

Análise dos portais da transparência do estado do Ceará como instrumento de disclosure da gestão pública

Analysis of transparency portals as a disclosure instrument for public management in Ceará

Adolfo Dantas Oliveira¹
Vicente Lima Crisóstomo²

RESUMO

Diante da obrigatoriedade de os órgãos públicos manterem um portal capaz de prestar contas aos cidadãos e demais interessados sobre os gastos públicos, esta pesquisa propõe verificar em que medida os portais da transparência dos municípios do estado do Ceará cumprem os requisitos mínimos, exigidos pela Lei de Acesso à Informação. Para tanto utilizou-se modelo de avaliação do grau de completude e conformidade das informações divulgadas, baseado na legislação brasileira, combinado com a identificação dos elementos disponíveis nos portais quanto ao conteúdo informacional, à usabilidade e à disponibilização de dados, verificando quais indicadores populacionais e sociais dos municípios influenciam os níveis de disclosure dos portais. Trata-se de estudo exploratório com abordagem quantitativa, realizado por meio da aplicação de um modelo de avaliação existente. A pesquisa identificou que, para efetivo apoio ao controle social, os portais da transparência estudados ainda precisam desenvolver muito seus critérios de transparência de dados: conteúdo informacional,

1 Mestre em administração e controladoria pela Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (Feaac/UFC). Especialista em gerenciamento de obras e tecnologia da construção pelo Instituto Brasileiro de Educação Continuada (Inbec/Unicid), engenheiro civil (UFC) e tecnólogo em saneamento e recursos hídricos pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Atualmente é analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: adolfodantas@hotmail.com

2 Professor do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (Feaac/UFC). Doutorado em economia financeira pela universidade de Valladolid (UVA). Mestre em ciências da computação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em ciências contábeis e ciências da computação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: vicentelc@gmail.com

usabilidade e disponibilização de dados. Além disso, confirmou que os indicadores selecionados não têm o condão de influenciar a transparência dos municípios cearenses.

Palavras-Chave: Controle Social. *Disclosure*. Indicadores. Portal da Transparência Municipal.

ABSTRACT

Given the obligation of public agencies to maintain a portal capable of rendering accounts to citizens and other interested parties of public spending, this study verifies to what extent the Transparency Portals of the municipalities of Ceará comply with the minimum requirements of the Access to Information Law by utilizing a model for assessing the degree of completeness and conformity of the information disclosed, based on Brazilian legislation, combined with the identification of the elements available on the Portals regarding the Informational Content, the Usability and the Availability Data, verifying which population and social indicators of the municipalities influence the levels of disclosure of the Portals. This exploratory study followed a quantitative approach and applied an existing evaluation model. The results show that the analyzed Transparency Portals still have a lot to be developed in the criteria of data transparency, regarding informational content, usability and availability of data for effectively supporting social control, and that the selected indicators do not have the power to influence the transparency of municipalities in Ceará.

Keywords: Social Control. Disclosure. Indicators. Portal of Municipal Transparency.

Recebido: 20-02-2020

Aprovado: 16-06-2020

1 INTRODUÇÃO

A preocupação da sociedade com o controle do gasto público vem aumentando consideravelmente, principalmente com a onda de denúncias e escândalos de corrupção entre agentes populacionais e gestores públicos. Daí a necessidade de formas de controle e fiscalização sobre os atos administrativos.

A figura do controle social, que tem o cidadão como parceiro e agente fiscalizador da administração pública, visa pressionar a administração a ser mais igualitária e transparente, assim como proporcionar um suporte de legitimidade às decisões de direção.

Segundo Airoidi e Silveira (2015), a transparência como um princípio da gestão fiscal deriva do princípio constitucional da publicidade, reforçando os mecanismos de democracia e eficiência na gestão pública e oferecendo condições de participação e fiscalização através do controle social dos órgãos competentes. Complementam que a sociedade em geral precisa de meios de fiscalização da coerência das tomadas de decisão dos gestores, assim como da observância ao ordenamento jurídico vigente, demonstrando, portanto, a necessária confiabilidade e responsabilidade da gestão.

Diniz (2015, p. 92) assevera que: “A transparência e a participação social dependem da força política do país que, por sua vez, deve estimular a divulgação de informações relevantes e tempestivas que contribuam para o atendimento das reais necessidades dos cidadãos”.

