e tempestiva a partir deste canal (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012). Decorrente da descentralização política existente no Brasil, os governos municipais assumem maiores responsabilidades na gestão de políticas públicas. Tal descentralização deve promover a transparência dos governos, haja vista que o cidadão se aproxima mais da gestão pública no âmbito local. Deste modo, com a transferência de autonomia para os governos municipais, espera-se que ocorra o aprofundamento da democracia, contribuindo para a eficiência e eficácia das políticas públicas (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Por fim, observa-se que, tendo em vista a escassez dos recursos públicos, os governos brasileiros devem ser geridos com definição precisa dos programas a serem desenvolvidos, dos mecanismos de responsabilização do gestor público e da transparência do processo, garantindo Accountability plena para a sociedade.

5.3 Avaliação de Sites Governamentais

A avaliação de sites governamentais é uma atividade complexa cujo resultado é relativo, pois depende da metodologia aplicada. Neste sentido, Vilella (2003) afirma que:

São vários os modelos teóricos propostos na literatura, tendo havido um grande avanço na identificação de dimensões de análise, sem que haja uma sistematização de variáveis, de forma a ser possível a definição de um padrão de avaliação de sistemas de informação. A unanimidade parece estar mesmo na dificuldade e na complexidade de se proceder a avaliações que revelem resultados completos e objetivos (VILELLA, 2003, p. 41-42).

Sendo assim, o processo de avaliação é dinâmico e depende do contexto e das características buscadas pelo avaliador. Entretanto, a partir da observação de estudos já realizados sobre o assunto, verifica-se que existe certo padrão nas abordagens utilizadas nas avaliações, através da criação de índices que medem a qualidade das informações disponibilizadas nos sites governamentais. Tais índices utilizam dimensões ou critérios que se repetem, quais sejam: Análise do conteúdo⁶, Interoperabilidade⁷ e Usabilidade⁸.

5.3.1 Análise de Conteúdo

Com relação à primeira dimensão, o conteúdo se relaciona diretamente com o que é disponibilizado pelos portais governamentais, ou seja, a informação pública, que pode ser conceituada como um bem público, tangível ou intangível, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas (BATISTA, 2010).

Por outro lado, observa-se que não existe um padrão de verificação no conteúdo a ser disponibilizado pelos sites governamentais, conforme explica Vilella (2003):

Uma das conclusões que se obtém após uma revisão acerca do material produzido sobre avaliação de sites com ênfase na análise de seu conteúdo, é que não se pode dizer da existência de uma “listagem” padronizada que possa prover o usuário ou avaliador de condições e critérios incontestáveis de avaliação. Apesar de vários autores apontarem critérios de avaliação que

⁶ (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012), (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009), (VILELLA, 2003), (PINHO, 2008).

⁷ (MACIEL, 2007).

⁸ (DIAS, 2003), (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009), (VILELLA, 2003), (PINHO, 2008), (MACIEL, 2007).

se repetem ou inter cruzam, de forma geral, todos trazem alguma contribuição ao tema, seja criando novos atributos ou estabelecendo diferenciações acerca da tipologia dos sites, estabelecendo para cada uma delas, uma listagem específica de critérios de avaliação (VILELLA, 2003, p. 52).

Desta forma, o avaliador deve adaptar sua verificação ao contexto e objetivo de sua pesquisa. No caso de *sites* governamentais, conteúdos sobre a gestão pública devem obrigatoriamente ser disponibilizados para a população a partir da determinação de legislação específica, a exemplo da Lei da Transparência e Lei do Acesso à Informação. Sendo assim, o aspecto legal é fundamental para compor os critérios de análise do conteúdo dos portais governamentais.

5.3.2 Interoperabilidade

A interoperabilidade é considerada condição vital para o provimento de serviços de qualidade, tornando-se premissa mundial, como fundamento para os conceitos de e-gov (BRASIL, 2011a).

Com base na experiência de países pioneiros na elaboração de marcos nacionais de interoperabilidade, em especial o *e-Government Interoperability Framework* (e-GIF), coordenado pelo governo britânico, foi publicada em 2004 a versão zero do documento de referência do e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (BRETAS, MOTTA, *et al.*, 2010).

A versão 2012 do documento de referência (BRASIL, 2011a) apresenta quatro conceitos que fundamentaram o entendimento do governo brasileiro sobre a interoperabilidade:

Intercâmbio coerente de informações e serviços entre sistemas. Deve possibilitar a substituição de qualquer componente ou produto usado nos pontos de interligação por outro de especificação similar, sem comprometimento das funcionalidades do sistema (governo do Reino Unido);

Habilidade de transferir e utilizar informações de maneira uniforme e eficiente entre várias organizações e sistemas de informação (governo da Austrália);

Habilidade de dois ou mais sistemas (computadores, meios de comunicação, redes, software e outros componentes de tecnologia da informação) de interagir e de intercambiar dados de acordo com um método definido, de forma a obter os resultados esperados (ISO);

Interoperabilidade define se dois componentes de um sistema, desenvolvidos com ferramentas diferentes, de fornecedores diferentes, podem ou não atuar em conjunto (Lichun Wang, Instituto Europeu de Informática – CORBA Workshops) (BRASIL, 2011a, p. 6).

Observa-se a convergência das definições no que se refere à troca de dados e sua reutilização pelos diversos sistemas de informação governamentais. Tais características garantem a sistemas que utilizam os padrões da interoperabilidade uma maior efetividade, através da utilização de interconexão em vez de soluções isoladas; maior eficiência, através da redução dos custos de transação e aumento da participação dos agentes envolvidos; e maior responsividade decorrente do melhor acesso a mais informações, possibilitando a resolução mais rápida dos problemas (SANTOS, 2010).

Por outro lado, Santos (2010) destaca a existência de barreiras significativas para alcançar a interoperabilidade de forma efetiva e ampla, que podem ser classificadas como:

- políticas – definição das diretrizes das políticas adotadas; conflitos nas definições dos níveis de privacidade nos acessos às informações; cultura organizacional predominante; ambiguidade da autoridade na coleta e uso das informações; descontinuidade administrativa;
- organizacionais – falta de experiência e ausência da predisposição de compartilhar; nível de qualificação do pessoal envolvido nos processos; cultura organizacional;
- econômicas – falta de recursos para disponibilização das informações para outros órgãos; forma de aquisição dos recursos (normalmente adquiridos pelo menor preço e não pelo melhor valor);
- técnicas – incompatibilidade de hardware e software adotados; direitos de propriedade; desconhecimento dos dados gerados e armazenados pelos sistemas; múltiplas definições de dados (SANTOS, 2010, p. 28).

Sendo assim, a avaliação de *sites* governamentais, segundo a dimensão da Interoperabilidade, deve buscar observar a troca de dados e integração entre os diversos sistemas de informação disponíveis nos portais, bem como a possibilidade de utilização destes dados por sistemas externos. Estas características contribuem para determinar a qualidade das informações prestadas nos portais governamentais.

5.3.3 Usabilidade

A usabilidade pode ser entendida como a facilidade de uso de um produto ou serviço. Para garantir a usabilidade de determinado produto, é necessário que o usuário não apresente frustração em usá-lo, ou seja, o usuário pode fazer o que ele quer fazer da forma como ele espera ser capaz de fazê-lo, sem obstáculos, hesitação ou dúvida (RUBIN e CHISNELL, 2008).

A NBR 9241-11, equivalente à ISO 9241-11:1998, define usabilidade como “Medida na qual um produto pode ser usado por usuários específicos para alcançar objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação em um contexto específico de uso” (ABNT, 2002, p. 3).

A eficácia mede a precisão e completude com as quais usuários alcançam objetivos específicos e normalmente é medido quantitativamente com uma taxa de erro. A eficiência diz respeito à velocidade com que os usuários atingem completamente os objetivos com acurácia e geralmente é uma medida de tempo. Já a satisfação é a ausência do desconforto e presença de atitudes positivas para com o uso de um produto, ou seja, refere-se à percepção, sentimentos e opiniões do usuário.

Além das características de eficácia, eficiência e satisfação descritas na norma, Rubin e Chisnell (2008) apontam outros atributos que definem a usabilidade:

- Utilidade – refere-se ao grau em que um produto permite a um usuário alcançar seus objetivos específicos e é uma avaliação da disposição do usuário em utilizar o produto;
- Capacidade de aprendizado – tem a ver com a capacidade do usuário para operar o sistema com algum nível de competência após certo período de treinamento;
- Acessibilidade – no sentido mais amplo, refere-se ao acesso aos produtos necessários para alcançar uma meta. Entretanto, normalmente trata da utilização de serviços por pessoas que têm deficiência.

A partir da definição de usabilidade, Dias (2003, apud ROSA e VERAS, 2013) resume o objetivo da sua avaliação:

A avaliação da usabilidade de um sistema interativo deve verificar o desempenho (eficácia e eficiência) da interação homem-computador e obter indícios do nível de satisfação do usuário, identificando problemas de usabilidade durante a realização de tarefas específicas em seu contexto de

uso. Um problema de usabilidade pode ser definido como qualquer característica, observada em determinada situação, que possa retardar, prejudicar ou inviabilizar a realização de uma tarefa, aborrecendo, constringendo ou traumatizando o usuário (DIAS, 2003, p. 7 apud ROSA e VERAS, 2013, 2013, p.5).

Entretanto, não existe um único método capaz de identificar todos os problemas de usabilidade possíveis em uma interface. Os métodos de avaliação de usabilidade podem ser classificados como testes empíricos com a participação de usuários e métodos de inspeção de usabilidade (WINCKLER e PIMENTA, 2002).

Os testes com a participação de usuários utilizam questionários ou observação de usuários durante a utilização da interface, como fonte de informações que possam levar à identificação de problemas (WINCKLER e PIMENTA, 2002).

Dentre os métodos de inspeção destaca-se a Avaliação Heurística proposta por Nielsen na década de 1990 (NIELSEN, 1995). Trata-se de uma revisão de um produto, em busca de possíveis problemas de usabilidade, realizado por especialistas em usabilidade e no campo de domínio do produto. Esta avaliação utiliza um conjunto de princípios, ou "regras de ouro", usado por peritos para inspecionar uma interface em busca de violações das heurísticas. Tais princípios foram revisados por Nielsen e destacados por Winckler e Pimenta (2002) e Barnum (2011) como as 10 diretrizes para usabilidade:

- Visibilidade do status do sistema (Feedback) – O sistema deve manter os usuários informados sobre o que está acontecendo através de feedback em tempo;
- Relacionamento entre o sistema e o mundo real (Falar a Linguagem do Usuário) – a interface deve utilizar uma linguagem acessível ao usuário;
- Liberdade e controle do usuário (Saídas Claramente Marcadas) – o sistema deve prover uma saída de emergência para quando o usuário estiver em situações indesejadas, decorrentes de um possível engano;
- Consistência e padrões – o sistema deve tratar situações similares da mesma maneira, seguindo uma convenção de padrões;
- Prevenção de erros – o sistema deve prevenir a ocorrência de erros através de rotinas de teste, bem como através de apresentação de mensagem de confirmação para o usuário, além de suporte para desfazer e refazer a última ação;
- Reconhecimento ao invés de lembrança (Minimizar a Sobrecarga de Memória do Usuário) – a interface deve oferecer ajuda contextual de modo a orientar o usuário;

- Flexibilidade e eficiência de uso (Atalhos) – o sistema deve prover aceleradores de modo a facilitar e flexibilizar o seu uso para usuários inexperientes e avançados;
- Estética e projeto minimalista (Diálogos Simples e Naturais) – o sistema não deve conter informação que seja irrelevante ou raramente necessária;
- Ajuda aos usuários a reconhecer, diagnosticar e recuperar de erros (Boas mensagens de erro) – As mensagens de erro devem ser expressas em linguagem clara, que indiquem o problema e sugiram uma solução;
- Ajuda e documentação – o sistema deve prover documentação e ajuda com informações fáceis de utilizar, de modo a orientar o usuário em caso de dúvida.

Tais heurísticas foram originalmente estabelecidos para a inspeção de software, mas têm sido amplamente adotados e adaptados para qualquer tipo de produto, conforme a necessidade (BARNUM, 2011).

A partir destes conceitos, foi elaborada a Cartilha de Usabilidade do Governo Federal (BRASIL, 2010b) para o desenvolvimento de *sites* de instituições públicas no Brasil. Tal cartilha apresenta sete diretrizes para o desenvolvimento de portais governamentais com usabilidade, tendo como foco o cidadão:

- Contexto e navegação: o cidadão deve rapidamente compreender o que é e como funciona o *site*, bem como facilmente localizar o que busca;
- Carga de informação: deve-se reduzir a carga de informação na interface e focar a atenção do cidadão ao objetivo da página;
- Autonomia: as funcionalidades do navegador não devem ser alteradas para satisfazer necessidades do *site* e o cidadão deve ter autonomia na sua utilização;
- Erros: toda falha prevista no *site* deve ser divulgada e todo erro cometido pelo cidadão deve ser passível de ser corrigido;
- Desenho: deve manter a clareza, simplicidade e legibilidade da informação;
- Redação: o texto deve ser objetivo e utilizar palavras, frases e conceitos familiares ao cidadão;
- Consistência e Familiaridade: o site deve ser familiar, identificado com a experiência de vida.

6 AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

A avaliação dos portais foi efetuada através de uma pesquisa realizada nos *sites* governamentais dos municípios paraibanos, observando as informações disponibilizadas sob a ótica do controle social a partir das novas legislações e utilizando como referência critérios de análise de conteúdo, usabilidade e interoperabilidade, baseados em aspectos legais e gerais.

6.1 Operacionalização da Pesquisa

A população ou universo do estudo é o conjunto de todos os Portais da Transparência do Estado, sendo realizado um censo nos *sites* oficiais dos municípios da Paraíba.

O Estado da Paraíba é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizado na região Nordeste, que possui uma área aproximada de 56.470 km² com população de 3.766.528 habitantes, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2010. Possui densidade demográfica de 66,7 habitantes/km², mas concentra 35,3% da população nos quatro únicos municípios que detêm mais do que cem mil habitantes. Segundo dados do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (IDEME), o Produto Interno Bruto (PIB) paraibano alcançou, em 2010, a cifra de 31,9 bilhões de reais, o que corresponde a apenas 0,84% do PIB do Brasil e 6,4% do PIB da região Nordeste. A divisão política do Estado conta com 223 municípios distribuídos em quatro mesorregiões e 24 microrregiões, conforme tabela e quadro a seguir:

Tabela 2 - Características das Mesorregiões do Estado da Paraíba

Mesorregião	Municípios	População (hab.)	Área total (Km2)
Mata Paraibana	30	1.391.808	5.233
Agreste Paraibano	66	1.213.279	12.931
Borborema	44	298.263	15.577
Sertão Paraibano	83	863.178	22.729
Total	223	3.766.528	56.470

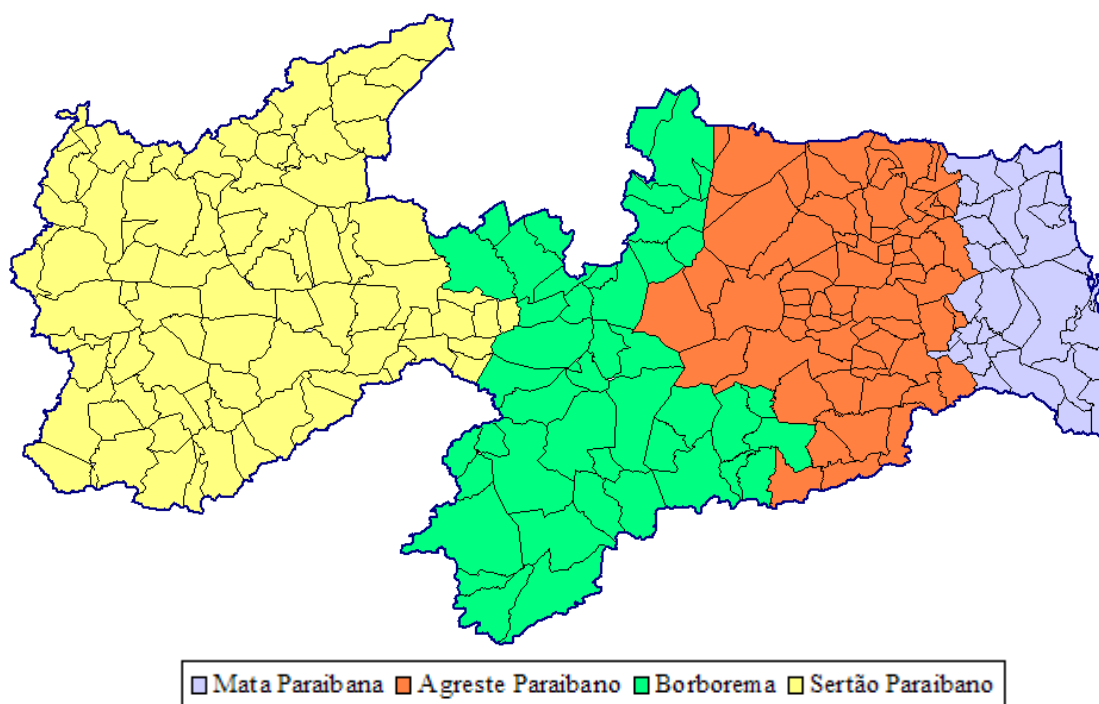
Fonte: IBGE.

Quadro 2 - Distribuição de microrregião por mesorregião

Mesorregião	Microrregião
Mata Paraibana	João Pessoa, Litoral Norte, Litoral Sul e Sapé
Agreste Paraibano	Brejo Paraibano, Campina Grande, Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental, Esperança, Guarabira, Itabaiana e Umbuzeiro
Borborema	Cariri Ocidental, Cariri Oriental, Seridó Ocidental Paraibano e Seridó Oriental Paraibano
Sertão Paraibano	Cajazeiras, Catolé do Rocha, Itaporanga, Patos, Piancó, Serra do Teixeira e Sousa

Fonte: IBGE.

A figura a seguir apresenta a distribuição geográfica das quatro mesorregiões do Estado da Paraíba.

Figura 3 - Mesorregiões do Estado da Paraíba

Fonte: IBGE.

Com o intuito de aferir a presença ou ausência de determinados atributos das informações disponíveis nos *sites*, foi elaborado um *check-list* que se baseou em uma lista de 80 indicadores utilizados para calcular o ITA (*Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2012*), proposto pela Transparência Internacional da Espanha, que avalia os 110 maiores municípios espanhóis (Anexo A), da mesma forma que o estudo realizado por Cruz, Ferreira, *et al* (2012) que utilizou o ITA de 2009.

Para construir o instrumento de coleta de dados foi necessária uma adaptação dos indicadores espanhóis de modo a adequá-los à realidade cultural e social brasileira, incorporando, ainda, boas práticas de usabilidade e interoperabilidade recomendadas pelo Governo Federal, bem como as obrigações legais advindas da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação.

O *check-list* adaptado (Apêndice A) se constitui no instrumento de coleta de dados destinado a apurar o Índice de Transparência Governamental (ITG), indicador construído com o objetivo de mensurar o nível de qualidade das informações disponibilizadas pelos municípios.

Para calcular o ITG, as questões do *check-list* foram pontuadas a partir da verificação da obediência a certos requisitos de qualidade das informações publicadas na Internet. Utilizando a mesma metodologia binária do ITA, cada questão do *check-list* é pontuada em uma unidade ou zero, a partir da existência ou inexistência do respectivo atributo ou informação no portal pesquisado.

Desta forma, o ITG, proposto neste estudo, consiste no somatório da pontuação de todas as 118 questões do *check-list*, que são distribuídas em um modelo bidimensional que contempla dois aspectos (Geral e Legal) e três características (Conteúdo, Usabilidade e Interoperabilidade), conforme quadro a seguir:

Quadro 3 - Dimensões e Aspectos dos indicadores que compõe o ITG

Característica\Aspecto	Geral	Legal	Total
Conteúdo	43	23	66
Usabilidade	37	4	41
Interoperabilidade	7	4	11
Total	87	31	118

Fonte: Apêndice A.

No que diz respeito à primeira dimensão, o aspecto legal consolida as 31 questões acerca das informações necessárias para auxiliar no exercício do controle social previstas no ordenamento jurídico vigente, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), modificada pela Lei da Transparência, e da Lei de Acesso à Informação. O aspecto geral agrega as demais questões do *check-list*.

Com relação à outra dimensão, o instrumento de coleta de dados apresenta questões que buscam avaliar as propriedades dos *sites* distribuídas nas características referentes ao Conteúdo, Usabilidade e Interoperabilidade.

A característica usabilidade, entendida como a facilidade de uso do Portal, o *check-list*, além dos aspectos definidos em lei, se baseou em recomendações definidas na Cartilha de Usabilidade do Governo Federal (BRASIL, 2010b) para o desenvolvimento de *sites* de instituições públicas no Brasil.

Já a interoperabilidade foi medida através da aferição da integração entre as diversas informações disponibilizadas no Portal da Transparência, da utilização de tecnologia baseada em *browser*, independente do navegador escolhido pelo usuário, e por último, a utilização da metodologia de Dados Abertos Governamentais, que prevê publicação de dados do governo em formatos reutilizáveis.

Por último, a análise de conteúdo das informações disponibilizadas, que pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise do teor da informação, visando a obtenção de indicadores que permitam a inferência de conhecimentos (BARDIN, 2004). Sobre a caracterização do conteúdo de acordo com a análise, Bardin (2004) explica que:

Na análise quantitativa, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa, é a presença ou ausência de uma dada característica do conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomado em consideração (BARDIN, 2004, p. 18).

Neste sentido, a avaliação da qualidade do conteúdo das informações foi mensurada a partir das determinações legais da Transparência, bem como a partir daqueles indicadores do ITA considerados compatíveis com os aspectos sociais e culturais do Brasil.

Uma das principais limitações desta pesquisa está relacionada com a construção do modelo de investigação para o Índice de Transparência Governamental (ITG), criado para mensurar a

existência de informações relevantes no contexto do controle social. A construção do *check-list* utilizado é passível de discussão. A definição da necessidade da informação específica a ser disponibilizada ou a presença de determinada característica nos portais da transparência dos municípios não é tarefa simples, pois existe o risco de não considerar outros atributos que podem ser até mais relevantes que os propostos no modelo. Outro ponto que merece destaque é a ausência de ponderação acerca da relevância das informações para o indicador, ou seja, cada atributo possuiu o mesmo peso na quantificação do ITG.

Com o objetivo de validar o instrumento de coleta de dados, foi realizado um pré-teste do *check-list* em 27 de julho de 2013, através de sua aplicação nos municípios de Recife e Caruaru, ambos do Estado de Pernambuco. Após alguns ajustes no *check-list*, a coleta dos dados foi realizada em duas etapas, entre 28 de julho de 2013 e 16 de setembro de 2013.