Para Figueiredo e Santos (2013), um dos problemas decorrentes da falta de controle e de instrumentos de fiscalização é a dificuldade de avaliar se as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo às necessidades sociais.

Verifica-se, contudo, que algumas instituições e órgãos públicos, apesar de disporem de ferramentas de apresentação das informações, não costumam disponibilizar dados referentes aos instrumentos de controle social e transparência.

Em vista disso, esta pesquisa está sendo norteadada pela seguinte problemática central: em que medida os portais da transparência dos municípios do estado do Ceará cumprem os requisitos mínimos, exigidos pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011b)?

Visando responder à questão proposta, foi traçado como objetivo geral desenvolver um modelo de avaliação do grau de completude e conformidade das informações divulgadas pelos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará, através da criação de um índice respectivo, com base na legislação brasileira.

Baseado no modelo de análise do acesso à informação proposto por Nunes (2013), este estudo tem como objetivos específicos:

i. Identificar os elementos disponíveis nos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará quanto ao conteúdo informacional, quanto à usabilidade e quanto à disponibilização de dados;

ii. Verificar quais indicadores populacionais e sociais dos municípios influenciam os níveis de *disclosure* dos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará como instrumentos de apoio ao exercício do controle social.

O estudo se justifica por sua relevância social pois quanto maior o nível de transparência dos atos realizados pela gestão pública maior o poder de controle da sociedade. A divulgação de atos da gestão ajudará a combater e prevenir a corrupção, agindo em favor da aplicação correta e transparente dos impostos arrecadados, e incentivando a participação popular na gestão dos recursos públicos e na promoção de mecanismos de ampla acessibilidade e transparência.

A prestação de contas por parte das entidades públicas, para alcançar seu objetivo de repassar ao cidadão informação sobre os custos e investimentos do governo, deve ser transparente, característica que pressupõe informações acessíveis, compreensíveis e úteis aos cidadãos (VICCARI JUNIOR; CRUZ; GLOCK; HERZMANN; TREMEL, 2009).

Diante desta falta de transparência, segundo a organização não governamental (ONG) Transparência Internacional (TI, 2018), o Brasil ficou em 96º lugar no “Índice de Percepção da Corrupção 2017” (IPC), calculado pela entidade. Cabe destacar que essa análise foi realizada com 180 países, e o Brasil atingiu uma nota de 37 pontos em uma escala de 0 (mais corrupção) a 100 (menos corrupção). Logo, o resultado demonstra a elevada percepção sobre o nível de corrupção do país.

Isso posto, espera-se que este estudo possa contribuir para disseminar a importância do controle social sobre as diversas atividades públicas desenvolvidas no estado brasileiro, garantindo a fidedignidade dos dados disponibilizados.

2 CONTROLE E TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

2.1 Controle social

O art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (CF), deixa claro que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Dessa forma, fica estabelecida a delegação originária da sociedade, o verdadeiro “principal”, de acordo com a terminologia da Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976), para o Estado buscar os objetivos fundamentais relacionados no art. 3º da Carta Magna:

- I. constituir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A fundamentação legal do controle no Brasil está prevista na Constituição Federal (CF/1988), em seus artigos 70 a 74, os quais se referem

aos dois tipos de controle existentes na administração pública: o controle interno e o controle externo.

De acordo com Castro (2011, p. 293), o controle interno é:

O conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações dele decorrentes, tendo como objetivo funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e como um instrumento de proteção e defesa do cidadão.

Em relação ao controle externo, Peter e Machado (2014) esclarecem que deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito no qual é fiscalizado, a fim de permitir, com isso, maior grau de independência e efetividade em suas ações. Portanto, diferencia-se do controle interno por ser realizado por terceiros. A matéria que trata do controle externo na gestão pública está determinada na CF/1988 e nas demais constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios, nas quais estão previstas as funções do poder legislativo e do próprio tribunal de contas.

O controle na administração pública (SILVA, 2002) emerge diante da necessidade de correção dos rumos da administração, legitimada nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, frente aos interesses da sociedade e da obrigação ética na utilização regular dos recursos públicos.

No entendimento de Arruda e Teles (2010), o controle social é o envolvimento da sociedade nos assuntos de interesse coletivo, ligados à gestão pública, por meio de um conjunto de ações previstas em lei. Este controle tem como objetivo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais, com ação direta individual ou coletiva, que se adiciona aos órgãos institucionais legalmente criados para esta finalidade, todos incumbidos do mesmo propósito, a defesa do interesse público.