A primeira etapa consistiu na verificação da existência do *site* oficial de cada município. Os nomes dos municípios foram ordenados em uma lista, considerando a ordem alfabética. A seguir, foi utilizado o nome padrão de *sites* governamentais (www.município.pb.gov.br) para orientar a busca. Quando o portal não foi encontrado a partir do nome padrão, utilizou-se um *site* de buscas na Internet (www.google.com.br) para inserir cada denominação seguida da sigla PB, da mesma forma que um usuário comum procederia.

Ao término da consulta aos *sites* oficiais, incluindo uma possível segunda tentativa daqueles municípios cuja pesquisa tenha falhado uma primeira vez, iniciou-se a segunda etapa, que consistiu na aplicação completa do instrumento de coleta de dados naqueles municípios que dispõe de *sites* oficiais, bem como na identificação dos fornecedores de sistemas comerciais destinados a gerar informações para os Portais da Transparência.

Outra limitação do estudo diz respeito à subjetividade no processo de avaliação dos portais, haja vista que o avaliador é influenciado pelo contexto onde se insere. Tal subjetividade foi percebida durante a condução da pesquisa. Apesar da aplicação do *check-list* utilizar uma lógica binária, com base na presença ou ausência de determinada informação ou característica, por vezes, alguns portais de municípios apresentavam mais claramente a existência do atributo que outros. Por mais que se tente reduzir a subjetividade do processo de avaliação, tais interpretações podem gerar diferenças na determinação da pontuação de cada quesito.

Uma última limitação diz respeito à natureza do objeto de estudo. Os portais da transparência, como qualquer *site*, possuem uma característica fundamental que é a sua constante adequação e atualização. Sendo assim, o resultado do presente estudo pode ser considerado efêmero, que deteriora-se rapidamente com o tempo, uma vez que apresenta o retrato da situação encontrada nos portais em um determinado instante, ou seja, durante o momento de sua análise, quando da aplicação do *check-list*.

Depois de concluída a coleta de informações, procedeu-se a tabulação e consolidação dos dados em planilhas eletrônicas de modo a permitir a análise das questões que compõem o *check-list*. Tal análise foi fundamental para a construção de um *ranking* que posicionou os municípios paraibanos de acordo com o ITG obtido, como também destacar os pontos positivos e melhores práticas dos primeiros colocados, assim como os aspectos negativos dos piores classificados.

Foram coletados, ainda, dados primários oficiais do IBGE, referentes ao estado da Paraíba, provenientes do Censo Demográfico 2010, referentes à população total e a parcela não alfabetizada de cada município. Também foram obtidos dados referentes à receita arrecadada de cada município no exercício de 2012, a partir dos Dados Abertos do Sistema de Acompanhamento dos Recursos da Sociedade (SAGRES) disponível no *site* do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (www.tce.pb.gov.br), bem como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M 2013, disponível em www.pnud.org.br). Todas essas informações foram consolidadas por meso e microrregião do Estado da Paraíba.

Para consolidar a análise estatística foi utilizado o *software* IBM SPSS Statistics Version 21. Para demonstrar os resultados, foram realizadas análises utilizando a estatística descritiva, a partir da utilização de tabelas apresentando medidas de posição central e dispersão, distribuição de frequências e gráficos.

As análises utilizaram como parâmetros o ITG, bem como cada uma de suas dimensões (Características e Aspectos), sendo possível, dessa forma, comparar cada parcela que compõe o índice. Também foi visto o comportamento do indicador por sua distribuição espacial (meso e microrregiões) e populacional.

Buscou-se, ainda, avaliar a existência de relação entre o ITG e as demais variáveis coletadas através da utilização de técnicas estatísticas de correlação linear simples e regressão linear.

Neste sentido, a correlação tem o objetivo principal de medir a força ou grau de relação ou associação linear entre duas variáveis (BRUNI, 2011), ou seja, indica se as alterações sofridas por uma variável são acompanhadas pela outra. Correlação não é sinônimo de causa e efeito, pois duas variáveis podem ser fortemente correlacionadas e, no entanto, não haver este tipo de relação entre elas. Entretanto, se estas variáveis estiverem vinculadas por uma relação de causa e efeito, então devem estar correlacionadas.

O grau de relação entre duas variáveis é medido por um coeficiente linear simples denominado r de Pearson. Para que a obtenção do coeficiente seja válida, Bruni (2011) aponta como hipóteses fundamentais que as variáveis sejam aleatórias e contínuas, bem como que a distribuição de frequência conjunta seja Normal.

O coeficiente de correlação linear é um número adimensional que varia entre -1 e 1. O valor absoluto do coeficiente maior que 0,7 indica uma forte correlação e menor que 0,3 representa uma fraca interpretação.

Por outro lado, a análise de regressão se preocupa em determinar a forma numérica de associação entre variáveis, que, conforme Bruni (2011, p. 208) destaca, “não estabelece nenhuma relação de causação”. Estuda a dependência de uma variável (dependente ou explicada) com uma ou mais outras variáveis (independentes ou explicativas).

Neste processo, objetiva-se elaborar a equação geral da regressão linear múltipla, com o seguinte modelo: $y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n$. Caso sejam consideradas apenas duas variáveis, obtêm-se a regressão linear simples ($y = a + bx$). A regressão foi estimada pelo método dos mínimos quadrados, que 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 (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012).

Nesta pesquisa, considerou-se como variável dependente o ITG e como variáveis independentes ou explicativas alguns indicadores selecionados com base nos estudos de Cruz, Silva e Santos (2009) e Cruz, Ferreira, *et al* (2012). O quadro a seguir resume as variáveis utilizadas nesta pesquisa.

Quadro 4 - Resumo das variáveis utilizadas no estudo

Variável	Indicador	Definição
Dependente	Índice de Transparência Governamental – ITG	Variável de natureza quantitativa que pode variar de 0 a 118, que consiste no escore resultante da aplicação do <i>check-list</i> proposto nos <i>sites</i> oficiais das prefeituras municipais.
Independente	Receita Orçamentária	É o total arrecadado pelo município em tributos, contribuições, receitas de serviços, transferências e outros, em 2012; representa a capacidade de geração de receitas do município.
	População	É a população total do município, segundo Censo Demográfico realizado em 2010 pelo IBGE.
	Taxa de Alfabetização	Percentual das pessoas acima de 15 anos de idade que sabem ler e escrever; indica o nível educacional de uma população.
	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, divulgado em 2013 pelo PNUD.

Fonte: Apêndice A e Anexo B.

A seguir, a construção teórica das hipóteses que estabelecem a relação entre o ITG e as variáveis explicativas.

H₁: O ITG tem relação positiva com receita orçamentária do município. Espera-se que quanto maior a receita do município, maior a capacidade de investimento em transparência e maior o nível de qualidade da informação disponibilizada.

H₂: O ITG tem relação positiva com o número de habitantes do município. É esperado que quanto maior a população, maior seja a participação popular no sentido de exigir maior a transparência do município.

H₃: O ITG tem relação positiva com o taxa de alfabetização do município. Espera-se que quanto maior o nível educacional da população, maior a necessidade de informação e maior a transparência eletrônica.

H₄: O ITG tem relação positiva com o IDH do município. Da mesma forma que a hipótese anterior, é esperado que quanto maior for o desenvolvimento humano, maior a qualidade da informação e transparência.

Com este estudo, espera-se apresentar e descrever a atual situação dos Portais da Transparência quanto ao nível de qualidade da informação disponibilizada pelos municípios paraibanos, discutindo sua importância para o exercício do controle social e, conseqüentemente, da cidadania.

6.2 Resultados Encontrados

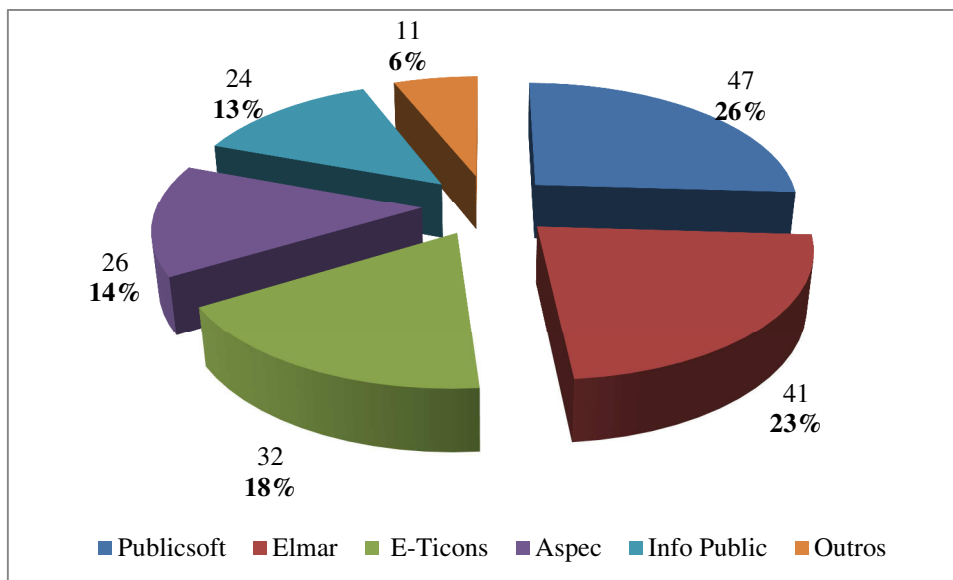
Esta seção expõe os principais resultados da aplicação da metodologia da pesquisa proposta. É feita a descrição do que foi encontrado a partir da aplicação do *check-list*, bem como a consolidação dos itens e cálculo do Índice de Transparência Governamental (ITG). Por fim, é apresentada a análise estatística, incluindo um modelo de regressão linear do indicador.

6.2.1 A construção do Índice

Durante a coleta de dados, verificou-se que poucas prefeituras possuem Portais da Transparência com desenvolvimento próprio. Para tentar cumprir a Lei da Transparência e Lei de Acesso a Informação, a maioria dos municípios contrata sistemas de informação comerciais. Dos 190 Portais existentes, sete apresentam páginas que funcionam como repositórios de arquivos e dois portais não identificam sua origem, o que indica a possibilidade de desenvolvimento próprio. Os demais 181 Portais da Transparência são

produtos comerciais desenvolvidos e disponibilizados por diversos fornecedores. O gráfico a seguir demonstra a distribuição destes Portais, disponibilizados por fornecedores.

Gráfico 3 - Fornecedores de Portais da Transparência



Fonte: Apêndice D.

Os municípios que adquiriram tais produtos e possuem *links* para o Portal da Transparência em seus *sites* oficiais, são redirecionados para o endereço eletrônico hospedado no Portal da empresa contratada.

O produto mais utilizado no Estado é fornecido pela Publicsoft que disponibiliza o “Portal da Transparência Pública” (<http://web.publicsoft.com.br/sistemas/ContabilidadePublica/>). O portal cita explicitamente a Lei Federal nº 131/09 (Lei da Transparência) e possibilita a seleção do município e da instituição a ser pesquisada, independentemente de *link* no *site* oficial.

O “Portal Transparência Brasil” é disponibilizado pela Elmar Informática (<http://www.portalelmar.com.br/transparencia/>) que cita a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Diferentemente do fornecedor anterior, não é possível selecionar o município a ser pesquisado, ou seja, portal somente é direcionado a partir de um *link* existente no *site* oficial da prefeitura. Da mesma forma, funciona o produto da E-Ticons, denominado de “Portal de Transparência” (<http://e-ticons.com.br/portal/portal.jsf>), que necessita de um *link* no *site* oficial para ser acessado.

Já o produto da Aspec Informática, denominado “Gestão de Dados e Informações Públicas (GDIP)” disponibiliza as informações no “Portal da Transparência e Acesso à Informação” (<http://www.gdip.com.br/transparencia.xhtml>), com a pretensão de atender tanto à Lei Complementar nº 131/09 quanto a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação). Permite o acesso às informações, independentemente da existência de um *link* nos *sites* oficiais, através da seleção do município a ser pesquisado.

Por fim, dentre os produtos mais utilizados no Estado da Paraíba, encontra-se o da Info Public Tecnologia, denominado de “Transparência Ativa” (<http://www.transparenciaativa.com.br/Entidade/EscolherEntidade.aspx>). Também possibilita a seleção do município e da instituição a ser pesquisada independentemente da existência de um *link* nos *sites* oficiais.

Sendo assim, verificou-se que a comunicação entre o Portal e a sociedade nem sempre é transparente. Constatou-se que onze prefeituras (4,93%) detêm *sites* oficiais, mas não possuem *link* direto para o Portal da Transparência do município, ou seja, a população só consegue acessar as informações através de consulta ao *site* do respectivo fornecedor. E ainda, para outros oito municípios (3,59%) não foram encontrados *sites* oficiais (ou não estavam disponíveis), mas possuem Portais da Transparência.

O quadro a seguir demonstra a relação entre a existência de sites oficiais e Portais da Transparência das prefeituras dos municípios paraibanos.

Quadro 5 - Relação entre Sites Oficiais e Portais da Transparência

Característica	Possui Portal da Transparência	Não possui Portal da Transparência	Total
Prefeitura sem site oficial	8	12	20
Prefeitura com site oficial com link para Portal da Transparência	171	13	184
Prefeitura com site oficial sem link para Portal da Transparência	11	8	19
Total	190	33	223

Fonte: Apêndice D.

Observa-se que municípios que utilizam Portais da Transparência de um mesmo fornecedor podem possuir ITG diferentes. Primeiramente, porque nem todas as informações inerentes ao controle social, que estavam contempladas no *check-list* utilizado para calcular o ITG, estavam concentradas apenas nos Portais da Transparência das prefeituras, pois também estavam distribuídas no respectivo *site* oficial. Ademais, os portais da transparência são alimentados por sistemas contábeis integrados, cuja atualização depende das informações disponibilizadas pelas prefeituras. Por fim, a maioria dos portais apresentam funções e relatórios modulares, ou seja, a funcionalidade completa do produto depende da sua aquisição pelas prefeituras. Sendo assim, o ITG das prefeituras municipais depende do Portal da Transparência utilizado, da estrutura do *site* oficial e das informações disponibilizadas.

De todos os municípios pesquisados, apenas 12 (5,38%) deles não possuem *site* oficial nem Portal da Transparência, e, de acordo com a metodologia empregada, obteriam Índices de Transparência Governamental (ITG) nulo (zero), pois não dispunham de nenhuma informação publicada na Internet. Os resultados de tais municípios foram considerados como valores ausentes, não sendo computados na análise quantitativa.

Com a aplicação do *check-list* nos 211 municípios restantes, a análise dos resultados das 118 questões que compõem o ITG indica que o nível de qualidade e transparência da informação é relativamente baixo. A começar pela própria estrutura organizacional da Administração municipal que é disponibilizada por apenas 134 municípios (63,5%), não sendo possível identificar os responsáveis por cada órgão em 48 deles. De fato, só existe o registro das competências de cada unidade organizacional em 39 municípios (18,5%). Outro aspecto observado diz respeito à falta de transparência da gestão patrimonial do município. Nenhum *site* ou portal disponibiliza as relações de imóveis e veículos próprios ou locados da administração municipal. Também não é publicado o inventário de bens e direitos da municipalidade.

Um dos principais gastos dos municípios, a gestão de pessoal também não é transparente. Apenas em 29 prefeituras (13,7%) é publicada a relação dos postos de trabalho e servidores, sendo que somente três delas apresentam informações detalhadas sobre a folha de pagamento com os cargos, servidores e as respectivas remunerações. Entretanto, tais informações são apresentadas em forma de listagem, não sendo possível realizar pesquisas e consolidações necessárias à uma análise crítica da situação.

Apesar de legalmente exigido na LRF, nenhum *site* disponibilizou o último parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, que apresentam recomendação para que as contas anuais do prefeito sejam aprovadas, com ou sem ressalvas, ou reprovadas pela Câmara Municipal. Destaca-se que apenas 39 prefeituras (18,5%) disponibilizaram as principais leis do município, incluindo a Lei Orçamentária Anual. Da mesma forma, os cidadãos de apenas 20 municípios poderiam ter acesso aos últimos REO e RGF por meio do *site* oficial.

Uma área que necessita de uma fiscalização atuante da sociedade, através do controle social é a aquela decorrente de aquisições passíveis de licitações e de obras públicas. A transparência das licitações está presente em 90 municípios (42,7%) que disponibilizam algum tipo de informação sobre o assunto, sendo que os editais e resultados dos procedimentos licitatórios vigentes no exercício são disponibilizados em apenas 21 municípios (10%). Quanto às obras, 58 municípios (27,5%) divulgam algum tipo de informação. Entretanto, não foi encontrada publicação sobre alteração de projetos das principais obras em município algum.

Com relação às inovações trazidas pela Lei da Transparência, a maioria dos municípios ainda precisa se adequar. Conforme já destacado, 190 municípios (90%) dispõem de Portais da Transparência com algum tipo de informação sobre receita e despesa. Mas apenas 31 portais permitem a consolidação das informações da prefeitura com a administração indireta. Quanto à execução financeira da receita e despesa extraorçamentária, só existem registros em 85 destes portais.

Além disso, apesar de somente 84 portais apresentarem a data de atualização das informações, é possível identificar os últimos registros das despesas e das receitas orçamentárias em 173 e 107 *sites*, respectivamente. Tais registros indicam, ainda, que apenas 3 municípios disponibilizam todos os atos da execução orçamentária e financeira da receita e da despesa em tempo real, ou seja, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema integrado, conforme disciplinado no Decreto nº 7.185/10. De fato, observa-se que a maioria esmagadora não cumpre a determinação legal. Vários municípios apresentam atrasos que chegam a mais de dois meses, o que dificulta uma ação mais efetiva do controle social.

Outra observação importante diz respeito ao funcionamento dos *sites* e portais em *browsers* diferentes. Foram efetuados testes com o Internet Explorer e Google Chrome, e 63 *sites* (29,9%) não funcionaram da mesma maneira nos dois navegadores.

Verificou-se, ainda, que 25,1% dos municípios (53) possibilitam 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. Entretanto, apesar de exigido legalmente, apenas a Prefeitura de João Pessoa disponibilizam a informação de modo a permitir o seu acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Quanto à usabilidade, a grande maioria dos 211 *sites* (196 municípios ou 92,9%) utiliza o padrão ideal de URL (município.pb.gov.br). Foi observada a existência de mapa do *site* e/ou documentação e/ou tutorial e/ou ajuda em 41 casos (19,4%). Tal medida ajuda o usuário a navegar mais facilmente pelo portal. Observa-se, ainda, que existe algum tipo de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão em 133 *sites* (63%), conforme exigência legal.

Outra determinação, prevista na lei de Acesso à Informação, que também é pouco respeitada, diz respeito à acessibilidade. Apenas três municípios (1,4%) adotam as medidas necessárias para garantir o acesso do conteúdo por pessoas com necessidades especiais.

Outro fato relevante diz respeito ao acesso à informação dentro do *site*. Apenas o que já estivesse pronto deveria estar visível e passível de ser acessado, através da inserção de *links* que direcionam o usuário para a informação. Em 170 portais (80,6%), nem todos os *links* estão funcionando, frustrando o usuário na navegação. Nesses casos, os *links* remetem a páginas em branco ou em construção ou, pior ainda, páginas inexistentes com apresentação de erro do navegador.

Por fim, foi investigada a relação entre Sociedade e Estado (*Citizen to Government* – C2G), fundamental para a efetivação do controle social, dentro dos portais pesquisados. Em 139 (65,9%) *sites* há a indicação do local e de instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do portal. A grande maioria destes *sites* (134) apresentam *links* que remetem a um formulário para contato e não a um endereço eletrônico (e-mail). Apesar desta incidência da relação C2G, não foi investigado nesta pesquisa se as interações do cidadão (reclamações, dúvidas ou sugestões) são tratadas pelos órgãos municipais que disponibilizam o serviço, ou seja, se há um retorno para o usuário, configurando a relação inversa G2C (*Government to Citizen*), fundamental para efetivar a participação da sociedade na condução das políticas públicas.

6.2.2 Análise descritiva do ITG

A partir da consolidação da pontuação de todos os itens do *check-list* aplicado nos *sites* oficiais e Portais da Transparência das prefeituras, foi obtido o ITG dos 223 municípios da Paraíba (incluídos os 12 municípios com ITG nulo) que foram classificados em um *ranking* estadual (Apêndice B).

A tabela a seguir apresenta a distribuição de frequência do ITG, que demonstra que a classe com maior participação (69 municípios) é aquela cujo indicador está compreendido entre 31 e 40 unidades.

Tabela 3 - Distribuição de frequência do ITG

ITG	Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Menor ou igual a 10	10	4,5	4,7	4,7
Entre 11 e 20	21	9,4	10,0	14,7
Entre 21 e 30	44	19,7	20,9	35,5
Válido Entre 31 e 40	69	30,9	32,7	68,2
Entre 41 e 50	56	25,1	26,5	94,8
Maior ou igual a 51	11	4,9	5,2	100,0
Total	211	94,6	100,0	
Ausente -	12	5,4		
Total	223	100,0		

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Para testar a Normalidade da distribuição, utilizou-se o teste de Kolmogorov-Smirnov com correção de significância de Lilliefors, haja vista que o tamanho da amostra N (211) é maior que 30. Neste sentido são apresentadas as seguintes hipóteses:

H_0 : o ITG tem distribuição Normal (não é significativamente diferente da Normal);

H_1 : o ITG não tem distribuição Normal (é significativamente diferente da Normal).

O quadro a seguir, apresenta o resultado do teste de normalidade.

Quadro 6 - Teste de Normalidade

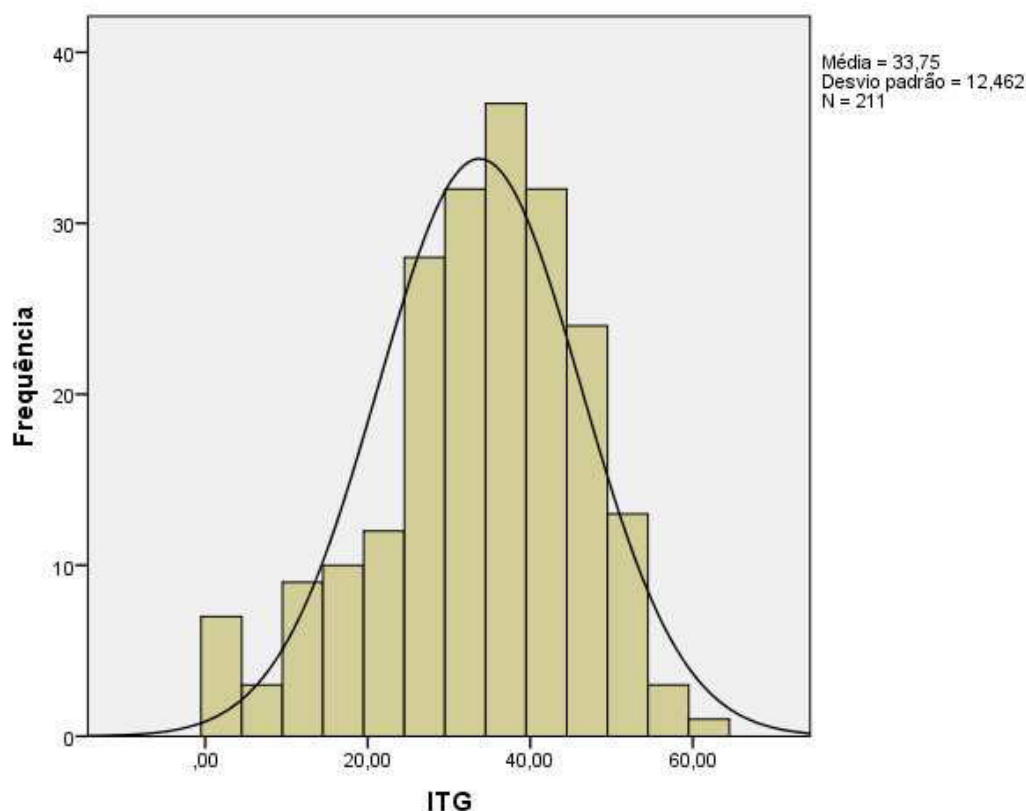
Kolmogorov-Smirnov com correção de significância de Lilliefors	Estatística	Df	Sig.
ITG	,061	211	,053

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Este teste baseia-se na comparação entre a distribuição acumulada observada e a distribuição acumulada Normal. Assim, se o valor calculado da Estatística é significativo (para $p = 0,05$) rejeita-se a hipótese que a distribuição estudada é Normal. Neste caso, como Sig. (0,053) é maior que 0,05, aceita-se a hipótese de normalidade da distribuição com intervalo de confiança de 95%.

O gráfico a seguir apresenta o histograma que representa as frequências do ITG em comparação com a curva Normal.

Gráfico 4 - Histograma do ITG



Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

A partir do histograma, verifica-se que a distribuição é ligeiramente assimétrica negativa (ou assimétrica à esquerda) onde a média é menor que a mediana e a moda.

O quadro a seguir detalha as demais estatísticas do ITG.

Quadro 7 - Estatísticas do ITG

N	Válido	211
	Ausente	12
Média		33,7536
Erro de média padrão		,85792
Mediana		35,0000
Moda		35,00 ^a
Desvio padrão		12,46198
Variância		155,301
Assimetria		-,501
Erro de assimetria padrão		,167
Curtose		-,005
Erro de Curtose padrão		,333
Amplitude		61,00
Mínimo		2,00
Máximo		63,00

a. Há várias modas. O menor valor é mostrado

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

A média do ITG (33,7536) corresponde a 28,6% do valor máximo possível. O maior valor do ITG foi obtido pelo município de João Pessoa que alcançou uma pontuação de 63 unidades que corresponde a apenas 53,4% do escore máximo possível. Observa-se assim, que mesmo o município melhor posicionado, no que diz respeito à transparência e qualidade da informação para fins de controle social, ainda está bem distante do que é considerado ideal no conceito do ITG, ou seja, o valor máximo do indicador. A tabela a seguir detalha a média, o maior e menor valor obtido em comparação com o máximo possível.

Tabela 4 – Resultados Extremos do ITG

Indicador	ITG	%
Máximo possível	118	100,0%
Maior valor obtido	63	53,4%
Média	33,7536	28,6%
Menor valor obtido	2	1,7%

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

O menor valor foi obtido pelo município de São Sebastião do Umbuzeiro, que conseguiu apenas dois pontos haja vista que o *site* oficial está em construção e não possui Portal da Transparência.

Considerando a estrutura bidimensional do ITG, o indicador pode ser decomposto em Características (Conteúdo, Usabilidade e Interoperabilidade) ou Aspectos (Geral e Legal). Os quadros a seguir detalham as estatísticas descritivas das duas dimensões do ITG.

Quadro 8 - Estatísticas da Dimensão Características do ITG

Características	Conteúdo	Usabilidade	Interoperabilidade
N			
Válido	211	211	211
Ausente	12	12	12
Média	11,3649	20,5829	1,8057
Erro de média padrão	,48802	,41129	,07587
Mediana	12,0000	21,0000	1,0000
Moda	17,00	25,00	1,00
Desvio padrão	7,08886	5,97427	1,10202
Variância	50,252	35,692	1,214
Assimetria	,027	-1,250	,931
Erro de assimetria padrão	,167	,167	,167
Curtose	-,658	1,588	-,457
Erro de Curtose padrão	,333	,333	,333
Amplitude	33,00	28,00	4,00
Mínimo	,00	1,00	,00
Máximo	33,00	29,00	4,00

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Quadro 9 - Estatísticas da Dimensão Aspectos do ITG

Aspecto	Geral	Legal
N		
Válido	211	211
Ausente	12	12
Média	27,2180	6,5355
Erro de média padrão	,61391	,28227
Mediana	28,0000	6,0000
Moda	27,00	6,00
Desvio padrão	8,91760	4,10022
Variância	79,524	16,812
Assimetria	-,853	,333
Erro de assimetria padrão	,167	,167
Curtose	,493	-,399
Erro de Curtose padrão	,333	,333
Amplitude	41,00	20,00
Mínimo	2,00	,00
Máximo	43,00	20,00

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Os maiores e menores valores referentes à dimensão das Características do indicador, bem como sua média, comparados ao máximo possível, são demonstrados nas tabelas a seguir.

Tabela 5 - Valores extremos das Características do ITG

Característica	Conteúdo	%	Usabilidade	%	Interoperabilidade	%
Máximo possível	66	100,0%	41	100,0%	11	100,0%
Maior valor obtido	33	50,0%	29	70,7%	4	36,4%
Média	11,3649	17,2%	20,5829	50,2%	1,8057	16,4%
Menor valor obtido	0	0,0%	1	2,4%	0	0,0%

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

De todas as características, a Usabilidade foi aquela que conseguiu o melhor resultado, tanto na média (50,2% do máximo possível) quanto no maior valor obtido (70,7% do máximo possível). Desta forma, observa-se que, em geral, os *sites* apresentam melhores condições de navegação e utilização (Usabilidade) do que o conteúdo da informação disponibilizada e da sua interoperabilidade.

A prefeitura de João Pessoa, aquela que alcançou o maior ITG, obteve o primeiro lugar nas Características Conteúdo (isolado) e Interoperabilidade (empatado com outros 27 municípios). Com relação à Usabilidade, o município obteve o 19º lugar no *ranking*, com uma diferença de apenas três unidades para as sete prefeituras que empataram em primeiro.

Já com relação à outra dimensão, a prefeitura de João Pessoa novamente obteve primeiro lugar nos Aspectos Geral (empatado com o município de Patos) e Legal (isolado). A tabela abaixo demonstra os valores extremos da dimensão Aspectos.

Tabela 6 - Valores extremos dos Aspectos do ITG

Aspecto	Geral	%	Legal	%
Máximo possível	87	100,0%	31	100,0%
Maior valor obtido	43	49,4%	20	64,5%
Média	27,218	31,3%	6,5355	21,1%
Menor valor obtido	2	2,3%	0	0,0%

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Observa-se que a média do Aspecto Legal (6,5355) é muito baixa, haja vista que os 31 itens do *check-list* deveriam ser cumpridos em atenção ao que determina a legislação vigente. Desta forma, mesmo o município melhor colocado, não atendeu, na íntegra, à legislação da transparência. De fato, só atendeu a 64,5% do total das questões que tratam das determinações legais.

6.2.3 Modelo de Regressão Linear

Conforme já exposto anteriormente, considerou-se, neste estudo, o ITG como variável dependente e como variáveis independentes ou explicativas os seguintes indicadores: Receita Orçamentária, População do município, Taxa de Alfabetização e IDH-M. Neste sentido, foram propostas hipóteses que estabelecem a relação entre o ITG e as variáveis explicativas (H_1 , H_2 , H_3 e H_4 , respectivamente). O quadro a seguir resume as estatísticas destas variáveis.

Quadro 10 - Estatísticas descritivas das variáveis dependente e independentes

Variáveis	Média	Desvio padrão	Coefficiente de Variação	N
ITG	33,7536	12,46198	36,9%	211
IDH-M	,58862	,037907	6,4%	211
Taxa de Alfabetização	,7039	,06234	8,9%	211
Receita Orçamentária	29.578.512,01	107.729.002,17	364,2%	211
População	17.178,64	57.331,64	333,7%	211

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

O Coeficiente de Variação, calculado pela razão entre o desvio padrão e média, das variáveis Receita Orçamentária e População são bem maiores que 50%, o que indica uma alta dispersão. Tal resultado resulta em uma regressão com estimativas não tão boas, se compararmos com uma regressão na qual as variáveis possuem baixa dispersão. Desta forma, foi realizada uma transformação nestas variáveis, ao utilizar o logaritmo natural ($\ln$) da receita orçamentária e da população total de cada município, de modo a permitir a linearização das relações. O quadro abaixo detalha as estatísticas das variáveis transformadas.

Quadro 11 - Estatísticas descritivas das variáveis transformadas

Variáveis	Média	Desvio padrão	Coefficiente de Variação	N
ITG	33,7536	12,46198	36,9%	211
IDH-M	,58862	,037907	6,4%	211
Taxa de Alfabetização	,7039	,06234	8,9%	211
$\ln$ Receita Orçamentária	16,6001	,73785	4,4%	211
$\ln$ População	9,0132	,94105	10,4%	211

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

A seguir são apresentados os resultados do modelo de regressão linear múltipla a partir do método *Stepwise*, gerado pelo *software* IBM SPSS Statistics Version 21.

Quadro 12 - Matriz de Correlação

Correlações		ITG	IDHM	Taxa Alfa	lnRO	lnPop
Correlação de Pearson	ITG	1,000	,089	,041	,189	,133
	IDHM	,089	1,000	,749	,467	,380
	Taxa Alfa	,041	,749	1,000	,384	,279
	lnRO	,189	,467	,384	1,000	,940
	lnPop	,133	,380	,279	,940	1,000
Sig. (1 extremidade)	ITG	.	,099	,276	,003	,027
	IDHM	,099	.	,000	,000	,000
	Taxa Alfa	,276	,000	.	,000	,000
	lnRO	,003	,000	,000	.	,000
	lnPop	,027	,000	,000	,000	.

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Os valores dos coeficientes de Pearson calculados entre o ITG (variável dependente) e as demais variáveis explicativas são diretamente proporcionais, mas extremamente baixos, o que indica uma fraca correlação entre as referidas variáveis. A maior correlação obtida foi alcançada entre o ITG e o logaritmo natural da Receita Orçamentária – lnRO (0,189).

Para inserção ou exclusão das variáveis no modelo de regressão, utiliza-se um procedimento baseado em um algoritmo que checa a importância das variáveis, que é definida em termos de uma medida de significância estatística do coeficiente associado à variável para o modelo. Os quadros a seguir apresentam as variáveis inseridas e excluídas a partir do método *Stepwise*.

Quadro 13 - Variáveis Inseridas

Modelo ^a	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	lnRO	.	Em etapas (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido $\leq$,050, Probabilidade de F a ser removido $\geq$,100).

a. Variável dependente: ITG

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Quadro 14 - Variáveis Excluídas

Modelo ^a	Beta In	T	Sig.	Correlação parcial	Estatísticas de colinearidade		
					Tolerância	VIF	Tolerância mínima
IDHM	,001 ^b	,011	,991	,001	,782	1,278	,782
1 Taxa Alfa	-,037 ^b	-,500	,618	-,035	,852	1,173	,852
lnPop	-,384 ^b	-1,940	,054	-,133	,116	8,584	,116

a. Variável dependente: ITG

b. Preditores no modelo: (Constante), lnRO

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Observa-se que apenas a variável *ln* Receita Orçamentária foi inserida no modelo, sendo as demais excluídas. Desta forma, são rejeitadas as hipóteses H₂, H₃ e H₄, que supunham a existência de relação significativa positiva entre o ITG e as variáveis excluídas.

Sendo assim, considerando a inserção de apenas uma variável pelo modelo, os resultados alcançados são iguais àqueles obtidos ao se realizar a regressão linear simples. O quadro a seguir apresenta o resumo do modelo.

Quadro 15 - Resumo do Modelo

Modelo ^b	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Durbin-Watson
1	,189 ^a	,036	,031	12,26685	2,081

a. Preditores: (Constante), lnRO

b. Variável dependente: ITG

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

O teste de Durbin-Watson é utilizado para detectar a presença de autocorrelação nos resíduos da regressão. O resultado obtido (2,081) indica a ausência de autocorrelação.

O R² é chamado de coeficiente de determinação e fornece a capacidade preditiva do modelo. Sendo assim, informa a proporção da variação total que é explicada pela relação entre as variáveis. O R² ajustado pondera o coeficiente de determinação de acordo com o número de variáveis independentes no modelo, e o número de observações. Entretanto, utiliza-se nesta análise o R², haja vista que restou apenas uma variável no modelo. Observa-se que o R² é igual a 0,036, ou seja, apenas 3,6% da variação total é explicada pela relação entre o ITG e o *ln* da Receita Orçamentária (*lnRO*).

O quadro abaixo apresenta a análise de variância (ANOVA) do modelo criado. É calculado o teste F que tenta avaliar a importância relativa dos resíduos devido à entrada da nova variável, sobre os resíduos da regressão sem esta variável. Ou seja, testa se o modelo completo com a variável $\ln RO$ é melhor que o modelo reduzido ($\beta_1 = 0$):

$$H_0: y = \beta_0 + e$$

$$H_1: y = \beta_0 + \beta_1 \ln RO + e$$

Quadro 16 - Análise de Variância (ANOVA)

Modelo ^a	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	F	Sig.
1 Regressão	1163,759	1	1163,759	7,734	,006 ^b
Resíduos	31449,425	209	150,476		
Total	32613,185	210			

a. Variável dependente: ITG

b. Preditores: (Constante), $\ln RO$

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Como o nível de significância (0,006) é menor que 5%, rejeita-se H_0 e conclui-se que o modelo completo é melhor que aquele reduzido. Sendo assim, pelo menos um dos coeficientes do modelo é significativamente diferente de zero e existe relação linear entre as variáveis.

O quadro a seguir fornece os coeficientes do modelo, como também os intervalos de confiança.

Quadro 17 - Coeficientes do Modelo

Modelo ^a	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Intervalo de confiança 95,0% para B		Estatísticas de colinearidade	
	B	Erro padrão	Beta			Limite inferior	Limite superior	Tolerância	VIF
1 (Constante)	-19,208	19,063		-1,008	,315	-56,789	18,372	1,000	1,000
$\ln RO$	3,190	1,147	,189	2,781	,006	,929	5,452		

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

O teste t para o coeficiente β_1 (3,19) apresenta significância (0,006) inferior a 5% o que evidencia a relação linear entre o ITG e o $\ln$ da Receita Orçamentária. Observa-se ainda que o VIF (*Variance Inflation Factor*) é unitário, indicando assim a inexistência de multicolinearidade.

O quadro a seguir apresenta as estatísticas dos resíduos.

Quadro 18 - Estatística dos Resíduos

Resíduos ^a	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	N
Valor previsto	30,8609	48,0856	33,7536	2,35408	211
Valor previsto padrão	-1,229	6,088	,000	1,000	211
Erro padrão do valor previsto	,844	5,222	1,101	,463	211
Valor previsto ajustado	31,0041	44,7841	33,7320	2,24705	211
Resíduos	-34,37144	22,87988	,00000	12,23761	211
Resíduo padrão	-2,802	1,865	,000	,998	211
Residual de Estud.	-2,825	1,870	,001	1,003	211
Residual excluído	-34,92985	22,99150	,02158	12,36277	211
Residual excluído de Estud.	-2,873	1,881	-,001	1,008	211
Mahal. Distância	,000	37,066	,995	3,233	211
Distância de Cook	,000	,200	,005	,016	211
Valor de ponto alavanca centralizado	,000	,177	,005	,015	211

a. Variável dependente: ITG

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

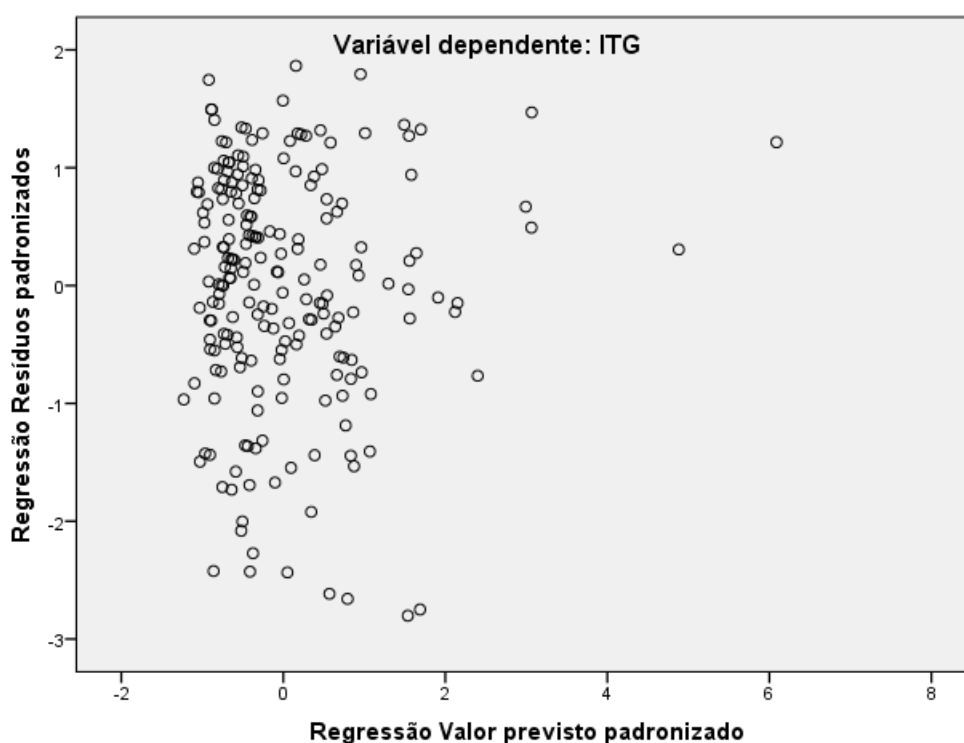
Considerando que o resíduo padrão não é menor do que -3 ou maior do que 3 e o valor máximo da Distância de Cook é menor do que 1, não existem candidatos a valores influentes.

Por fim, devem ser verificadas as premissas básicas do modelo para assegurar a adequabilidade do modelo, quais sejam:

1. Linearidade;
2. $\epsilon_i \sim \text{Normal}$ – Normalidade;
3. $\sigma^2(\epsilon_i)$ constante – Homocedasticidade;
4. $\text{cov}(\epsilon_i, \epsilon_j) = 0$ – Independência;
5. Inexistência de *outliers* (pontos atípicos) influentes.

A linearidade significa que a relação entre as variáveis independentes e dependente é linear. A premissa da linearidade foi verificada por meio do teste F. Como rejeitou-se H_0 , concluiu-se que existe relação linear entre as variáveis. O gráfico dos resíduos versus valores ajustados a seguir, no qual os pontos estão distribuídos de forma aleatória (sem formas definidas), também atesta a linearidade.

Gráfico 5 - Dispersão dos resíduos da regressão versus valores ajustados

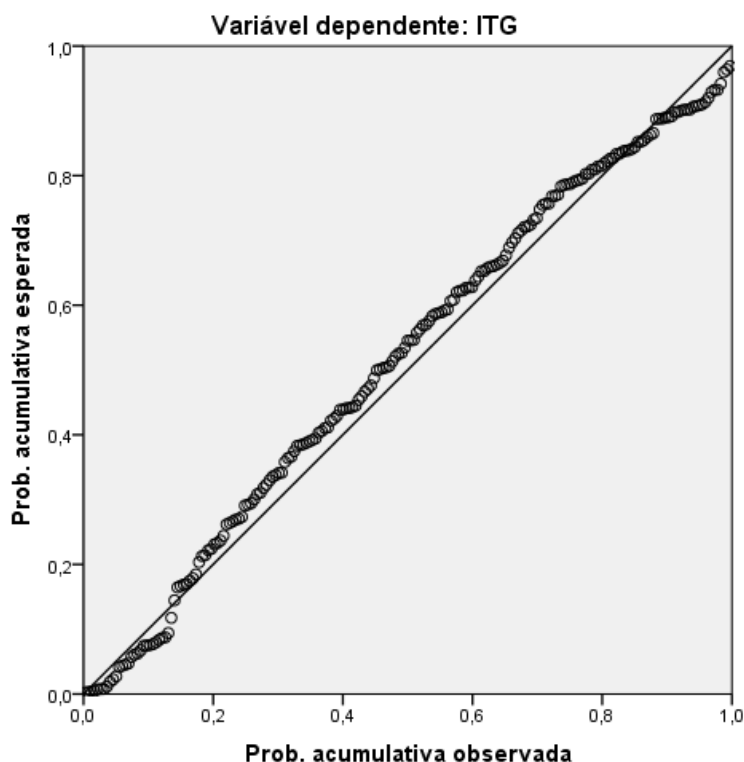


Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

A avaliação deste gráfico também é fundamental para verificar a homocedasticidade (variância dos erros constante). Como os pontos não formaram a figura de um gramofone (buzina), a premissa da homocedasticidade foi satisfeita. A independência dos erros foi constatada através do teste de Durbin-Watson (2,081) já descrito anteriormente. Também pode ser verificada pelo gráfico anterior (Resíduos da regressão *versus* valores ajustados). Como os pontos não formaram linhas paralelas, a premissa da independência foi satisfeita. A ausência de observações influentes foi constatada através da medida da Distância de Cook.

Por fim, para atestar a Normalidade, o método mais eficiente é o uso de gráficos de probabilidade normal.

Gráfico 6 - P-P normal de regressão Resíduos padronizados



Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Por meio do gráfico P-P normal, verificou-se a premissa da Normalidade. Como os pontos estão bem próximos da linha diagonal (de probabilidade acumulada), a premissa da Normalidade foi satisfeita.

Desta forma, ao realizar a regressão linear do modelo proposto, conclui-se que, apesar da sua baixa capacidade preditiva, existe uma relação linear significativa entre as variáveis ITG e $\ln$ da Receita Orçamentária, conformando a hipótese H_1 (O ITG tem relação positiva com receita orçamentária do município).

6.2.4 Distribuição Espacial e Populacional do ITG

A distribuição espacial dos municípios por mesorregião e microrregião, contemplando as respectivas populações e o valor individual do ITG, pode ser consultada no Apêndice C.

Dos dez primeiros colocados do *ranking* do ITG, seis pertencem à mesorregião da Mata Paraibana, enquanto dois pertencem ao Agreste Paraibano. A Borborema e o Sertão Paraibano completam este rol com um representante cada. O quadro a seguir apresenta comparação das estatísticas do ITG das mesorregiões da Paraíba.

Quadro 19 - Estatísticas do ITG por Mesorregiões

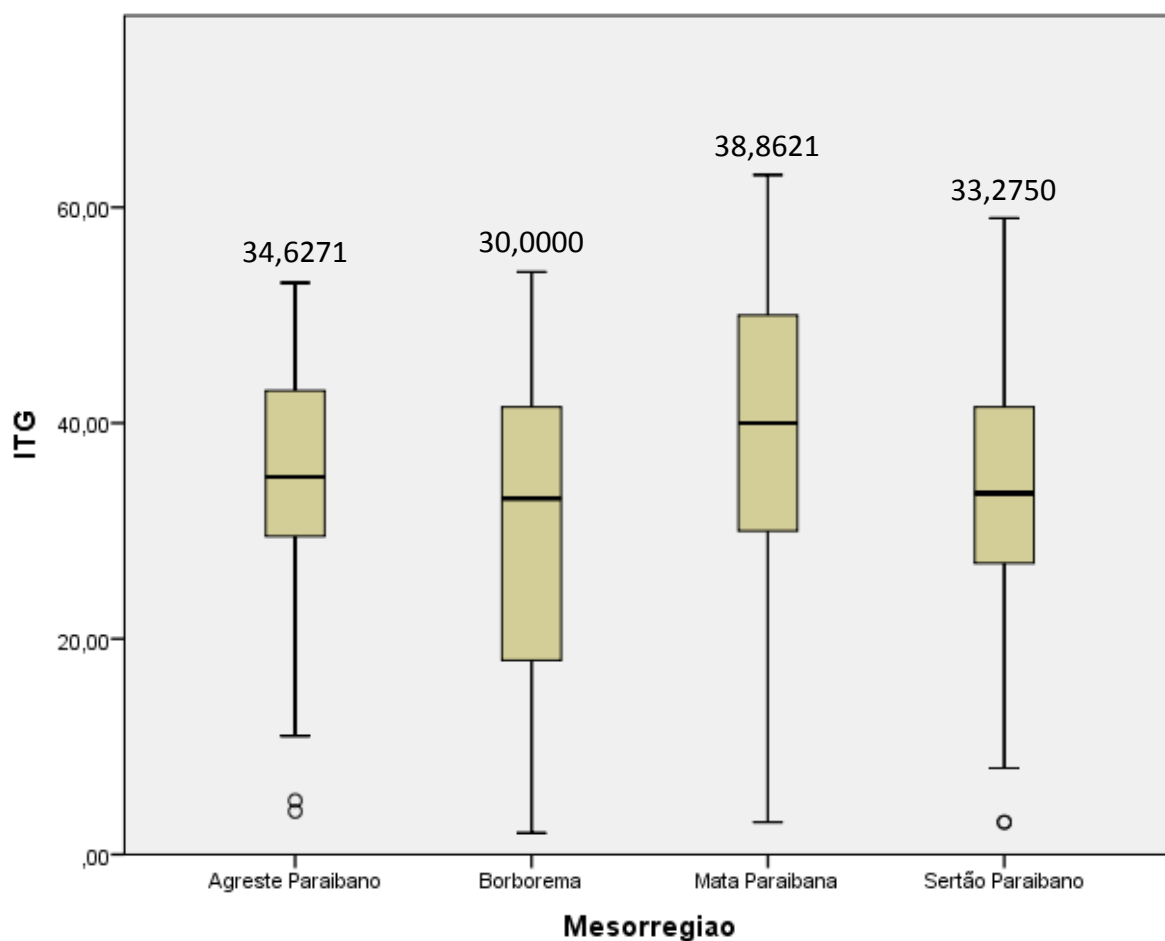
Mesorregião		Agreste Paraibano	Borborema	Mata Paraibana	Sertão Paraibano
N	Válido	59	43	29	80
	Ausente	7	1	1	3
Média		34,6271	30,0000	38,8621	33,2750
Erro de média padrão		1,43328	2,11701	2,92800	1,20008
Mediana		35,0000	33,0000	40,0000	33,5000
Moda		35,00	45,00	49,00	38,00 ^a
Desvio padrão		11,00924	13,88216	15,76779	10,73380
Variância		121,203	192,714	248,623	115,215
Assimetria		-,754	-,359	-,714	-,594
Erro de assimetria padrão		,311	,361	,434	,269
Curtose		,676	-,935	-,119	,535
Erro de Curtose padrão		,613	,709	,845	,532
Amplitude		49,00	52,00	60,00	56,00
Mínimo		4,00	2,00	3,00	3,00
Máximo		53,00	54,00	63,00	59,00

a. Há várias modas. O menor valor é mostrado

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

A Mata Paraibana apresenta a maior média de ITG (38,8621) dentre todas as regiões, apesar de possuir o maior desvio padrão e a menor quantidade de municípios. O Sertão Paraibano, que possui a maior quantidade de municípios, obteve a terceira melhor média (33,275) e o menor desvio padrão dentre as regiões, apesar de possuir o segundo maior valor de ITG pesquisado.

O gráfico *boxplot*, a seguir, representa a dispersão dos dados (mediana e quartis) do ITG, bem como suas médias, para cada Mesorregião.

Gráfico 7 – *Boxplot* do ITG por Mesorregião

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Bruni (2011) detalha a configuração de gráficos deste tipo:

A base do retângulo central é representada pelo primeiro quartil. Abaixo deste ponto, estão situadas 25% das observações da série ordenada. A caixa costuma ser dividida por um segmento de reta, que representa exatamente a mediana – separatriz ou medida de ordenamento, que deixa 50% das observações da série ordenada abaixo e 50% acima. O topo da caixa corresponde ao terceiro quartil – abaixo deste ponto situam-se 75% das observações e, acima 25%. Os segmentos de reta horizontais representam os valores máximos e mínimos da série ordenada (BRUNI, 2011, p. 59).

Da análise do gráfico, observa-se que a Mesorregião da Borborema possui as menores medidas de ordenamento, principalmente o primeiro quartil. Por outro lado, observa-se a existência de valores extremos, ou *outliers*, tanto no Agreste Paraibano (dois) quanto no

Sertão Paraibano (um). Entretanto, tais pontos foram mantidos na análise, pois não impactaram nos resultados.

Com relação à distribuição das Microrregiões, o quadro a seguir demonstra que o Litoral Norte possui a maior média do ITG apesar de não conter os dois municípios com maiores valores individuais (João Pessoa e Patos).

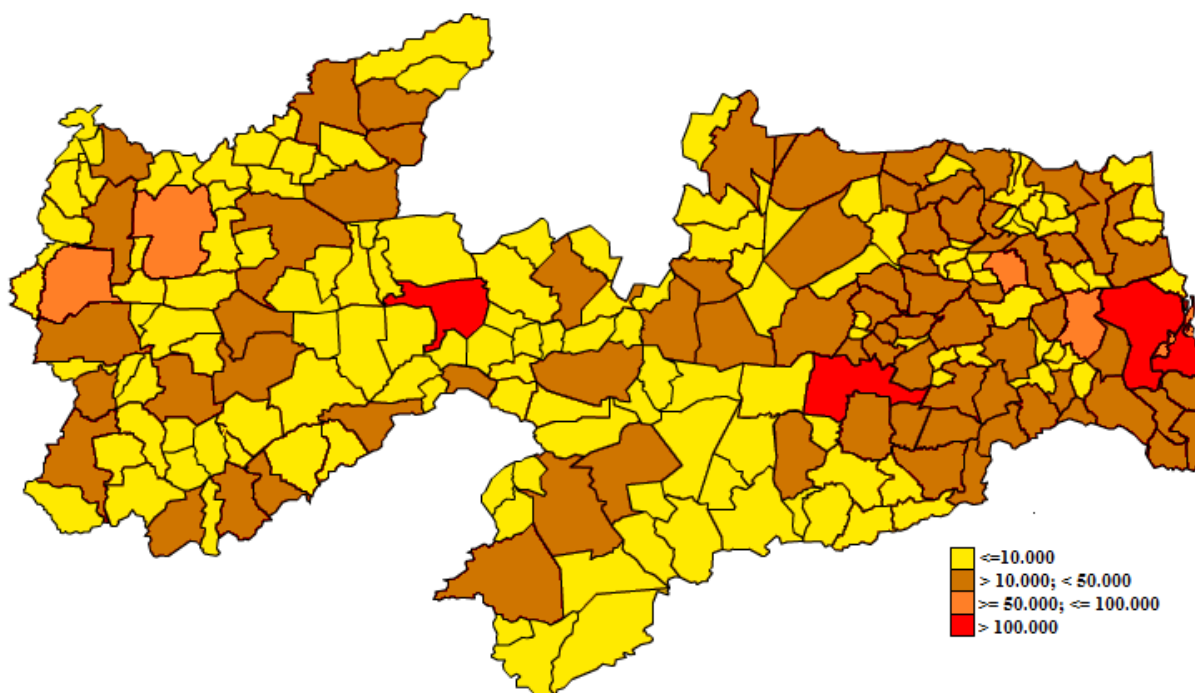
Quadro 20 - Estatísticas do ITG por Microrregiões

Microrregião	N	Range	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Brejo Paraibano	8	10,00	27,00	37,00	33,6250	3,62284
Cajazeiras	15	31,00	16,00	47,00	33,8667	9,48583
Campina Grande	7	48,00	4,00	52,00	39,2857	16,63044
Cariri Ocidental	17	52,00	2,00	54,00	28,0588	15,01029
Cariri Oriental	12	43,00	3,00	46,00	28,0833	14,57556
Catolé do Rocha	11	44,00	3,00	47,00	25,5455	13,23906
Curimataú Ocidental	10	23,00	20,00	43,00	34,3000	7,51369
Curimataú Oriental	6	48,00	5,00	53,00	35,8333	17,74730
Esperança	2	8,00	37,00	45,00	41,0000	5,65685
Guarabira	13	38,00	11,00	49,00	33,1538	11,98503
Itabaiana	9	26,00	24,00	50,00	35,5556	8,03292
Itaporanga	11	23,00	26,00	49,00	37,0909	8,26383
João Pessoa	6	33,00	30,00	63,00	45,0000	12,28007
Litoral Norte	10	38,00	20,00	58,00	46,2000	12,96834
Litoral Sul	4	49,00	4,00	53,00	31,7500	20,41854
Patos	9	34,00	25,00	59,00	42,7778	9,27062
Piancó	8	23,00	21,00	44,00	33,7500	8,08438
Sapé	9	50,00	3,00	53,00	29,7778	14,72054
Seridó Ocidental Paraibano	6	13,00	37,00	50,00	44,0000	4,19524
Seridó Oriental Paraibano	8	25,00	11,00	36,00	26,5000	9,87059
Serra do Teixeira	10	29,00	17,00	46,00	31,4000	8,87193
Sousa	16	44,00	3,00	47,00	31,0000	10,94836
Umbuzeiro	4	26,00	18,00	44,00	27,0000	11,60460

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Com relação à distribuição populacional, a figura a seguir apresenta o mapa temático do estado por faixa populacional, conforme a classificação utilizada nesta pesquisa.

Figura 4 - Distribuição Populacional do Estado da Paraíba conforme Censo 2010 do IBGE



Fonte: IBGE.

O quadro a seguir detalha as estatísticas do ITG segundo a distribuição populacional proposta.

Quadro 21 - Estatísticas do ITG por Faixa Populacional

População (habitantes)		<=10.000	>10.000; <50.000	>=50.000; <=100.000	>100.000
N	Válido	130	71	6	4
	Ausente	7	5	0	0
Média		33,2154	33,5493	34,0000	54,5000
Erro de média padrão		1,02456	1,58232	4,56070	3,86221
Mediana		35,0000	33,0000	36,5000	54,0000
Moda		35,00	37,00	37,00	47,00 ^a
Desvio padrão		11,68182	13,33287	11,17139	7,72442
Variância		136,465	177,765	124,800	59,667
Assimetria		-,638	-,499	-,750	,169
Erro de assimetria padrão		,212	,285	,845	1,014
Curtose		-,129	,033	1,902	-4,409
Erro de Curtose padrão		,422	,563	1,741	2,619
Amplitude		55,00	55,00	34,00	16,00
Mínimo		2,00	3,00	15,00	47,00
Máximo		57,00	58,00	49,00	63,00

a. Há várias modas. O menor valor é mostrado

Fonte: IBM SPSS Statistics Version 21.

Observa-se que a média dos municípios com população superior a 100 mil habitantes é muito superior às demais. A faixa populacional entre 50 e 100 mil habitantes também é maior que as demais. Tais fatos podem ser explicados pelos prazos diferenciados para a obrigatoriedade da disponibilização das informações por faixa populacional.

Os municípios com mais de 100 mil habitantes já deveriam publicar suas informações desde 2010, assim como aqueles entre 50 e 100 mil, desde 2011. Já os municípios com população inferior à 50 mil habitantes só foram obrigados a dispor da informação a partir de junho de 2013 e, desta forma, ainda devem estar se adequando às determinações.

Por fim, não foram observadas grandes diferenças entre os municípios com população menor que 10 mil habitantes e aqueles que se encontram na faixa entre 10 e 50 mil habitantes, o que aponta que a dispensa dada pela Lei de Acesso à Informação, com relação à publicação de alguns dados na Internet, não influencia o resultado geral.

6.2.5 Discussão dos Resultados

Carlos, Lopes, *et al.* (2008, p. 6) entendem que “o acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania e condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais”.

A partir da pesquisa realizada observa-se que o nível da qualidade da informação e sua transparência são baixos, de acordo com o modelo de investigação proposto. De todos os municípios da Paraíba, doze deles (5,38%) não possuem presença na Internet através de site oficial ou Portal da Transparência. Neste sentido, a *accountability* não se materializa para estes municípios, conforme entendimento de Cruz, Ferreira, *et al.* (2012):

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 (CRUZ, FERREIRA, *et al.*, 2012, p. 172).

Considerando os 211 municípios com algum tipo de presença na rede mundial de computadores, a média do índice de transparência (ITG) atingiu a marca de 33,75, mensurado em uma escala que varia de zero a 118 pontos. Tal média corresponde à apenas 28,6% do valor máximo possível. O maior valor do ITG foi obtido pela capital paraibana que alcançou uma pontuação de 63 unidades que corresponde a apenas 53,4% do escore máximo possível. Observa-se assim, que mesmo o município melhor posicionado, no que diz respeito à transparência e qualidade da informação, para fins de controle social, ainda está bem distante do que é considerado ideal no conceito do ITG.

Verifica-se que os portais, de uma maneira geral, têm recursos tecnológicos adequados, com boas condições de navegação e de busca de informações. Tal fato proporcionou os melhores resultados, de acordo com o modelo proposto, para a característica Usabilidade, que atingiu a pontuação média de 20,58, correspondente a 50,2% do máximo escore possível. Também na questão do maior valor obtido, nenhuma outra característica obteve resultado proporcional melhor que os 70,7% obtidos pela Usabilidade. Tal fato decorre, principalmente, da utilização de sistemas de informação e Portais da Transparência comerciais contratados pela grande maioria dos municípios (181) com o objetivo de tentar cumprir a Lei da Transparência e Lei de Acesso a Informação.

Entretanto, os portais pecam, em sua maioria, no que diz respeito à integração entre os dados de diversas origens, bem como nos demais requisitos da Característica Interoperabilidade proposta no estudo. Neste quesito, obteve-se uma média correspondente à apenas 16,4% da pontuação máxima possível, o que indica a necessidade de uma reestruturação profunda nos Portais para melhorar o resultado desta característica.

Por fim, o resultado da Característica Conteúdo também não foi animador. Neste quesito, não há problema tecnológico, apenas depende da vontade política de informar à sociedade. Pinho (2008, p. 475) alerta que “as TIC contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder”.

Di Pietro (2005) defende que os políticos profissionais dão importância ao cidadão comum apenas em época eleitoral, não tendo grande interesse no surgimento de novos grupos participativos, pois isso seria reconhecer poderes rivais a seus próprios.

Neste sentido, observa-se que os governantes disponibilizam pouco conteúdo aos cidadãos. A partir da pesquisa, essa característica obteve escore médio de apenas 17,2% do máximo valor possível. Segundo os critérios propostos, a capital paraibana obteve o melhor resultado dentre todos os municípios do estado com exatos 50% do total dos pontos disponíveis.

Este resultado induz à reflexão sobre a possibilidade de que as informações estejam sendo ofertadas à população apenas o interesse de atender a legislação e não fomentar o controle social. Entretanto, ao avaliar a outra dimensão do modelo proposto, observa-se que o aspecto Legal do indicador também é preocupante, haja vista que a média obtida corresponde a apenas 21,1% do máximo valor possível. Ademais, o maior valor obtido, também pela capital do Estado, atinge a marca de 64,5% escore do total. Ou seja, nenhum município estava cumprindo integralmente a legislação da transparência, no momento da coleta dos dados desta pesquisa. Tal fato é preocupante, uma vez que o não atendimento às determinações legais sujeita o ente a sanções, dentre elas, o não recebimento de transferências voluntárias (inciso I do § 3º do art. 23 da LRF), o que em última instância prejudica aos cidadãos dos municípios, que não seriam alcançados pelos benefícios oriundos destes recursos.

Com relação aos demais aspectos (gerais), ou seja, aqueles não expressamente determinados pela legislação, o resultado também deixou a desejar: média proporcional a 31,3% do total e maior valor obtido correspondendo a 49,4% do máximo escore possível.

Com o objetivo de buscar avaliar a existência de relação entre o ITG (variável dependente) e as demais variáveis explicativas, utilizou-se um estudo de regressão linear múltipla entre as variáveis. O modelo obtido mostrou a existência de relação linear significativa apenas com o *ln* da Receita Orçamentária dos municípios. Entretanto, tal modelo apresentou baixa capacidade preditiva (apenas 3,6% da variação total é explicada pela citada relação) e nenhuma relação estatisticamente significativa com a População, o IDH-M e Taxa de Alfabetização dos municípios. Tal resultado pode ser atribuído, em parte, à grande dispersão dos municípios quanto aos fornecedores de *softwares* comerciais para os Portais da Transparência. Ou seja, as prefeituras adquirem tais produtos independentemente do seu porte.

O estudo ainda avaliou possíveis diferenças entre os resultados obtidos para o indicador com relação à distribuição geográfica e populacional dos municípios. Um importante fator de diferenças entre os resultados encontrados, diz respeito à interiorização dos municípios.

Observa-se que o resultado da Mata Paraibana, com média de 38,86, é bem superior às demais mesorregiões mais afastadas do litoral. Não apenas a região de João Pessoa foi fundamental para este resultado, como também o Litoral Norte que obteve o melhor resultado (ITG médio de 46,2) dentre todas as microrregiões.

No que diz respeito à distribuição populacional, observou-se que a média do ITG referente a municípios com população superior a 100 mil habitantes (54,5) é muito superior às demais. O ITG para a faixa populacional entre 50 e 100 mil habitantes (34,0) é pouco maior que as demais (menor que 50 mil habitantes - 33,5 e menor que 10 mil habitantes - 33,2). Esta diferenciação pode ser explicada pelos prazos diferenciados para a obrigatoriedade da disponibilização das informações por faixa populacional, pois o maior tempo de implantação promove a maturidade e estabilidade dos sistemas de informação. Os municípios com mais de 100 mil habitantes estão obrigados a publicar suas informações desde 2010, assim como aqueles com população entre 50 e 100 mil, desde 2011. Os demais municípios ainda estão se adequando, pois só foram obrigados a dispor da informação a partir de junho de 2013.

Há alguns anos atrás, Pinho (2008, p. 492) já especulava que “os governos ainda não teriam condições de incorporar toda uma nova cultura de utilização das TIC, ou seja, não estariam devidamente preparados para esse novo período, e isso, talvez, esteja ainda em construção”. De fato, ainda hoje é possível constatar essa realidade, principalmente quando são avaliados os municípios de pequeno porte.

Pinho (2008) assevera que a construção da cultura de utilização das TIC ainda estar em andamento não é aceitável:

Obviamente, não se pode aceitar tal possibilidade como razoável, mas parece se afirmar, com muito mais força e consistência, a persistência das formas tradicionais de fazer política no setor público no Brasil, baseadas na falta de transparência e na impermeabilidade à sociedade civil (PINHO, 2008, p. 492).

Apesar das conclusões obtidas neste estudo não poderem ser generalizadas, a situação da transparência, da qualidade da informação disponibilizada e do controle social nos municípios da Paraíba, salvo algumas exceções, não é muito diferente de outras localidades do país. A transparência pública, mensurada pela divulgação das informações pelos governantes, é apenas o primeiro degrau para que os cidadãos se engajem na participação popular com relação às decisões políticas que afetam a própria sociedade.

No caso do estado da Paraíba, o resultado da pesquisa demonstra que o nível de qualidade das informações disponibilizadas é relativamente baixo, o que indica falta de transparência. Ao relembrar o ideal do legislador ao elaborar a leis da Transparência e do Acesso a Informação, observa-se que o objetivo de transformá-las em um instrumento eficaz de controle social e combate à corrupção ainda está muito longe de ocorrer, denotando uma possível falácia da legislação.

Assim, é fundamental que ocorram mudanças culturais na sociedade, promovendo o seu desenvolvimento, sendo necessário que sejam implementadas políticas públicas que favoreçam tal transformação.

Assmamm (2005) afirma que, no acesso à sociedade do conhecimento, as políticas públicas podem fazer a diferença, assegurando a igualdade de acesso à informação e uma distribuição equitativa do potencial de prosperidade. Neste sentido, é fundamental que os grupos que formam opinião exerçam pressão social nos detentores do poder para que busquem fomentar o controle social e o desenvolvimento da cidadania na sociedade brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou trazer uma contribuição ao controle social da gestão pública municipal, ao apresentar a atual situação da transparência pública no Estado da Paraíba, mensurada a partir do nível de qualidade das informações disponibilizadas pelas administrações municipais.

Acredita-se que as questões levantadas para efeito do presente estudo foram respondidas, tendo sido cumpridos os objetivos propostos. Em geral, a pesquisa propiciou um conhecimento amplo sobre o tema Controle Social e Transparência no âmbito da Sociedade do Conhecimento, a partir da utilização das TIC. Procurou-se descrever o nível da qualidade da informação, destinada ao exercício do controle social, disponibilizada à sociedade pelos portais da transparência dos municípios paraibanos. Apesar da efemeridade dos resultados, considera-se que este estudo contribuiu significativamente para o estabelecimento critérios para avaliação dos Portais da Transparência e *sites* oficiais das prefeituras dos municípios paraibanos.

Nesse sentido, considerando a análise do ITG, percebeu-se uma série de aspectos relevantes, tais como: insuficiente nível de qualidade da informação disponível nos portais, de acordo com o modelo de mensuração proposto; não cumprimento da legislação da transparência, no que diz respeito à informação mínima a ser disponibilizada nos portais; resultados inferiores, em geral, para municípios com população inferior a 50 mil habitantes e localizados no interior do Estado.

Sendo assim, a pesquisa proporcionou informações de extrema relevância para que os próprios municípios possam evoluir seus portais e construir um canal eficaz de comunicação com a sociedade, de modo a valorizar a participação popular. Segundo Vilella (2003), a única forma de efetivamente viabilizar a implementação de melhorias, é a utilização de um processo de avaliação do objeto a ser avaliado, que seja contínuo. Desta forma, a metodologia empregada neste estudo pode ser novamente aplicada nos municípios paraibanos, em outro momento, com o objetivo de avaliar a evolução da qualidade da informação disponibilizada pelos entes públicos aqui investigados.

Por fim, considerando que o tema Controle Social, no contexto do Governo Eletrônico e da Sociedade do Conhecimento, é bastante rico e abrangente, observa-se que diversos pontos não

puderam ser abordados no presente estudo. Basta lembrar que esta pesquisa tratou apenas do primeiro nível do Controle Social baseado na utilização das TIC, qual seja, a disponibilização da informação para o cidadão.

Sendo assim, é possível investigar, como sugestão para trabalhos futuros, se a população, em determinado contexto, tem condições de utilizar a informação disponibilizada pelos governos municipais.

Neste sentido, poder-se-ia avaliar se a informação disponibilizada nos portais efetivamente chega ao cidadão, ou seja, se existe infraestrutura de acesso à Internet, considerando tanto a conexão banda larga fixa e móvel, quanto a disponibilidade de equipamentos que permitam o acesso.

Por outro lado, a existência de acesso à Internet a baixo custo ou gratuito não é suficiente para a inclusão digital. Apesar da transparência pretendida, o controle social utilizando TIC esbarra na necessidade de políticas públicas para inclusão digital de parcela da sociedade, ou seja, a democratização do acesso à Tecnologia da Informação. Destaca-se que a inclusão digital não é apenas um computador conectado à Internet, pois o cidadão necessita saber utilizar tais ferramentas para ser considerado um incluído digital.

Desta forma, outro ponto de investigação diz respeito à capacidade de utilização da informação por parte dos cidadãos, haja vista que a sua assimilação exige uma população com níveis satisfatórios de desenvolvimento social e intelectual (GARCIA, 2003). Considerando que grande parte da população não teria condições de interpretar os dados disponibilizados nos Portais da Transparência, não gerando conhecimento para a sociedade, surge a necessidade de ações da Gestão Pública no tocante ao combate à exclusão digital de parcela da sociedade.

Não menos importante, também cabe avaliar a vontade política do cidadão em participar do Controle Social. Buscar entender a motivação e o comprometimento de parcela da população na sua participação como ator no processo da gestão da coisa pública, é fundamental para propagar uma cultura de Controle Social. Silva (2000) afirma que o cidadão comum não sabe como atuar e tem medo de exercer sua cidadania por falta de informação e receio das repercussões que possam advir de seus atos. A solução parte de um processo de transformação da sociedade, opinião compartilhada por Di Pietro (1998, p. 129) que explica que “para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de

participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação amplamente divulgados e postos ao alcance de todos”.

Por fim, tem-se a certeza que a utilização das TIC para fomentar o Controle Social tem enorme potencial. A transparência pública, a partir da disponibilização de informações completas e com qualidade, é fundamental neste processo. Os Portais da Transparência devem se transformar em canais de comunicação, cooperação e participação, de modo a ajudar na evolução da sociedade. Para que isso ocorra, é necessário que sejam constituídos grupos organizados dentro da sociedade civil que fomentem a participação social e exijam uma transparência pública que, de fato, sirva ao seu propósito. Há de se cobrar políticas públicas específicas que insiram o cidadão comum neste contexto, pois quando estiver bem informado, ele poderá inibir irregularidades na administração pública, melhor escolher seus governantes, bem como participar das decisões governamentais, de modo a transformar a sociedade em um modelo mais justo e democrático.

REFERÊNCIAS

ABNT. **NBR 9241-11 - Requisitos Ergonômicos para Trabalho de Escritórios com Computadores - Parte 11 – Orientações sobre Usabilidade**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2002.

ABRUCIO, F. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**, vol. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

AGUIAR, O. A. A política na sociedade do conhecimento. **Trans/Form/Ação, São Paulo**, 30(1), p. 11-24, 2007.

ALAVI, M.; LEIDNER, D. E. Review: knowledge management and knowledge management systems: conceptual foundations and research issues. **MIS Quarterly**, v. 25, n.1, mar., p. 107-136, 2001.

ALBAGLI, S. Sociedade da Informação e do Conhecimento: desafios teóricos e empíricos. **Liinc em Revista**, v.3, n.1, março, Rio de Janeiro, p. 9-15, 2007.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. Niterói: Impetus, 2008.

ALVES, M. V. C. **Transparência Orçamentária Efetiva e Internet - um estudo a partir dos portais eletrônicos de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**. Brasília. 2009.

AMARAL, R. **Sociedade do conhecimento: novas tecnologias, risco e liderança**. Lages: Uniplac, 2006.

ANDRESKI, S. **The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation**. London: Atherton Press, 1968.

ASSMANN, H. A Metamorfose do Aprender na Sociedade do Conhecimento. In: ASSMANN, H. **Redes Digitais e Metamorfose do Aprender**. Petrópolis: Vozes, 2005.

BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças 15 ed.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARNUM, C. M. **Usability testing essentials: ready, set.test!** Burlington: Elsevier, 2011.

BATISTA, C. L. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **TransInformação**, Campinas, v. 22(3), p. 225-231, set./dez. 2010.

BENDIX, R. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: UnB, 1986.

BESSA, V. D. C.; NERY, M. B.; TERCI, D. C. Sociedade do Conhecimento. **São Paulo em Perspectiva**, 17(3-4), p. 3-16, 2003.

BRASIL. Lei nº 4320, 17 mar. 1964. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 05 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Lei das Licitações e Contratos: Lei nº 8666/93, 21 jun. 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, 04 maio 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 163, 04 maio 2001. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_Atualizada_20100618.pdf>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Diário do Senado Federal, 15 abr. 2003. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=797&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=170>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 130 de 2003, 11 nov. 2004. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=35991&tp=1>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Lei da Transparência - Lei Complementar nº 131/2009, 27 maio 2009. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Decreto nº 7185/10, 2010a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/./decreto/d7185.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. **Padrões Web em Governo Eletrônico**: Cartilha de Usabilidade. Brasília: MP, SLTI, 2010b.

BRASIL. Portaria STN nº 548, 22 nov. 2010c. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PorMF_548_2010.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. **e-PING Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**. Brasília: Comitê Executivo de Governo Eletrônico, 2011a.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12527/2011, 18 nov. 2011b. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In:

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 21-38.

BRETAS, N. L. et al. A construção da e-PING: situação atual e desafios. In: MESQUITA, C. D. S. F.;

BRETAS, N. L. **Panorama da interoperabilidade no Brasil**. 1ª. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. p. 14-21.

BRUNI, A. L. **PAWS Aplicado à Pesquisa Acadêmica**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BURCH, S. Sociedade da informação/ sociedade do conhecimento. In: AMBROSI, A.; PEUGEOT, V.;

PIMIENTA, D. **Desafio das palavras**: Enfoques Multiculturais sobre as Sociedades da Informação.

[S.l.]: C & F Éditions, 2005. disponível em <http://vecam.org/article519.html>, acesso em 05/05/2013.

CAMPANTE, R.. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 1**, p. 153-193, 2003.

CARLOS, F. A. et al. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v.13, n.2, maio/ago**, p. 1-15, 2008.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CAVALCANTI, L. O. **Como a corrupção abalou o governo Lula**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

CHOO, C. W. **A Organização do Conhecimento: Como as Organizações Usam a Informação para Criar Significado, Construir Conhecimento e Tomar Decisões**. Tradução de Eliana Rocha. São Paulo: Senac, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: CGU, 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial**. Brasília. 2012.

CORREIA, M. V. C. **Controle Social**. Rio de Janeiro. 2000.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista da Administração Pública - Rio de Janeiro 46(1): jan./fev.**, p. 153-176, 2012.

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. **Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília, v. 12, n. 3 , set/dez**, p. 102 - 115, 2009.

CRUZ, T. **Gerência do Conhecimento – Enterprise Content Management**. São Paulo: Cobra Editora e Marketing, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. A defesa do cidadão e da res publica. **Revista do Serviço Público. Ano 49, n.2 (Abr-Jun/1998)**, p. 125-130, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. Regulação, poder estatal e controle social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, p. Belo Horizonte, ano 3 n. 11 (jul./set. 2005), 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo 25 ed**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, C. **Usabilidade na Web: criando portais mais acessíveis**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2003.

DUARTE, N. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DZIEKANIAK, G.; ROVER, A. Sociedade do Conhecimento: características, demandas e requisitos. **DataGramaZero - Revista de Informação - v.12 n.5 out**, 2011.

FILGUEIRAS, F.; BORGES FILHO, N. Estado autoritário e violência no Brasil. **Revista Portuguesa de História**, n. 37, p. 105-130, 2005.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, no 2, p. 349-387, 2011.

FRAGOSO, J.; FLORENTINO, M. **O Arcaísmo Como Projeto**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GADOTTI, M. Perspectivas atuais da educação. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n.2, abr./jun., p. 3-11, 2000.

GARCIA, E. A Corrupção. Uma Visão Jurídico-Sociológica. **Fórum Administrativo - Dir. Público - FA, Belo Horizonte**, ano 3, n. 30, ago. 2003, p. 2623-2643, 2003.

GLAESER, E. L.; GOLDIN, C. Corruption and Reform: An Introduction. In: GLAESER, E. L.; GOLDIN, C. **Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

GOMES FILHO, A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago (Chile): [s.n.]. 2005. p. 9.

GRAU, N. C. A Democratização da Administração Pública: os mitos a serem vencidos. In: _____ **Cadernos FLEM VIII – Gestão Pública e Participação**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2006. p. 13-59.

HERMIDA, J. F. **A reforma educacional no Brasil, 1988-2001**: processos legislativos, projetos em conflito e sujeitos históricos. João Pessoa: Editora Universitária da Paraíba, 2011.

HILLER, J. S.; BÉLANGER, F. Privacy Strategies for electronic government. In: ABRAMSON, M. A.; MEANS, G. E. **E-government 2001**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001. p. 163-198.

IMF. World Economic Outlook Database, October 2012. **International Monetary Fund**, 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/index.htm>>. Acesso em: 9 janeiro 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado - 12 ed.** São Paulo. 2008.

LIMA, L. H. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MACIEL, M. L. Desafios da sociedade da informação. **Liinc em Revista**, v.3, n.1, março 2007, Rio de Janeiro, p. 3-8, 2007.

MARTINEZ, V. C. Estado de Direito Social. **Jus Navigandi, Teresina**, ano 9, n. 384, 2004.

MARTINEZ, V. C. Estado liberal. **Jus Navigandi, Teresina**, ano 11, n. 1276, 2006.

MEDEIROS, P. H. R.; PEREIRA, J. M. Controle social no Brasil - confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do TCU, ano 34, n. 98, out./dez.**, p. 63-72, 2003.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MOTA, F. G. L. **Curso Básico de Contabilidade Pública - 2ª ed.** Brasília: Estefânia Gonçalves Mota, 2006.

NIELSEN, J. 10 Usability Heuristics for User Interface Design. **Nielsen Norman Group**, 1995. Disponível em: <<http://www.nngroup.com/articles/ten-usability-heuristics/>>. Acesso em: 15 maio 2013.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova, n 44**, p. 27-52, 1998.

OLIVEIRA, A. F. M.; BAZI, R. E. R. Sociedade da informação, transformação e inclusão social: a questão da produção de conteúdos. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, Campinas, v.5, n. 2, jan/jun**, p. 115-131, 2008.

OLIVEIRA, M. M. D. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ONU-HABITAT. **Estado de las ciudades de América Latine y el Caribe**. [S.l.]. 2012.

PACHECO, R. C. D. S.; KERN, V. M.; STEIL, A. V. Aplicações de arquitetura conceitual em plataformas e-gov: da gestão da informação pública à construção da sociedade do conhecimento. **PontodeAcesso, Salvador, v.1, n.1, jun.**, p. 71-87, 2007.

PASCOAL, V. **Direito Financeiro e Controle Externo 7ª ed.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PETTER, L. J. **Direito Financeiro 6ª ed.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

PINHO, J. A. G. D. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, maio/junho**, p. 471-493, 2008.

PINHO, J. A. G. D.; AKUTSU, L. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública, v. 36, n. 5**, Rio de Janeiro, p. 723-745, set./out. 2002.

PINHO, J. A. G. D.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro 43(6)**, p. 1343-1368, 2009.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho**, p. 137-162, 2011.

QUEVEDO, L. A. **Conocer y Participar en la Sociedad del Conocimiento**. Seminário Internacional Desenvolvimento em Questão: que sociedade da informação e do conhecimento? Rio de Janeiro: Liinc (UFRJ-Ibict). 2006.

RABAT, M. N. **Representação, participação política e controle social – instituições, atores e história**. Brasília. 2010.

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica**. 4ª. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

RIBEIRO, P.; SOPHIA, D. C.; GRIGÓRIO, D. D. A. Gestão governamental e sociedade: informação, tecnologia e produção científica. **Ciência & Saúde Coletiva**, **12(3)**, p. 623-631, 2007.

ROSA, J. M.; VERAS, M. Avaliação heurística de usabilidade em jornais online: estudo de caso em dois sites. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 18, p. 138-157, jan./mar. 2013.

RUBIN, J.; CHISNELL, D. **Handbook of Usability Testing, Second Edition: How to Plan, Design, and Conduct Effective Tests**. 2ª. ed. Indianapolis: Wiley Publishing, 2008.

RUEDIGER, M. A. **Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado**. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública - "Gobierno Electrónico". Caracas: [s.n.]. 2002.

SANTOS, E. M. D. Desenvolvimento e implementação da arquitetura e-PING: estratégias adotadas e possíveis implicações. In: MELHOR ACESSO A MAIS INFORMAÇÕES, P. A. R. M. R. D. P. **Panorama da interoperabilidade no Brasil**. 1ª. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. p. 22-36.

SANTOS, R. D. J. L. D. **Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer**. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública - "Gobierno Electrónico". Caracas: [s.n.]. 2002.

SASSEN, S. **Constructing the digitized object of study**. Seminário Internacional Desenvolvimento em Questão: que sociedade da informação e do conhecimento? Rio de Janeiro: Liinc (UFRJ-Ibict). 2006.

SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. Campinas : Autores Associados, 2008.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, **The self-restraining state. Power and accountability**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

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

SILVA, M. F. G. D. A economia política da corrupção. **Relatório de Pesquisa número 03/1995**, 1995.

SILVA, M. F. G. D. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2000.

SILVEIRA, D. B. D. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. **CONPEDI - Conselho Nacional de Pós - graduação em Direito**, v. 1, p. 203-223, 2006.

SKIDMORE, T. A Queda de Collor: Uma Perspectiva Histórica. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. **Corrupção e Reforma Política no Brasil: o Impacto do Impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 23-46.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. **Sociologias, Porto Alegre-RS**, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

SOUZA, E. G. Sociedade da informação e reestruturação produtiva: crítica à dimensão utilitarista do conhecimento. **TransInformação, Campinas, 23(3): set./dez.**, p. 219-226, 2011.

STARLING, H. M. M. Ditadura Militar. In: AVRITZER, L. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 251-262.

TAKAHASHI, T. **Sociedade da Informação no Brasil - Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TESORO, J. L. **El Estado orientado hacia el ciudadano: transparencia republicana vía Internet en la Argentina**. Dirección de Estudios e Investigaciones. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. 2001.

TINOCO, J. E. P. **Balanço Social: Uma Abordagem da Transparência e da Responsabilidade Pública das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2001.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2011. **Transparency International**, 2011. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2011/>>. Acesso em: 13 janeiro 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2012. **Transparency International**, 2012. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2012>>. Acesso em: 13 janeiro 2013.

TRAUNMÜLLER, R.; WIMMER, M. Directions in e-government: Processes, Portals, Knowledge. **IEEE database**, 2001.

UNDP. International Human Development Indicators. **United Nations Development Programme**, 2011. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acesso em: 9 janeiro 2013.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2012: E-Government for the People**. New York. 2012.

VELLOSO, R. V. Educação e tecnologia em diálogo na cena contemporânea. **PontodeAcesso, Salvador, V.5, n.2**, p. 3-19, 2011.

VILELLA, R. M. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web**. Belo Horizonte. 2003.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia (5ª ed.)**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999.

WERNECK VIANNA, L. Weber e a Interpretação do Brasil. **Novos Estudos Cebrap, no 53**, p. 33-47, 1999.

WINCKLER, M.; PIMENTA, M. S. Avaliação de Usabilidade de sites Web., 2002. Disponível em: <<http://lis.univ-tlse1.fr/winckler/publications.html>>. Acesso em: 16 junho 2013.

**APÊNDICE A – ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL – ITG
(CHECK-LIST)**

Município: _____

Data: _____

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
1	Usabilidade	Geral	Possui site oficial ativo?		
2	Usabilidade	Geral	A página inicial não está em construção e apresenta conteúdo atualizado?		
3	Usabilidade	Geral	Utiliza padrão ideal de URL: nome_municipio.uf.gov.br?		
4	Usabilidade	Geral	O site oficial possui link para portal da transparência?		
5	Usabilidade	Geral	A prefeitura do município possui portal da transparência ativo?		
6	Usabilidade	Geral	O portal da transparência apresenta data da última atualização das informações?		
7	Conteúdo	Legal	É disponibilizada a estrutura organizacional da Administração Municipal?		
8	Conteúdo	Geral	É possível identificar os responsáveis por cada órgão?		
9	Conteúdo	Legal	Existe o registro das competências de cada unidade organizacional?		
10	Conteúdo	Legal	Endereços e telefones das respectivas unidades?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
11	Conteúdo	Legal	É publicado o horário de atendimento ao público dos órgãos municipais?		
12	Conteúdo	Geral	Existem informações sobre os conselhos municipais?		
13	Conteúdo	Geral	São disponibilizadas as principais leis do município?		
14	Conteúdo	Geral	São publicadas informações sobre a participação do cidadão (manual)?		
15	Conteúdo	Geral	É publicada a relação de imóveis, tanto próprios como locados, ocupados pelo município?		
16	Conteúdo	Geral	É publicada a relação de veículos próprios ou locados do Município?		
17	Conteúdo	Geral	É publicada a relação de bens móveis de valor histórico e artístico e/ou os de elevado valor econômico do município?		
18	Conteúdo	Geral	É publicado o inventário dos bens e direitos do município?		
19	Conteúdo	Geral	São fornecidos dados sobre o montante da dívida bem como sua evolução em comparação com anos anteriores?		
20	Conteúdo	Geral	É publicada a relação de cargos de confiança do Município e o montante individual ou coletivo de sua remuneração?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
21	Conteúdo	Geral	É publicada a relação dos postos de trabalho e servidores?		
22	Conteúdo	Geral	Existe informação sobre a folha de pagamento do município detalhada por competência, servidor, remuneração e cargos?		
23	Conteúdo	Legal	São disponibilizados os demonstrativos da prestação de contas anual - PCA (Balanços e Demonstrativos da Lei nº 4320/64)?		
24	Conteúdo	Legal	É divulgado o último Parecer Prévio da PCA emitido pelo TCE?		
25	Conteúdo	Legal	É publicado o Plano Plurianual - PPA vigente?		
26	Conteúdo	Geral	É publicado o PPA anterior?		
27	Conteúdo	Legal	É publicada a Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO do exercício?		
28	Conteúdo	Geral	É publicada a LDO do exercício anterior?		
29	Conteúdo	Legal	É publicada a Lei Orçamentária Anual - LOA do exercício?		
30	Conteúdo	Geral	É publicada a LOA do exercício anterior?		
31	Conteúdo	Geral	É publicado o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) do exercício?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
32	Conteúdo	Legal	São apresentados dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades?		
33	Conteúdo	Geral	São apresentados os Decretos de abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) e Leis que os autorizam?		
34	Conteúdo	Geral	São apresentadas informações sobre as dotações disponíveis atualizadas a partir dos créditos adicionais?		
35	Conteúdo	Geral	Existe relatório que identifique o grau de cumprimento dos programas de governo, bem como informações atualizadas sobre o seu estado de execução?		
36	Conteúdo	Legal	É apresentado o Último Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)?		
37	Conteúdo	Geral	São apresentados RREO anteriores?		
38	Conteúdo	Legal	É apresentado o último Relatório de Gestão Fiscal (RGF)?		
39	Conteúdo	Geral	São apresentados RGF anteriores?		
40	Conteúdo	Geral	São publicados os últimos percentuais apurados das aplicações constitucionais em saúde e educação?		
41	Conteúdo	Geral	São publicadas informações sobre os convênios celebrados?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
42	Conteúdo	Legal	São disponibilizados informações sobre os procedimentos licitatórios vigentes no exercício?		
43	Conteúdo	Legal	São disponibilizados os editais e resultados dos procedimentos licitatórios vigentes no exercício?		
44	Conteúdo	Geral	São disponibilizados informações sobre os participantes dos procedimentos licitatórios vigentes no exercício?		
45	Conteúdo	Legal	São disponibilizados informações sobre os contratos e aditivos vigentes no exercício (valores, objeto e vigência)?		
46	Conteúdo	Geral	Existe relato sobre a composição, forma de designação e convocação das comissões de licitação?		
47	Conteúdo	Geral	São publicadas as atas das reuniões das comissões de licitação?		
48	Conteúdo	Geral	São publicados dados estatísticos sobre a percentagem em volume do orçamento dos contratos celebrados através de cada um dos procedimentos licitatórios?		
49	Conteúdo	Geral	Existem informações sobre obras do município?		
50	Conteúdo	Geral	São publicados projetos e critérios para a execução de grandes obras públicas?		
51	Conteúdo	Geral	São publicadas alterações aos projetos de obras mais importantes?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
52	Conteúdo	Geral	É publicada relação com os nomes das empresas que fizeram as mais importantes obras de urbanização?		
53	Conteúdo	Geral	São fornecidas informações precisas sobre cada uma das mais importantes obras de infraestrutura em andamento (objetivos do gestor municipal, contratado, montante orçado e período de execução)?		
54	Conteúdo	Geral	É publicada relação com precatórios?		
55	Conteúdo	Geral	É possível identificar os últimos registros da despesa?		
56	Conteúdo	Legal	Existem informações sobre todas as etapas da execução da despesa orçamentária (empenho, liquidação e pagamento)?		
57	Conteúdo	Legal	A informação mínima da Despesa Orçamentária, prevista em lei, é disponibilizada (Nº do empenho, credor, nº da licitação, Data, valor)?		
58	Conteúdo	Geral	A classificação da despesa é disponibilizada (funcional-programática, natureza da despesa, institucional)?		
59	Conteúdo	Legal	Existem informações sobre a execução financeira da despesa extraorçamentária (Restos a Pagar e Consignações)?		
60	Conteúdo	Geral	São disponibilizadas informações sobre as Ordens de pagamento?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
61	Conteúdo	Geral	As informações sobre o pagamento da despesa demonstram a utilização de recursos do caixa ou número da Ordem bancária ou do cheque?		
62	Conteúdo	Geral	São discriminadas as retenções efetuadas quando do pagamento da despesa?		
63	Conteúdo	Legal	Existem registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros?		
64	Conteúdo	Geral	Existe informação detalhando beneficiário, valores e motivação dos repasses financeiros, subsídios e auxílios públicos?		
65	Conteúdo	Geral	São disponibilizados os extratos bancários ou conciliação bancária do município (disponibilidades)?		
66	Conteúdo	Geral	É possível identificar os últimos registros da receita?		
67	Conteúdo	Legal	A informação mínima da Receita Orçamentária, prevista em lei, é disponibilizada (lançamento e recebimento de todas as unidades gestoras)?		
68	Conteúdo	Geral	São apresentadas informações sobre as guias de receita?		
69	Conteúdo	Geral	A classificação da receita é disponibilizada?		
70	Conteúdo	Legal	Existem informações sobre a execução financeira da receita extraorçamentária?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
71	Interoperabilidade	Geral	É possível consolidar as informações com a Administração Indireta?		
72	Conteúdo	Legal	É possível determinar que todos os atos da execução orçamentária e financeira da despesa são disponibilizados em tempo real, ou seja, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema integrado (Decreto nº 7.185/10)?		
73	Conteúdo	Legal	É possível determinar que todos os atos da execução orçamentária e financeira da receita são disponibilizados em tempo real, ou seja, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema integrado (Decreto nº 7.185/10)?		
74	Interoperabilidade	Geral	Existe integração entre as informações da execução da despesa e aquelas do orçamento, de modo a demonstrar o valor orçado, os créditos adicionais e o valor executado por um programa ou ação?		
75	Interoperabilidade	Geral	Existe integração entre as informações da execução da despesa e aquelas dos processos licitatórios, contratos e aditivos, de modo a demonstrar a despesa realizada para cada licitação, contrato e aditivo.		
76	Interoperabilidade	Geral	Existe integração entre as informações da execução da despesa e aquelas da folha de pagamentos?		
77	Interoperabilidade	Geral	Existe integração entre as informações da execução da despesa e aquelas dos repasses financeiros?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
78	Interoperabilidade	Geral	Existe integração entre as informações da execução da despesa e aquelas das obras públicas?		
79	Interoperabilidade	Legal	Possibilita 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?		
80	Interoperabilidade	Legal	Possibilita o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina?		
81	Interoperabilidade	Legal	Divulga em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação?		
82	Interoperabilidade	Legal	Garante a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso?		
83	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta dos repasses por data e beneficiário?		
84	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta por data do evento da execução da despesa?		
85	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta por credor da despesa?		
86	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta da despesa por unidade orçamentária do município?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
87	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta por classificação da despesa?		
88	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta por valor?		
89	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta pelo histórico da despesa?		
90	Usabilidade	Geral	É possível consolidar despesas específicas como medicamentos, combustíveis, merenda e transporte escolar?		
91	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta de informações da folha de pagamento por nome do servidor e/ou cargo?		
92	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta da receita por unidade orçamentária do município?		
93	Usabilidade	Geral	Existem ferramentas de busca/pesquisa que permitam a consulta por classificação da receita?		
94	Usabilidade	Legal	Existe ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão?		
95	Usabilidade	Geral	Existem fóruns de discussão no site municipal?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
96	Usabilidade	Geral	Existem espaços para sugestões e participação dos cidadãos no desenvolvimento políticas públicas?		
97	Usabilidade	Legal	São publicadas respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (FAQ)?		
98	Usabilidade	Legal	São adotadas medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência?		
99	Usabilidade	Geral	Existe mapa do site e/ou documentação e/ou tutorial e/ou ajuda no site?		
100	Usabilidade	Geral	O sistema apresenta mensagens ao processar as solicitações do usuário?		
101	Usabilidade	Geral	É utilizada na interface uma linguagem acessível ao usuário?		
102	Usabilidade	Geral	Existem links para retorno à página inicial na maioria das consultas?		
103	Usabilidade	Geral	Existem padrões entre as diversas partes do portal, demonstrando consistência?		
104	Usabilidade	Geral	A interface oferece ajuda contextual de modo a orientar o usuário?		
105	Usabilidade	Geral	As mensagens de erro são expressas em linguagem clara, que indiquem o problema e sugiram uma solução?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
106	Usabilidade	Geral	Os elementos da identidade visual (logotipo, atalhos, etc.) estão localizados sempre no mesmo lugar?		
107	Usabilidade	Geral	Todos os links estão funcionando, ou seja, apenas o que já está pronto está visível e passível de ser acessado?		
108	Usabilidade	Geral	Os links para downloads de arquivos estão acompanhados de descrições claras e precisas sobre o seu conteúdo, tamanho e formato?		
109	Usabilidade	Geral	É possível interromper ou cancelar o processamento ou transação?		
110	Usabilidade	Geral	É permitida a cópia de trechos de documentos?		
111	Usabilidade	Geral	É possível desfazer a última ação realizada?		
112	Usabilidade	Geral	O tempo de carregamento é menor que 10 segundos?		
113	Usabilidade	Geral	São usadas convenções web no portal (links azuis, botões como elementos clicáveis, logotipo ou nome no canto superior esquerdo que funciona como link para página inicial, etc.)?		
114	Usabilidade	Geral	São usados formatos de data e unidades de medida de acordo com o padrão normalmente utilizado na instituição ou país?		

Id	Característica	Aspecto	Questão	S	N
115	Usabilidade	Geral	O botão BACK/VOLTAR do navegador está ativado?		
116	Usabilidade	Legal	Indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio?		
117	Usabilidade	Geral	Os links de contato remetem a um formulário para contato e não a um endereço eletrônico (e-mail)?		
118	Interoperabilidade	Geral	Aparenta funcionar da mesma maneira em browsers diferentes (Internet Explorer e Google Chrome)?		

APÊNDICE B – RANKING ITG DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

Ranking	Município	ITG	Característica			Aspecto	
			Usabilidade	Conteúdo	Interoperabilidade	Geral	Legal
1	João Pessoa	63	26	33	4	43	20
2	Patos	59	27	31	1	43	16
3	Rio Tinto	58	28	26	4	42	16
4	Marcação	57	29	24	4	41	16
5	Mamanguape	54	29	21	4	40	14
5	Monteiro	54	28	22	4	38	16
7	Alhandra	53	29	20	4	39	14
7	Juripiranga	53	29	20	4	40	13
7	Riachão	53	29	20	4	39	14
10	Lagoa Seca	52	27	21	4	38	14
11	Itapororoca	51	29	18	4	39	12
12	Areia de Baraúnas	50	26	22	2	37	13
12	Dona Inês	50	28	18	4	38	12
12	Jacaraú	50	29	17	4	38	12
12	Massaranduba	50	28	18	4	38	12
12	Salgado de São Félix	50	28	18	4	38	12
12	Várzea	50	25	23	2	38	12
18	Cabedelo	49	24	21	4	35	14
18	Caiçara	49	26	19	4	37	12
18	Campina Grande	49	25	23	1	38	11
18	Conde	49	28	17	4	37	12
18	Curral de Cima	49	28	17	4	37	12
18	Mataraca	49	27	18	4	37	12
18	Pedro Régis	49	28	17	4	37	12
18	Serra Grande	49	26	21	2	40	9
26	Camalaú	48	25	19	4	36	12
27	Brejo do Cruz	47	20	26	1	34	13
27	Duas Estradas	47	25	20	2	36	11
27	Lastro	47	26	19	2	36	11
27	Poço Dantas	47	25	18	4	34	13
27	Santa Rita	47	25	20	2	39	8
32	Bonito de Santa Fé	46	24	20	2	37	9
32	Cabaceiras	46	25	17	4	36	10
32	Cuitegi	46	26	18	2	37	9
32	Teixeira	46	26	18	2	37	9
36	Alcantil	45	23	18	4	34	11
36	Mãe d'Água	45	25	18	2	36	9
36	Salgadinho	45	26	16	3	34	11
36	São José de	45	26	17	2	37	8

Ranking	Município	ITG	Característica			Aspecto	
			Usabilidade	Conteúdo	Interoperabilidade	Geral	Legal
	Caiana						
36	São José do Sabugi	45	25	18	2	36	9
36	São Sebastião de Lagoa de Roça	45	23	19	3	32	13
42	Araruna	44	22	21	1	36	8
42	Bom Jesus	44	20	23	1	32	12
42	Caturité	44	22	18	4	33	11
42	Emas	44	26	17	1	36	8
42	Quixabá	44	25	17	2	35	9
42	Santa Cecília	44	22	18	4	33	11
42	Santa Luzia	44	25	17	2	36	8
42	Serra Redonda	44	22	18	4	33	11
50	Caldas Brandão	43	24	15	4	34	9
50	Juru	43	25	16	2	35	8
50	Remígio	43	26	14	3	32	11
50	São José de Espinharas	43	26	15	2	37	6
50	São Mamede	43	24	17	2	34	9
50	Sossêgo	43	26	14	3	32	11
56	Bernardino Batista	42	25	14	3	31	11
56	Cacimba de Areia	42	26	14	2	36	6
56	Diamante	42	25	15	2	35	7
56	Ingá	42	24	16	2	35	7
56	Ouro Velho	42	23	17	2	35	7
56	Pedra Branca	42	23	17	2	35	7
56	Santana de Mangueira	42	24	16	2	34	8
63	Aguiar	41	25	14	2	34	7
63	Assunção	41	26	12	3	32	9
63	Passagem	41	25	14	2	35	6
63	Queimadas	41	26	12	3	32	9
63	Santa Inês	41	24	15	2	34	7
68	Cuité	40	25	12	3	30	10
68	Maturéia	40	24	14	2	34	6
68	Pombal	40	21	17	2	34	6
68	Joca Claudino (Santarém)	40	22	16	2	32	8
68	São José dos Cordeiros	40	25	12	3	31	9
68	Sobrado	40	25	13	2	35	5
74	Livramento	39	25	11	3	30	9
74	Nova Olinda	39	22	15	2	33	6
74	Paulista	39	18	20	1	30	9

Ranking	Município	ITG	Característica			Aspecto	
			Usabilidade	Conteúdo	Interoperabilidade	Geral	Legal
74	São Francisco	39	19	19	1	29	10
74	São Miguel de Taipu	39	25	12	2	34	5
74	Serra da Raiz	39	24	12	3	30	9
80	Amparo	38	20	17	1	28	10
80	Aparecida	38	20	17	1	31	7
80	Arara	38	21	16	1	28	10
80	Barra de São Miguel	38	24	11	3	29	9
80	Belém do Brejo do Cruz	38	19	17	2	32	6
80	Itaporanga	38	19	17	2	31	7
80	Nazarezinho	38	22	14	2	32	6
80	Santana dos Garrotes	38	21	15	2	33	5
88	Alagoa Grande	37	22	12	3	29	8
88	Alagoa Nova	37	22	12	3	29	8
88	Barra de Santa Rosa	37	24	10	3	29	8
88	Caaporã	37	24	10	3	29	8
88	Guarabira	37	19	17	1	26	11
88	Junco do Seridó	37	19	16	2	31	6
88	Montadas	37	24	10	3	29	8
88	Pirpirituba	37	20	16	1	27	10
88	Sousa	37	20	16	1	28	9
97	Borborema	36	21	13	2	31	5
97	Cajazeiras	36	19	16	1	27	9
97	Frei Martinho	36	19	16	1	26	10
97	Santa Teresinha	36	24	11	1	28	8
97	Triunfo	36	21	13	2	30	6
102	Boa Vista	35	26	8	1	29	6
102	Tacima (Campo de Santana)	35	19	15	1	27	8
102	Condado	35	20	14	1	26	9
102	Damião	35	20	14	1	27	8
102	Gurinhém	35	21	11	3	27	8
102	Logradouro	35	20	14	1	27	8
102	Matinhas	35	21	12	2	31	4
102	Riacho de Santo Antônio	35	21	11	3	27	8
102	Serraria	35	20	14	1	28	7
111	Juazeirinho	34	21	10	3	27	7
111	Pilõesinhos	34	20	13	1	27	7
111	São José dos Ramos	34	21	10	3	27	7

Ranking	Município	ITG	Característica			Aspecto	
			Usabilidade	Conteúdo	Interoperabilidade	Geral	Legal
111	Seridó (São Vicente do)	34	25	8	1	29	5
111	Vieirópolis	34	17	16	1	27	7
116	Belém	33	25	7	1	28	5
116	Brejo dos Santos	33	16	16	1	27	6
116	Cachoeira dos Índios	33	16	16	1	27	6
116	Mogeirol	33	20	10	3	26	7
116	Pitimbu	33	20	10	3	25	8
116	Riachão do Bacamarte	33	20	10	3	26	7
116	Riacho dos Cavalos	33	19	13	1	27	6
116	Taperoá	33	25	7	1	28	5
124	Areia	32	25	6	1	30	2
124	Carrapateira	32	19	12	1	25	7
124	Lucena	32	24	7	1	27	5
124	Monte Horebe	32	19	12	1	26	6
124	Riachão do Poço	32	25	7	0	26	6
124	São Domingos (de Pombal)	32	16	15	1	26	6
130	Catingueira	31	24	6	1	28	3
130	Coremas	31	25	5	1	28	3
130	Juarez Távora	31	23	7	1	26	5
130	Nova Floresta	31	19	11	1	24	7
130	Pedra Lavrada	31	16	14	1	23	8
130	São João do Rio do Peixe	31	16	14	1	25	6
130	Uiraúna	31	16	14	1	25	6
137	Bayeux	30	25	4	1	26	4
137	Gurjão	30	19	10	1	24	6
137	Imaculada	30	25	4	1	27	3
137	Lagoa	30	19	10	1	27	3
137	Pilões	30	16	13	1	23	7
137	Soledade	30	21	9	0	24	6
143	Baraúna	29	16	12	1	23	6
143	Desterro	29	24	4	1	26	3
143	Itatuba	29	21	7	1	25	4
143	Pilar	29	26	2	1	26	3
143	São José do Brejo do Cruz	29	16	12	1	25	4
148	Água Branca	28	24	3	1	26	2
148	Alagoinha	28	24	3	1	25	3
148	Cacimbas	28	22	5	1	25	3
148	Conceição	28	24	3	1	26	2

Ranking	Município	ITG	Característica			Aspecto	
			Usabilidade	Conteúdo	Interoperabilidade	Geral	Legal
148	Curral Velho	28	23	4	1	25	3
148	São João do Cariri	28	16	11	1	23	5
148	Solânea	28	16	11	1	23	5
155	Bananeiras	27	16	10	1	22	5
155	Boa Ventura	27	23	3	1	25	2
155	Bom Sucesso	27	16	10	1	24	3
155	Manaíra	27	20	6	1	25	2
155	São Bentinho	27	23	3	1	25	2
160	Barra de Santana	26	24	1	1	23	3
160	Ibiara	26	21	4	1	23	3
160	Pocinhos	26	17	8	1	21	5
160	São João do Tigre	26	21	3	2	24	2
160	São José de Piranhas	26	15	10	1	21	5
160	São José de Princesa	26	23	2	1	24	2
166	Capim	25	21	3	1	24	1
166	Igaracy	25	21	3	1	23	2
166	Picuí	25	20	4	1	22	3
166	São José do Bonfim	25	20	4	1	23	2
166	Zabelê	25	20	4	1	23	2
171	Cajazeirinhas	24	20	3	1	23	1
171	Itabaiana	24	20	3	1	23	1
171	Umbuzeiro	24	15	8	1	22	2
174	Cruz do Espírito Santo	23	17	5	1	19	4
174	Malta	23	19	3	1	23	0
174	Vista Serrana	23	19	3	1	23	0
177	Mulungu	22	19	2	1	20	2
177	Natuba	22	17	4	1	19	3
179	Piancó	21	16	4	1	19	2
179	São Domingos do Cariri	21	14	6	1	19	2
181	Cuité de Mamanguape	20	17	2	1	17	3
181	Olivedos	20	19	0	1	19	1
183	Catolé do Rocha	19	12	6	1	16	3
183	Coxixola	19	14	4	1	15	4
185	Aroeiras	18	13	4	1	14	4
186	Marizópolis	17	14	2	1	15	2
186	Sumé	17	13	3	1	15	2
186	Tavares	17	15	1	1	15	2
189	Congo	16	13	2	1	13	3

Ranking	Município	ITG	Característica			Aspecto	
			Usabilidade	Conteúdo	Interoperabilidade	Geral	Legal
189	Poço de José de Moura	16	13	2	1	14	2
189	Santa Helena	16	15	0	1	15	1
192	Sapé	15	14	0	1	14	1
193	Mato Grosso	14	13	0	1	13	1
193	Santo André	14	13	0	1	13	1
195	Lagoa de Dentro	13	12	0	1	12	1
195	Parari	13	11	1	1	12	1
195	Prata	13	10	2	1	11	2
198	Cubati	12	9	2	1	11	1
199	Serra Branca	11	7	3	1	9	2
199	Sertãozinho	11	8	2	1	10	1
199	Tenório	11	10	0	1	10	1
202	Jericó	8	7	0	1	7	1
203	Caraúbas	7	6	0	1	7	0
204	Casserengue	5	4	0	1	5	0
205	Pedras de Fogo	4	4	0	0	4	0
205	Puxinanã	4	3	0	1	4	0
207	Boqueirão	3	2	0	1	3	0
207	Mari	3	2	0	1	3	0
207	Santa Cruz	3	2	0	1	3	0
207	São Bento	3	2	0	1	3	0
211	São Sebastião do Umbuzeiro	2	1	0	1	2	0
212	Algodão de Jandaíra	0	0	0	0	0	0
212	Araçagi	0	0	0	0	0	0
212	Areial	0	0	0	0	0	0
212	Baía da Traição	0	0	0	0	0	0
212	Cacimba de Dentro	0	0	0	0	0	0
212	Esperança	0	0	0	0	0	0
212	Fagundes	0	0	0	0	0	0
212	Gado Bravo	0	0	0	0	0	0
212	Nova Palmeira	0	0	0	0	0	0
212	Olho d'Água	0	0	0	0	0	0
212	Princesa Isabel	0	0	0	0	0	0
212	São José da Lagoa Tapada	0	0	0	0	0	0

APÊNDICE C – ITG: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA E POPULACIONAL

Mesorregião	Microrregião	Município	ITG	População
Agreste Paraibano	Brejo Paraibano	Alagoa Grande	37	28.479
		Alagoa Nova	37	19.681
		Areia	32	23.829
		Bananeiras	27	21.851
		Borborema	36	5.111
		Matinhas	35	4.321
		Pilões	30	6.978
		Serraria	35	6.238
	Campina Grande	Boa Vista	35	6.227
		Campina Grande	49	385.213
		Fagundes	0	11.405
		Lagoa Seca	52	25.900
		Massaranduba	50	12.902
		Puxinanã	4	12.923
		Queimadas	41	41.049
		Serra Redonda	44	7.050
	Curimataú Ocidental	Algodão de Jandaíra	0	2.366
		Arara	38	12.653
		Barra de Santa Rosa	37	14.157
		Cuité	40	19.978
		Damião	35	4.900
		Nova Floresta	31	10.533
		Olivedos	20	3.627
		Pocinhos	26	17.032
		Remígio	43	17.581
		Soledade	30	13.739
		Sossêgo	43	3.169
	Curimataú Oriental	Araruna	44	18.879
		Cacimba de Dentro	0	16.748
		Casserengue	5	7.058
		Dona Inês	50	10.517
		Riachão	53	3.266
		Solânea	28	26.693
		Tacima (Campo de Santana)	35	10.262
	Esperança	Areial	0	6.470
		Esperança	0	31.095
		Montadas	37	4.990
		São Sebastião de Lagoa de Roça	45	11.041
	Guarabira	Alagoinha	28	13.576
		Araçagi	0	17.224
		Belém	33	17.093

Mesorregião	Microrregião	Município	ITG	População
Agreste Paraibano	Guarabira	Caicara	49	7.220
		Cuitegi	46	6.889
		Duas Estradas	47	3.638
		Guarabira	37	55.326
		Lagoa de Dentro	13	7.370
		Logradouro	35	3.942
		Mulungu	22	9.469
		Pilõezinhos	34	5.155
		Pirpirituba	37	10.326
		Serra da Raiz	39	3.204
		Sertãozinho	11	4.395
	Itabaiana	Caldas Brandão	43	5.637
		Gurinhém	35	13.872
		Ingá	42	18.180
		Itabaiana	24	24.481
		Itatuba	29	10.201
		Juarez Távora	31	7.459
		Mogeiro	33	12.491
		Riachão do Bacamarte	33	4.264
		Salgado de São Félix	50	11.976
	Umbuzeiro	Aroeiras	18	19.082
		Gado Bravo	0	8.376
		Natuba	22	10.566
		Santa Cecília	44	6.658
		Umbuzeiro	24	9.298
Borborema	Cariri Ocidental	Amparo	38	2.088
		Assunção	41	3.522
		Camalaú	48	5.749
		Congo	16	4.687
		Coxixola	19	1.771
		Livramento	39	7.164
		Monteiro	54	30.852
		Ouro Velho	42	2.928
		Parari	13	1.256
		Prata	13	3.854
		São João do Tigre	26	4.396
		São José dos Cordeiros	40	3.985
		São Sebastião do Umbuzeiro	2	3.235
		Serra Branca	11	12.973
		Sumé	17	16.060
		Taperoá	33	14.936
		Zabelê	25	2.075
	Cariri Oriental	Alcantil	45	5.239
		Barra de Santana	26	8.206

Mesorregião	Microrregião	Município	ITG	População
Borborema	Cariri Oriental	Barra de São Miguel	38	5.611
		Boqueirão	3	16.888
		Cabaceiras	46	5.035
		Caraúbas	7	3.899
		Caturité	44	4.543
		Gurjão	30	3.159
		Riacho de Santo Antônio	35	1.722
		Santo André	14	2.638
		São Domingos do Cariri	21	2.420
		São João do Cariri	28	4.344
	Seridó Ocidental Paraibano	Junco do Seridó	37	6.643
		Salgadinho	45	3.508
		Santa Luzia	44	14.719
		São José do Sabugi	45	4.010
		São Mamede	43	7.748
		Várzea	50	2.504
	Seridó Oriental Paraibano	Baraúna	29	4.220
		Cubati	12	6.866
		Frei Martinho	36	2.933
		Juazeirinho	34	16.776
		Nova Palmeira	0	4.361
		Pedra Lavrada	31	7.475
		Picuí	25	18.222
		Seridó (São Vicente do)	34	10.230
		Tenório	11	2.813
Mata Paraibana	João Pessoa	Bayeux	30	99.716
		Cabedelo	49	57.944
		Conde	49	21.400
		João Pessoa	63	723.515
		Lucena	32	11.730
		Santa Rita	47	120.310
	Litoral Norte	Baía da Traição	0	8.012
		Capim	25	5.601
		Cuité de Mamanguape	20	6.202
		Curral de Cima	49	5.209
		Itapororoca	51	16.997
		Jacaraú	50	13.942
		Mamanguape	54	42.303
		Marcação	57	7.609
		Mataraca	49	7.407
		Pedro Régis	49	5.765
		Rio Tinto	58	22.976
	Litoral Sul	Alhandra	53	18.007

Mesorregião	Microrregião	Município	ITG	População
Mata Paraibana	Litoral Sul	Caaporã	37	20.362
		Pedras de Fogo	4	27.032
		Pitimbu	33	17.024
	Sapé	Cruz do Espírito Santo	23	16.257
		Juripiranga	53	10.237
		Mari	3	21.176
		Pilar	29	11.191
		Riachão do Poço	32	4.164
		São José dos Ramos	34	5.508
		São Miguel de Taipu	39	6.696
		Sapé	15	50.143
		Sobrado	40	7.373
Sertão Paraibano	Cajazeiras	Bernardino Batista	42	3.075
		Bom Jesus	44	2.400
		Bonito de Santa Fé	46	10.804
		Cachoeira dos Índios	33	9.546
		Cajazeiras	36	58.446
		Carrapateira	32	2.378
		Joca Claudino (Santarém)	40	2.615
		Monte Horebe	32	4.508
		Poço Dantas	47	3.751
		Poço de José de Moura	16	3.978
		Santa Helena	16	5.369
		São João do Rio do Peixe	31	18.201
		São José de Piranhas	26	19.096
		Triunfo	36	9.220
		Uiraúna	31	14.584
	Catolé do Rocha	Belém do Brejo do Cruz	38	7.143
		Bom Sucesso	27	5.035
		Brejo do Cruz	47	13.123
		Brejo dos Santos	33	6.198
		Catolé do Rocha	19	28.759
		Jericó	8	7.538
		Lagoa	30	4.681
		Mato Grosso	14	2.702
		Riacho dos Cavalos	33	8.314
		São Bento	3	30.879
		São José do Brejo do Cruz	29	1.684
	Itaporanga	Boa Ventura	27	5.751
		Conceição	28	18.363
		Curral Velho	28	2.505
		Diamante	42	6.616
		Ibiara	26	6.031
		Itaporanga	38	23.192

Mesorregião	Microrregião	Município	ITG	População
Sertão Paraibano	Itaporanga	Pedra Branca	42	3.721
		Santa Inês	41	3.539
		Santana de Mangueira	42	5.331
		São José de Caiana	45	6.010
		Serra Grande	49	2.975
	Patos	Areia de Baraúnas	50	1.927
		Cacimba de Areia	42	3.557
		Mãe d'Água	45	4.019
		Passagem	41	2.233
		Patos	59	100.674
		Quixabá	44	1.699
		Santa Teresinha	36	4.581
		São José de Espinharas	43	4.760
		São José do Bonfim	25	3.233
	Piancó	Aguiar	41	5.530
		Catingueira	31	4.812
		Coremas	31	15.149
		Emas	44	3.317
		Igaracy	25	6.156
		Nova Olinda	39	6.070
		Olho d'Água	0	6.931
		Piancó	21	15.465
		Santana dos Garrotes	38	7.266
	Serra do Teixeira	Água Branca	28	9.449
		Cacimbas	28	6.814
		Desterro	29	7.991
		Imaculada	30	11.352
		Juru	43	9.826
		Manaíra	27	10.759
		Maturéia	40	5.939
		Princesa Isabel	0	21.283
		São José de Princesa	26	4.219
		Tavares	17	14.103
		Teixeira	46	14.153
	Sousa	Aparecida	38	7.676
		Cajazeirinhas	24	3.033
		Condado	35	6.584
		Lastro	47	2.841
		Malta	23	5.613
		Marizópolis	17	6.173
		Nazarezinho	38	7.280
		Paulista	39	11.788
		Pombal	40	32.110
		Santa Cruz	3	6.471

Mesorregião	Microrregião	Município	ITG	População
Sertão Paraibano	Sousa	São Bentinho	27	4.138
		São Domingos (de Pombal)	32	2.855
		São Francisco	39	3.364
		São José da Lagoa Tapada	0	7.564
		Sousa	37	65.803
		Vieirópolis	34	5.045
		Vista Serrana	23	3.512

APÊNDICE D – SITES OFICIAIS E PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA MUNICIPAIS

Município	Site oficial	Portal da Transparência
Água Branca	http://www.aguabranca.pb.gov.br/	E-Ticons
Aguiar	http://www.aguiar.pb.gov.br/	Publicsoft
Alagoa Grande	http://www.alagoagrande.pb.gov.br/portal/	Info Public
Alagoa Nova	http://www.pmalagoanova.com.br/	Info Public
Alagoinha	http://www.alagoinha.pb.gov.br/	PBSOFT
Alcantil	-	GDIP
Algodão de Jandaíra	-	-
Alhandra	http://www.alhandra.pb.gov.br/	GDIP
Amparo	http://amparo.pb.gov.br/	ELMAR
Aparecida	http://aparecida.pb.gov.br/	ELMAR
Araçagi	-	-
Arara	http://www.arara.pb.gov.br/	ELMAR
Araruna	http://araruna.pb.gov.br/	Publicsoft
Areia	http://areia.pb.gov.br/	E-Ticons
Areia de Baraúnas	http://www.areiadebaraunas.pb.gov.br/	Publicsoft
Areial	-	-
Aroeiras	http://www.aroeiras.pb.gov.br/portal1/intro.asp?iIdMun=100125018	-
Assunção	http://www.assuncao.pb.gov.br/portal1/intro.asp?iIdMun=100125019	Info Public
Baía da Traição	-	-
Bananeiras	http://bananeiras.pb.gov.br/	ELMAR
Baraúna	http://www.barauna.pb.gov.br/	ELMAR
Barra de Santa Rosa	http://www.barradesantarosa.pb.gov.br/	Info Public
Barra de Santana	http://www.barradesantana.pb.gov.br/	PBSOFT
Barra de São Miguel	http://www.barradesaomiguel.pb.gov.br/	Info Public
Bayeux	http://www.bayeux.pb.gov.br/	E-Ticons
Belém	http://www.belem.pb.gov.br/	E-Ticons
Belém do Brejo do Cruz	-	Publicsoft
Bernardino Batista	http://www.bernardinobatista.pb.gov.br/	Info Public
Boa Ventura	http://boaventura.pb.gov.br/	E-Ticons
Boa Vista	http://www.boavista.pb.gov.br/	PBSOFT
Bom Jesus	http://www.prefeiturabomjesus.pb.gov.br/	ELMAR
Bom Sucesso	http://www.bomsucesso.pb.gov.br/	Repositório
Bonito de Santa Fé	http://www.bonitodesantafe.pb.gov.br/	Publicsoft
Boqueirão	http://www.boqueirao.pb.gov.br/	-
Borborema	http://www.borborema.pb.gov.br/	Publicsoft
Brejo do Cruz	http://www.brejodocruz.pb.gov.br/	ELMAR
Brejo dos Santos	http://www.brejodossantos.pb.gov.br/	Repositório
Caaporã	http://www.caapora.pb.gov.br/	Info Public
Cabaceiras	http://www.cabaceiras.pb.gov.br/	GDIP
Cabedelo	http://www.cabedelo.pb.gov.br/	Betha

Município	Site oficial	Portal da Transparência
Cachoeira dos Índios	http://cachoeiradosindios.pb.gov.br/	ELMAR
Cacimba de Areia	http://www.cacimbadeareia.pb.gov.br/	Publicsoft
Cacimba de Dentro	-	-
Cacimbas	http://cacimbas.pb.gov.br/	E-Ticons
Caiçara	http://www.caicara.pb.gov.br/	GDIP
Cajazeiras	http://www.cajazeiras.pb.gov.br/	ELMAR
Cajazeirinhas	http://www.cajazeirinhas.pb.gov.br/site/	E-Ticons
Caldas Brandão	http://www.caldasbrandao.pb.gov.br/	GDIP
Camalaú	http://camalau.pb.gov.br/	GDIP
Campina Grande	http://www.pmcgpb.org/	Publicsoft
Tacima (Campo de Santana)	http://www.pmtacima.pb.gov.br/	ELMAR
Capim	http://www.capim.pb.gov.br/	E-Ticons
Caraúbas	http://www.caraubas.pb.gov.br/	ELMAR
Carrapateira	http://carrapateira.pb.gov.br/	ELMAR
Casserengue	http://www.casserengue.pb.gov.br/	-
Catingueira	http://www.catingueira.pb.gov.br/	E-Ticons
Catolé do Rocha	http://www.catoledorocha.pb.gov.br/	Repositório
Caturité	-	GDIP
Conceição	http://www.conceicao.pb.gov.br/	E-Ticons
Condado	http://condado.pb.gov.br/	ELMAR
Conde	http://www.conde.pb.gov.br/	GDIP
Congo	http://congo.pb.gov.br/	-
Coremas	http://www.coremas.pb.gov.br/portal/	E-Ticons
Coxixola	http://www.coxixola.pb.gov.br/	ELMAR
Cruz do Espírito Santo	http://www.cruzdoespiritosanto.pb.gov.br/	-
Cubati	http://cubati.pb.gov.br/	-
Cuité	http://cuite.pb.gov.br/	Info Public
Cuité de Mamanguape	http://cuitedemamanguape.pb.gov.br	-
Cuitegi	http://www.cuitegi.pb.gov.br/	Publicsoft
Curral de Cima	http://curraldecima.pb.gov.br/	GDIP
Curral Velho	http://curralvelho.pb.gov.br/	E-Ticons
Damião	http://www.damiao.pb.gov.br/	ELMAR
Desterro	http://desterro.pb.gov.br/site/	E-Ticons
Diamante	http://www.diamante.pb.gov.br/	Publicsoft
Dona Inês	http://www.donaines.pb.gov.br/portal1/intro.asp?iIdMun=100125075	GDIP
Duas Estradas	http://www.duasestradas.pb.gov.br/	Publicsoft
Emas	http://www.emas.pb.gov.br/	Publicsoft
Esperança	-	-
Fagundes	-	-
Frei Martinho	http://freimartinho.pb.gov.br/	ELMAR
Gado Bravo	-	-
Guarabira	http://www.guarabira.pb.gov.br/	ELMAR

Município	Site oficial	Portal da Transparência
Gurinhém	http://www.gurinhem.pb.gov.br/	Info Public
Gurjão	http://www.gurjao.pb.gov.br/	ELMAR
Ibiara	http://www.ibiara.pb.gov.br/	E-Ticons
Igaracy	http://www.igaracy.pb.gov.br/	E-Ticons
Imaculada	http://www.imaculada.pb.gov.br/	E-Ticons
Ingá	http://inga.pb.gov.br/	Publicsoft
Itabaiana	http://www.itabaiana.pb.gov.br/	E-Ticons
Itaporanga	-	Publicsoft
Itapororoca	http://www.itapororoca.pb.gov.br/portal1/intro.asp?iIdMun=100125091	GDIP
Itatuba	http://itatuba.pb.gov.br/	E-Ticons
Jacaraú	http://jacarau.pb.gov.br/	GDIP
Jericó	http://www.jerico.pb.gov.br/	-
João Pessoa	http://www.joaopessoa.pb.gov.br/	NI
Juarez Távora	http://www.juareztavora.pb.gov.br/	E-Ticons
Juazeirinho	http://www.juazeirinho.pb.gov.br/	Info Public
Junco do Seridó	-	Publicsoft
Juripiranga	http://www.juripiranga.pb.gov.br/	GDIP
Juru	http://juru.pb.gov.br/	Publicsoft
Lagoa	http://www.lagoa.pb.gov.br/	Ícone
Lagoa de Dentro	http://www.lagoadedentro.pb.gov.br/	-
Lagoa Seca	http://www.lagoaseca.pb.gov.br/	GDIP
Lastro	http://www.lastro.pb.gov.br/	Publicsoft
Livramento	http://www.livramento.pb.gov.br/	Info Public
Logradouro	http://www.logradouro.pb.gov.br/	ELMAR
Lucena	http://www.portallucena.com/	E-Ticons
Mãe d'Água	http://maedagua.pb.gov.br/	Publicsoft
Malta	http://www.malta.pb.gov.br/	E-Ticons
Mamanguape	http://www.mamanguape.pb.gov.br/	GDIP
Manaíra	http://www.manaira.pb.gov.br/	E-Ticons
Marcação	http://www.marcacao.pb.gov.br/	GDIP
Mari	http://www.mari.pb.gov.br/	-
Marizópolis	http://www.marizopolis.pb.gov.br/	Publicsoft
Massaranduba	http://www.massaranduba.pb.gov.br/	GDIP
Mataraca	http://www.mataraca.pb.gov.br/	GDIP
Matinhas	http://www.matinhas.pb.gov.br/	Publicsoft
Mato Grosso	http://www.matogrosso.pb.gov.br/	Ícone
Maturéia	http://www.matureia.pb.gov.br/	Publicsoft
Mogei	http://www.mogei.pb.gov.br/	Info Public
Montadas	http://www.montadas.pb.gov.br/portal1/intro.asp?iIdMun=100125121	Info Public
Monte Horebe	http://www.montehorebe.pb.gov.br/	ELMAR
Monteiro	http://monteiro.pb.gov.br/	GDIP
Mulungu	http://www.mulungu.pb.gov.br/	ELMAR

Município	Site oficial	Portal da Transparência
Natuba	http://www.natuba.pb.gov.br/	Repositório
Nazarezinho	http://www.nazarezinho.pb.gov.br/	Publicsoft
Nova Floresta	http://www.novafloresta.pb.gov.br/	ELMAR
Nova Olinda	http://www.novaolinda.pb.gov.br/	Publicsoft
Nova Palmeira	-	-
Olho d'Água	-	-
Olivedos	http://www.olivedos.pb.gov.br/	ELMAR
Ouro Velho	http://www.ourovelho.pb.gov.br/	Publicsoft
Parari	http://www.parari.pb.gov.br/	-
Passagem	http://www.passagem.pb.gov.br/	Publicsoft
Patos	http://www.patos.pb.gov.br/	Publicsoft
Paulista	http://www.paulista.pb.gov.br/	Repositório
Pedra Branca	http://www.pedrabranca.pb.gov.br/	Publicsoft
Pedra Lavrada	http://www.pedralavrada.pb.gov.br/	ELMAR
Pedras de Fogo	http://www.pedrasdefogo.pb.gov.br/	GDIP
Pedro Régis	http://www.pedroregis.pb.gov.br/	GDIP
Piancó	http://www.pianco.pb.gov.br/	Publicsoft
Picuí	http://www.picui.pb.gov.br/	ELMAR
Pilar	http://www.pilar.pb.gov.br/	E-Ticons
Pilões	http://www.piloes.pb.gov.br/	ELMAR
Pilõesinhos	http://www.piloesinhos.pb.gov.br/	ELMAR
Pirpirituba	http://www.pirpirituba.pb.gov.br/	ELMAR
Pitimbu	-	Info Public
Pocinhos	http://www.pocinhos.pb.gov.br/	Repositório
Poço Dantas	http://pocodantas.pb.gov.br/	Betha
Poço de José de Moura	http://www.pocodejosedemoura.pb.gov.br/	-
Pombal	http://www.pombal.pb.gov.br/portal/	Publicsoft
Prata	http://prata.pb.gov.br/	ELMAR
Princesa Isabel	-	-
Puxinanã	http://puxinana.pb.gov.br/	-
Queimadas	http://www.queimadas.pb.gov.br/	Info Public
Quixabá	http://www.quixaba.pb.gov.br/	Publicsoft
Remígio	https://remigio.pb.gov.br/	Info Public
Riachão	http://www.riachao.pb.gov.br/	GDIP
Riachão do Bacamarte	http://www.riachaodobacamarte.pb.gov.br/	Info Public
Riachão do Poço	http://www.riachaodopoco.pb.gov.br/	E-Ticons
Riacho de Santo Antônio	http://www.riachodesantoantonio.pb.gov.br/	Info Public
Riacho dos Cavalos	http://www.riachodoscavalos.pb.gov.br/	Ícone
Rio Tinto	http://www.pmrriotinto.pb.gov.br/	GDIP
Salgadinho	http://www.salgadinho.pb.gov.br/	Info Public
Salgado de São Félix	http://www.pmsalgadosaofelix.pb.gov.br/	GDIP
Santa Cecília	-	GDIP
Santa Cruz	http://www.santacruz.pb.gov.br/	-

Município	Site oficial	Portal da Transparência
Santa Helena	http://santahelena.pb.gov.br/	Publicsoft
Santa Inês	http://santaines.pb.gov.br/	Publicsoft
Santa Luzia	http://www.santaluzia.pb.gov.br/	Publicsoft
Santa Rita	http://www.santarita.pb.gov.br/s/	Publicsoft
Santa Teresinha	http://santaterezinha.pb.gov.br/	E-Ticons
Santana de Mangueira	http://www.santanademangueira.pb.gov.br/	Publicsoft
Santana dos Garrotes	http://www.santanadosgarrotes.pb.gov.br/	Publicsoft
Joca Claudino (Santarém)	http://www.santarem.pb.gov.br/portal1/intro.asp?iIdMun=100125175	Publicsoft
Santo André	http://www.santoandre.pb.gov.br/	-
São Bentinho	http://www.saobentinho.pb.gov.br/	E-Ticons
São Bento	http://www.saobento.pb.gov.br/	-
São Domingos (de Pombal)	http://www.saodomingos.pb.gov.br/	ELMAR
São Domingos do Cariri	http://www.saodomingosdocariri.pb.gov.br/	Repositório
São Francisco	http://www.saofrancisco.pb.gov.br/	ELMAR
São João do Cariri	http://www.saojoaodocariri.pb.gov.br/	ELMAR
São João do Rio do Peixe	http://www.saojoaodoriodepeixe.pb.gov.br/	ELMAR
São João do Tigre	http://www.saojoaodotigre.pb.gov.br/	E-Ticons
São José da Lagoa Tapada	-	-
São José de Caiana	http://www.saojosedecaiana.pb.gov.br/	Publicsoft
São José de Espinharas	http://www.saojosedeespinharas.pb.gov.br/	Publicsoft
São José de Piranhas	http://www.saojosedepiranhas.pb.gov.br/	ELMAR
São José de Princesa	http://www.saojosedepincesa.pb.gov.br/	E-Ticons
São José do Bonfim	http://www.saojosedobonfim.pb.gov.br/	E-Ticons
São José do Brejo do Cruz	http://www.saojosedobrejodocruz.pb.gov.br/	Ícone
São José do Sabugi	http://www.saojosedosabugi.pb.gov.br/	Publicsoft
São José dos Cordeiros	http://www.saojosedoscordeiros.pb.gov.br/site.asp	Info Public
São José dos Ramos	http://www.saojosedosramos.pb.gov.br/	Info Public
São Mamede	http://www.saomamede.pb.gov.br/	Publicsoft
São Miguel de Taipu	http://www.saomigueldetaipu.pb.gov.br/	Publicsoft
São Sebastião de Lagoa de Roça	http://www.lagoaderoca.pb.gov.br/	Info Public
São Sebastião do Umbuzeiro	http://ssdoubuzeiro.pb.gov.br/	-
Sapé	http://www.sape.pb.gov.br/portal1/intro.asp?iIdMun=100125199	-
Seridó (São Vicente do)	http://www.saovicentadoserido.pb.gov.br/	PBSOFT
Serra Branca	http://www.serrabranca.pb.gov.br/home/	ELMAR
Serra da Raiz	http://www.serradaraiz.pb.gov.br/	Info Public
Serra Grande	http://www.serragrande.pb.gov.br/	Publicsoft
Serra Redonda	-	GDIP
Serraria	http://www.serraria.pb.gov.br/	ELMAR
Sertãozinho	http://www.sertaozinho.pb.gov.br/	ELMAR
Sobrado	http://www.sobrado.pb.gov.br/	Publicsoft

Município	Site oficial	Portal da Transparência
Solânea	http://www.solanea.pb.gov.br/	ELMAR
Soledade	http://www.soledade.pb.gov.br	FRAN
Sossêgo	http://www.sossego.pb.gov.br/portal1/intro.asp?ildMun=100125210	Info Public
Sousa	http://www.sousa.pb.gov.br/2013/	ELMAR
Sumé	http://www.sume.pb.gov.br/	-
Taperoá	http://www.taperoa.pb.gov.br/	E-Ticons
Tavares	http://www.tavares.pb.gov.br/	-
Teixeira	http://www.teixeira.pb.gov.br/	Publicsoft
Tenório	http://www.tenorio.pb.gov.br/	-
Triunfo	http://www.triunfo.pb.gov.br/	Publicsoft
Uiraúna	http://uirauna.pb.gov.br/	ELMAR
Umbuzeiro	http://umbuzeiro.pb.gov.br/	NI
Várzea	http://varzea.pb.gov.br/	Publicsoft
Vieirópolis	http://www.vieiropolis.pb.gov.br/	ELMAR
Vista Serrana	http://vistaserrana.pb.gov.br/	E-Ticons
Zabelê	http://zabele.pb.gov.br/	E-Ticons

ANEXO A – ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2012⁹

A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (17)

1.- Información sobre los cargos electos y el personal del Ayuntamiento (4)

1. Se especifican datos biográficos del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento.
2. Se especifican las direcciones electrónicas del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento.
3. Se publica la relación de *Cargos (puestos) de confianza* del Ayuntamiento, y el importe individual o colectivo de sus retribuciones.
4. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento.

2.- Información sobre la organización y el patrimonio del Ayuntamiento (8)

5. Se especifican los diferentes Órganos de Gobierno y sus funciones.
6. Se especifican los datos básicos de organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales, así como enlaces a las webs de los mismos.
7. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o Plantillas de Personal de los organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales.
8. Está aprobada/o y se publica la Agenda Local 21, y el Plan Estratégico (o Mapa estratégico) municipal.
9. Se publica la relación de *Inmuebles* (oficinas, locales, etc.), tanto propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos al Ayuntamiento.
10. Se publica el número de *Vehículos oficiales* (propios o alquilados) adscritos al Ayuntamiento.
11. Se publica la relación de bienes muebles de valor histórico-artístico y/o los de alto valor económico del Ayuntamiento.
12. Se publica el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento.

⁹ Disponible en http://www.transparencia.org.es/ITA_2012/INDICE_ITA_2012.htm.

3.- Información sobre normas e instituciones municipales (5)

Se divulga información de los Órganos de Gobierno Municipales:

- 13. · Ordenes del día previas de los Plenos Municipales.
- 14. · Actas de los Plenos Municipales.
- 15. · Acuerdos de los Plenos Municipales.
- 16. · Acuerdos de las Juntas de Gobierno.
- 17. Existe y se publica un *“Código ético o de buen gobierno”* del Ayuntamiento (preferentemente adaptado al Código de buen gobierno local aprobado por unanimidad de los grupos políticos en la FEMP).

B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (13)

1.- Información y atención al ciudadano (7)

- 18. Se publican los horarios y precios de los establecimientos culturales y deportivos municipales abiertos al público.
- 19. Pueden los interesados seguir on line el estado de tramitación y las incidencias del procedimiento administrativo que han planteado.
- 20. Se puede ver el Mapa de la propia Web del Ayuntamiento.
- 21. Se informa en la Web sobre situación y cortes en el tráfico, y/o incidencias en los servicios municipales.
- 22. Se recoge en la Web información actualizada sobre la situación medioambiental (contaminación del aire y acústica) en el municipio.
- 23. Se contempla en la Web un espacio reservado para las diferentes Asociaciones de vecinos del municipio.
- 24. Existen foros de discusión en la Web municipal.

2.- Grado de compromiso para con la ciudadanía (6)

- 25. Existe y se publica un Reglamento de Participación ciudadana.

26. Existen y se informa sobre los Consejos municipales de participación ciudadana.
27. Se informa sobre la composición y el funcionamiento de las Juntas municipales de Distrito o de los Barrios del municipio.
28. Existen canales de participación ciudadana en los temas estratégicos (Foros ciudad, Consejos sociales de Urbanismo, Mesas ciudadanas para planes estratégicos o de ciudad,...).
29. Se posibilitan las sugerencias y la participación ciudadana en la elaboración de los Presupuestos municipales.
30. Existe y se informa sobre una/s Carta/s de Servicios municipales, y del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en las mismas.

C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (14)

1.- Información contable y presupuestaria (5)

31. Se publican las alegaciones formuladas a los Presupuestos en el periodo de información pública.
 32. Se publican las Modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno.
 33. Se publican los Presupuestos de los organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales.
- Se publican los siguientes indicadores financieros y presupuestarios:
- 34.* Superávit (o déficit) por habitante (Resultado presupuestario ajustado / N° habitantes).
 - 35.* Autonomía fiscal (Derechos reconocidos netos de ingresos tributarios / Derechos reconocidos netos totales).

2.- Transparencia en los ingresos y gastos municipales (5)

- Se difunden los siguientes indicadores, relacionados con los ingresos y gastos de la Corporación:
- 36.* Ingresos fiscales por habitante (Ingresos tributarios/N° habitantes)).
 - 37.* Gasto por habitante (Obligaciones reconocidas netas / N° habitantes)).

38.* Inversión por habitante (Obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII) / N° habitantes)).

39.* Periodo medio de pago (Obligaciones pendientes de pago x 365 / Obligaciones reconocidas netas)).

40.* Periodo medio de cobro (Derechos pendientes de cobro (Cap. I a III) x 365 / Derechos reconocidos netos)).

3.- Transparencia en las deudas municipales (4)

41. Se publica el importe de la deuda pública municipal.

42. Se facilitan datos acerca de la evolución de la deuda en comparación con ejercicios anteriores.

Se divulgan los siguientes indicadores:

43.* Endeudamiento por habitante (Pasivo exigible (financiero) / N° habitantes)).

44. Endeudamiento relativo (Deuda Municipal/Presupuesto total Ayuntamiento).

D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS (4)

1.- Procedimientos de contratación de servicios (2)

45. Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación.

46. Se publican las Actas de las Mesas de Contratación.

2.- Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas (2)

47. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores más importantes del Ayuntamiento.

48. Se publica la lista y/o la cuantía de operaciones con los adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento.

E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS (17)

1.- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (4)

- 49. Tiene una sección visible en la Web dedicada al Urbanismo.
- 50. Está publicado el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).
- 51. Se publican los mapas y planos que detallan el PGOU.
- 52. Se publican (y se mantienen publicadas) las modificaciones aprobadas del PGOU.

2.- Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas (2)

- 53. Se publica información precisa de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento.
- 54. Se publica información precisa de los Planes parciales sobre los usos y destinos del suelo.

3.- Anuncios y licitaciones de obras públicas (3)

- 55. Se publica información precisa de la normativa vigente en materia de gestión urbanística del Ayuntamiento.
- 56. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas más importantes.
- 57. Se publican las modificaciones de los proyectos de las obras más importantes.

4.- Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)

- 58. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas.
- 59. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras de urbanización más importantes.

5.- Seguimiento y control de la ejecución de obras (3)

60. Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que está em curso (Objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución).

61. Se publica la *fecha concreta* prevista para la finalización de las obras municipales más importantes (más de 500.000 euros), o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras.

62. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).

6.- Indicadores sobre urbanismo y obras públicas (3)

Se divulgan los siguientes indicadores:

63. Inversión en infraestructuras por habitante (Gastos del ejercicio (ejecutados) en inversión (capítulo 6) en infraestructuras / N° habitantes).

64(a). Porcentaje de ingresos derivados del urbanismo / Presupuesto total de ingresos.

65(a). Porcentaje de gastos derivados del urbanismo / Presupuesto total de gastos.

F) INDICADORES NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA (AL) (15)

1.- Planificación y organización del Ayuntamiento (2)

66. Se publican los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

67. Se publica un Organigrama actualizado que permite identificar a los responsables de los diferentes órganos.

2.- Contratos, convenios y subvenciones (6)

68. Se publican todos los Contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que

en su caso se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.

69. Se publican las modificaciones de los Contratos formalizados.

70. Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los *Contratos menores* formalizados, al menos de forma agregada (Nº de contratos e importe global).

71. Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de Contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

72. Se publica la relación de los Convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y en su caso las obligaciones económicas convenidas.

73. Se publican las Subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

3.- Altos cargos del Ayuntamiento y Entidades participadas (4)

74. Se publican las retribuciones percibidas por los Altos cargos del Ayuntamiento y los máximos responsables de las Entidades participadas por el mismo.

75. Se hacen públicas las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono de los cargos.

76. Se publica el *Registro de Intereses de Actividades y de Bienes* de los Altos cargos del Ayuntamiento (contemplado en la Ley de Bases de Régimen Local).

77. Se publican las resoluciones dictadas por la oficina de Buen Gobierno y Conflictos de Interés (u órgano análogo) sobre la compatibilidad de las actividades privadas a realizar por los cargos.

4.- Información económica y presupuestaria (3)

78. Se publican los Presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre su estado de ejecución.

79. Se publican las Cuentas Anuales/Cuenta General del Ayuntamiento (Balance, Cuenta de Resultado económico-patrimonial, Memoria, y liquidación del Presupuesto).

80. Se publican los Informes de Auditoría de cuentas y los de Fiscalización por parte de los Órganos de control externo (Cámara o Tribunal de Cuentas), del Ayuntamiento y de las entidades del sector público municipal.

* Estos ocho indicadores son obligatorios en la Contabilidad de los Ayuntamientos, por la Instrucción del Modelo normal de Contabilidad Local (23-11-2004).

(a) En los indicadores nº 64 y 65 se indicarán los conceptos incluidos en dichos indicadores, por ejemplo: Licencias urbanísticas, IBI, ICIO, aprovechamientos urbanísticos, enajenación de terrenos, etc.

ANEXO B – VARIÁVEIS DEPENDENTES COLETADAS

Município	Receita Orçamentária¹⁰	IDH-M¹¹	População¹²	Taxa de alfabetização¹³
Água Branca	18.249.107,73	0,572	9.449	0,73832
Aguiar	10.778.175,77	0,597	5.530	0,62077
Alagoa Grande	42.188.138,43	0,582	28.479	0,65756
Alagoa Nova	32.159.063,70	0,576	19.681	0,71425
Alagoinha	27.996.981,67	0,595	13.576	0,64556
Alcantil	12.563.146,42	0,578	5.239	0,70043
Algodão de Jandaíra	9.454.414,71	0,548	2.366	0,66807
Alhandra	50.849.254,67	0,582	18.007	0,73710
Amparo	7.891.209,54	0,606	2.088	0,78152
Aparecida	12.209.144,23	0,578	7.676	0,70450
Araçagi	23.531.551,51	0,549	17.224	0,61130
Arara	18.468.707,21	0,548	12.653	0,61302
Araruna	27.634.461,27	0,567	18.879	0,60564
Areia	26.741.479,97	0,594	23.829	0,70448
Areia de Baraúnas	8.403.458,66	0,562	1.927	0,66570
Areial	11.434.305,14	0,608	6.470	0,73261
Aroeiras	29.920.310,47	0,548	19.082	0,63897
Assunção	9.329.969,60	0,609	3.522	0,73796
Baía da Traição	13.755.991,99	0,581	8.012	0,76124
Bananeiras	33.040.581,83	0,568	21.851	0,64888
Baraúna	10.214.576,88	0,558	4.220	0,71549
Barra de Santa Rosa	22.702.320,72	0,562	14.157	0,62591
Barra de Santana	15.693.488,38	0,567	8.206	0,67807
Barra de São Miguel	12.605.608,55	0,572	5.611	0,76159
Bayeux	95.064.914,10	0,649	99.716	0,84541
Belém	30.587.833,74	0,592	17.093	0,65863
Belém do Brejo do Cruz	12.529.773,11	0,578	7.143	0,61573
Bernardino Batista	10.056.557,24	0,558	3.075	0,69005
Boa Ventura	9.422.951,18	0,599	5.751	0,70947
Boa Vista	15.269.615,89	0,649	6.227	0,83918
Bom Jesus	9.748.842,28	0,597	2.400	0,75540
Bom Sucesso	9.741.259,59	0,592	5.035	0,67987
Bonito de Santa Fé	18.119.679,38	0,574	10.804	0,70723
Boqueirão	24.644.406,50	0,607	16.888	0,76049
Borborema	9.432.987,46	0,558	5.111	0,67713

¹⁰ Receita arrecadada de cada município no exercício de 2012, coletada a partir dos Dados Abertos do SAGRES disponível em www.tce.pb.gov.br.

¹¹ Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2013, disponível em www.pnud.org.br.

¹² Coletada a partir dos dados do Censo 2010 do IBGE.

¹³ Percentual das pessoas acima de 15 anos de idade que sabem ler e escrever, calculado dos dados do Censo 2010 do IBGE.

Município	Receita Orçamentária¹⁰	IDH-M¹¹	População¹²	Taxa de alfabetização¹³
Brejo do Cruz	23.016.095,43	0,597	13.123	0,68150
Brejo dos Santos	10.017.552,14	0,619	6.198	0,71508
Caaporã	50.593.288,57	0,602	20.362	0,76102
Cabaceiras	10.726.477,60	0,611	5.035	0,81669
Cabedelo	147.363.729,65	0,748	57.944	0,89297
Cachoeira dos Índios	16.088.864,61	0,587	9.546	0,72603
Cacimba de Areia	9.220.970,76	0,596	3.557	0,72638
Cacimba de Dentro	22.926.477,04	0,564	16.748	0,60938
Cacimbas	16.471.682,32	0,523	6.814	0,65504
Caiçara	13.394.973,42	0,592	7.220	0,65465
Cajazeiras	77.400.867,24	0,679	58.446	0,80524
Cajazeirinhas	10.916.881,67	0,550	3.033	0,64581
Caldas Brandão	10.136.893,25	0,568	5.637	0,64065
Camalaú	12.178.430,07	0,567	5.749	0,70093
Campina Grande	593.933.709,36	0,720	385.213	0,88348
Tacima (Campo de Santana)	15.454.336,12	0,551	10.262	0,68777
Capim	11.090.251,58	0,533	5.601	0,60110
Caraúbas	11.038.891,55	0,585	3.899	0,80558
Carrapateira	8.209.251,59	0,603	2.378	0,71855
Casserengue	12.286.518,38	0,514	7.058	0,58888
Catingueira	9.033.465,95	0,574	4.812	0,63344
Catolé do Rocha	35.620.054,33	0,640	28.759	0,76756
Caturité	12.149.500,94	0,623	4.543	0,78187
Conceição	27.079.350,02	0,592	18.363	0,67353
Condado	10.079.893,62	0,594	6.584	0,70387
Conde	51.961.251,53	0,618	21.400	0,76682
Congo	11.712.416,43	0,581	4.687	0,71108
Coremas	20.482.190,41	0,592	15.149	0,66661
Coxixola	6.539.887,27	0,641	1.771	0,78536
Cruz do Espírito Santo	23.740.438,28	0,552	16.257	0,66865
Cubati	11.901.982,17	0,566	6.866	0,71830
Cuité	32.893.963,23	0,591	19.978	0,68242
Cuité de Mamanguape	12.812.422,56	0,524	6.202	0,60113
Cuitegi	11.243.389,54	0,570	6.889	0,65645
Curral de Cima	11.497.680,66	0,529	5.209	0,60846
Curral Velho	8.289.139,66	0,606	2.505	0,64948
Damião	11.470.543,19	0,521	4.900	0,59852
Desterro	13.617.509,22	0,580	7.991	0,74387
Diamante	12.441.002,26	0,593	6.616	0,69829
Dona Inês	19.064.036,04	0,545	10.517	0,60847
Duas Estradas	9.252.494,45	0,603	3.638	0,69547
Emas	8.634.010,88	0,595	3.317	0,70097
Esperança	52.026.408,47	0,623	31.095	0,74137

Município	Receita Orçamentária¹⁰	IDH-M¹¹	População¹²	Taxa de alfabetização¹³
Fagundes	17.502.608,55	0,560	11.405	0,67653
Frei Martinho	7.895.075,02	0,641	2.933	0,69700
Gado Bravo	15.033.037,69	0,513	8.376	0,67405
Guarabira	66.283.283,16	0,673	55.326	0,79892
Gurinhém	19.578.891,63	0,556	13.872	0,62749
Gurjão	8.516.104,22	0,625	3.159	0,79235
Ibiara	8.301.913,18	0,586	6.031	0,61931
Igaracy	12.085.740,07	0,610	6.156	0,67732
Imaculada	17.036.814,74	0,557	11.352	0,69403
Ingá	24.024.350,29	0,592	18.180	0,63665
Itabaiana	27.769.958,84	0,613	24.481	0,72632
Itaporanga	31.423.553,79	0,615	23.192	0,77211
Itapororoca	22.714.664,32	0,564	16.997	0,66514
Itatuba	14.781.922,82	0,562	10.201	0,61317
Jacaraú	24.902.766,65	0,558	13.942	0,67255
Jericó	11.152.373,12	0,603	7.538	0,71411
João Pessoa	1.446.210.273,42	0,763	723.515	0,91882
Juarez Távora	11.873.182,30	0,579	7.459	0,64183
Juazeirinho	24.120.035,08	0,567	16.776	0,74010
Junco do Seridó	9.868.188,14	0,617	6.643	0,78295
Juripiranga	16.130.345,43	0,548	10.237	0,65660
Juru	12.813.400,87	0,570	9.826	0,66368
Lagoa	9.013.250,37	0,563	4.681	0,66349
Lagoa de Dentro	15.005.399,94	0,570	7.370	0,68548
Lagoa Seca	34.131.757,94	0,627	25.900	0,78832
Lastro	9.621.607,94	0,533	2.841	0,68354
Livramento	15.675.506,32	0,566	7.164	0,76747
Logradouro	10.344.662,42	0,583	3.942	0,65533
Lucena	23.366.651,37	0,583	11.730	0,74703
Mãe d'Água	9.403.232,30	0,542	4.019	0,69374
Malta	9.194.860,44	0,642	5.613	0,71903
Mamanguape	48.689.907,33	0,585	42.303	0,72284
Manaíra	15.946.388,02	0,543	10.759	0,64832
Marcação	18.164.270,54	0,529	7.609	0,67593
Mari	29.058.455,33	0,548	21.176	0,64522
Marizópolis	13.387.141,01	0,608	6.173	0,72838
Massaranduba	18.451.945,67	0,567	12.902	0,69542
Mataraca	17.208.887,47	0,536	7.407	0,72715
Matinhas	9.786.618,26	0,541	4.321	0,67417
Mato Grosso	7.949.297,18	0,565	2.702	0,58124
Maturéia	11.640.992,50	0,572	5.939	0,71657
Mogeiro	19.953.706,19	0,574	12.491	0,67630
Montadas	11.528.705,14	0,590	4.990	0,74557

Município	Receita Orçamentária¹⁰	IDH-M¹¹	População¹²	Taxa de alfabetização¹³
Monte Horebe	9.369.156,23	0,587	4.508	0,70416
Monteiro	56.668.798,12	0,628	30.852	0,72385
Mulungu	12.837.903,67	0,565	9.469	0,64721
Natuba	15.972.550,44	0,541	10.566	0,61529
Nazarezinho	12.885.778,18	0,562	7.280	0,68737
Nova Floresta	13.519.171,48	0,601	10.533	0,71321
Nova Olinda	11.571.069,31	0,573	6.070	0,68830
Nova Palmeira	10.482.430,63	0,595	4.361	0,75371
Olho d'Água	12.462.875,05	0,572	6.931	0,66022
Olivedos	8.652.811,33	0,603	3.627	0,80494
Ouro Velho	7.444.830,04	0,614	2.928	0,76913
Parari	7.580.962,75	0,584	1.256	0,78087
Passagem	7.497.649,87	0,620	2.233	0,70677
Patos	155.492.985,07	0,701	100.674	0,81583
Paulista	18.570.162,44	0,587	11.788	0,67658
Pedra Branca	8.956.504,23	0,599	3.721	0,74559
Pedra Lavrada	14.575.791,94	0,574	7.475	0,72051
Pedras de Fogo	56.251.810,39	0,590	27.032	0,69918
Pedro Régis	11.067.154,56	0,542	5.765	0,56075
Piancó	28.560.074,58	0,621	15.465	0,70508
Picuí	35.940.316,21	0,608	18.222	0,75183
Pilar	18.684.989,07	0,579	11.191	0,68261
Pilões	12.826.754,70	0,560	6.978	0,64231
Pilõezinhos	11.238.120,26	0,564	5.155	0,66693
Pirpirituba	15.865.637,60	0,595	10.326	0,69966
Pitimbu	23.171.364,92	0,570	17.024	0,72683
Pocinhos	29.969.282,24	0,591	17.032	0,74622
Poço Dantas	16.230.772,17	0,525	3.751	0,62163
Poço de José de Moura	12.595.362,29	0,612	3.978	0,72541
Pombal	51.104.722,45	0,634	32.110	0,73789
Prata	10.502.841,74	0,608	3.854	0,76503
Princesa Isabel	30.164.274,52	0,606	21.283	0,74645
Puxinanã	16.812.034,66	0,617	12.923	0,78550
Queimadas	54.420.385,53	0,608	41.049	0,77455
Quixabá	8.903.885,26	0,622	1.699	0,73944
Remígio	26.421.727,97	0,607	17.581	0,69447
Riachão	8.211.454,13	0,574	3.266	0,68734
Riachão do Bacamarte	9.918.355,44	0,553	4.264	0,63881
Riachão do Poço	8.987.590,13	0,555	4.164	0,66841
Riacho de Santo Antônio	7.188.717,75	0,594	1.722	0,75365
Riacho dos Cavalos	12.408.694,57	0,568	8.314	0,66829
Rio Tinto	32.720.376,61	0,585	22.976	0,74383
Salgadinho	9.846.622,27	0,563	3.508	0,66281

Município	Receita Orçamentária¹⁰	IDH-M¹¹	População¹²	Taxa de alfabetização¹³
Salgado de São Félix	19.911.930,14	0,568	11.976	0,62949
Santa Cecília	12.934.268,40	0,525	6.658	0,64278
Santa Cruz	11.948.313,94	0,618	6.471	0,72058
Santa Helena	11.447.852,13	0,609	5.369	0,74120
Santa Inês	7.366.658,83	0,572	3.539	0,67709
Santa Luzia	24.042.112,45	0,682	14.719	0,79905
Santa Rita	155.182.485,94	0,627	120.310	0,79511
Santa Teresinha	9.332.727,09	0,627	4.581	0,72679
Santana de Mangueira	10.547.691,43	0,535	5.331	0,63344
Santana dos Garrotes	11.858.980,96	0,594	7.266	0,65473
Joca Claudino (Santarém)	11.983.240,91	0,622	2.615	0,62288
Santo André	8.299.162,33	0,600	2.638	0,70384
São Bentinho	10.589.081,54	0,606	4.138	0,66667
São Bento	50.326.396,37	0,580	30.879	0,66548
São Domingos (de Pombal)	9.237.027,63	0,548	2.855	0,60882
São Domingos do Cariri	7.209.095,87	0,589	2.420	0,76534
São Francisco	9.836.513,10	0,580	3.364	0,67923
São João do Cariri	8.391.734,97	0,622	4.344	0,81118
São João do Rio do Peixe	25.994.975,00	0,608	18.201	0,72288
São João do Tigre	10.647.097,15	0,552	4.396	0,64081
São José da Lagoa Tapada	15.056.174,13	0,530	7.564	0,57689
São José de Caiana	11.211.822,79	0,565	6.010	0,68049
São José de Espinharas	11.147.755,17	0,577	4.760	0,67496
São José de Piranhas	26.357.080,09	0,591	19.096	0,74745
São José de Princesa	9.541.861,74	0,565	4.219	0,67894
São José do Bonfim	8.318.621,55	0,578	3.233	0,73072
São José do Brejo do Cruz	7.559.306,39	0,581	1.684	0,71476
São José do Sabugi	9.879.779,99	0,617	4.010	0,72733
São José dos Cordeiros	8.114.577,93	0,556	3.985	0,76153
São José dos Ramos	10.045.307,07	0,541	5.508	0,61279
São Mamede	13.153.687,63	0,641	7.748	0,75021
São Miguel de Taipu	14.319.987,93	0,548	6.696	0,58678
São Sebastião de Lagoa de Roça	20.783.743,43	0,594	11.041	0,74034
São Sebastião do Umbuzeiro	8.577.726,08	0,581	3.235	0,74371
Sapé	17.366.150,17	0,569	50.143	0,69395
Seridó (São Vicente do)	51.245.608,11	0,555	10.230	0,76952
Serra Branca	20.882.714,30	0,628	12.973	0,79947
Serra da Raiz	7.787.756,37	0,626	3.204	0,68230
Serra Grande	8.649.304,66	0,586	2.975	0,69157
Serra Redonda	10.688.679,15	0,570	7.050	0,68046
Serraria	10.189.541,75	0,547	6.238	0,58741
Sertãozinho	10.113.840,93	0,621	4.395	0,71326

Município	Receita Orçamentária¹⁰	IDH-M¹¹	População¹²	Taxa de alfabetização¹³
Sobrado	12.110.997,76	0,573	7.373	0,66612
Solânea	30.184.726,34	0,595	26.693	0,68990
Soledade	24.003.209,73	0,616	13.739	0,79613
Sossêgo	9.440.796,12	0,573	3.169	0,67073
Sousa	79.157.697,27	0,668	65.803	0,77399
Sumé	30.827.554,09	0,627	16.060	0,74252
Taperoá	22.586.145,40	0,578	14.936	0,71927
Tavares	21.540.048,81	0,586	14.103	0,68998
Teixeira	21.419.998,52	0,605	14.153	0,76278
Tenório	9.293.762,24	0,581	2.813	0,70105
Triunfo	13.167.314,26	0,609	9.220	0,71223
Uiraúna	20.932.671,10	0,636	14.584	0,73281
Umbuzeiro	16.255.956,59	0,584	9.298	0,65021
Várzea	8.435.372,56	0,707	2.504	0,86670
Vieirópolis	9.511.871,91	0,571	5.045	0,60326
Vista Serrana	8.752.676,12	0,566	3.512	0,74579
Zabelê	8.657.487,94	0,623	2.075	0,76847