Para a Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2012), é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os

cidadãos possam tomar parte no controle dos gastos públicos e colaborar, assim, com a gestão pública.

Registre-se que são inúmeras as experiências de participação social na América Latina e na Europa Ocidental: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, entre outras (FONT, 2001; ZICCARDI, 2004), medidas estas que corroboram o aumento da transparência pública.

2.2 Transparência pública

No Brasil os princípios da Administração Pública estão no artigo 37 da CF de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. De acordo com Platt Neto, Cruz, Ensslin e Ensslin (2007, p. 78) “extraí-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública”.

Segundo os autores, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal que deriva do princípio constitucional da publicidade. Contudo, destacam que:

A transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível ao princípio da transparência, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações, sendo este mais amplo que o princípio da publicidade (PLATT NETO; CRUZ; ENSSLIN; ENSSLIN, 2007, p. 75).

Outro conceito atual relacionado à transparência é o de governança corporativa, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), através do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa (CMPGC), que traz as boas práticas de governança corporativa, tendo oficializado o seguinte conceito:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2015, p. 20).

Os princípios básicos que inspiram o código das melhores práticas de governança corporativa, também aplicados à governança pública, são: (a) a transparência; (b) a equidade; (c) a prestação de contas (*accountability*); e (d) a responsabilidade corporativa. A adequada aplicação dos princípios resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações com terceiros.

Segundo o CMPGC, o princípio da transparência rege mais do que a “obrigação de informar”: a administração deve cultivar o “desejo de informar”, disponibilizando informações de seu interesse e não apenas as impostas por convenções, leis e regulamentos, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança (IBGC, 2015).

Kissler e Heidemann (2006) afirmam que o setor público exerce papel fundamental para a sociedade, e a efetiva governança nesse setor pode contribuir para o uso eficaz dos recursos, para o qual a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos, o aperfeiçoamento na administração e a consequente entrega dos serviços, contribui melhorando sensivelmente a qualidade de vida das pessoas.

De forma a tornar viável essa melhoria, o Brasil, através de sua Carta Magna de 1988, disciplinou o acesso à informação, conforme leitura do inciso XXXIII do artigo 5º:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Buscando ampliar a transparência e assegurar o direito fundamental de acesso à informação previsto no inciso acima, em 18 de novembro de 2011 foi aprovada no Congresso Nacional Brasileiro a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011b), conhecida como “Lei de Acesso à Informação (LAI)”. Entre as exigências da referida lei, está a obrigatoriedade dos órgãos públicos manterem um sítio eletrônico ou portal capaz de prestar contas aos cidadãos e mantê-los informados de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Por sua vez, a Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012 (CEARÁ, 2012), definiu regras específicas para implementar no estado do Ceará os dispositivos da LAI.

De acordo com a Lei de Acesso à Informação, artigo 3º, as diretrizes a serem seguidas pela administração pública, para assegurar o direito fundamental de acesso à informação, são as seguintes: a publicidade deve ser observada como preceito geral e o sigilo deve ser exceção; deve-se priorizar a divulgação (*disclosure*) de informações de interesse público ainda que não haja solicitações nesse sentido; deve-se promover a utilização de meios eletrônicos e fomentar a transparência e o controle social da atividade administrativa.

A partir da iniciativa pioneira do governo federal, atualmente diversos estados e municípios também procuram dar transparência às suas gestões por meio dos portais de transparência (BRASIL, 2012). Os portais da transparência dos municípios cearenses são uma dessas iniciativas. Nelas são apresentadas informações provenientes da execução orçamentária e financeira dos respectivos municípios, bem como são disponibilizadas informações sobre orçamento, repasses, contratos, convênio, licitações, obras e reformas e dados da folha de pessoal dos referidos municípios.

2.3 Trabalhos sobre o nível de *disclosure*

Em relação aos estudos empíricos anteriores sobre controle social,

transparência e portais da transparência, foram identificados alguns estudos, conforme breve descrição adiante.

Segundo Roberts (2006), em 1990, poucos países possuíam leis nacionais gerais de acesso à informação pública. Só no período de 2000 a 2005, 34 países sancionaram leis de acesso à informação pública (MICHENNER, 2011). Em 2013, esse contingente já se aproximava de cem países (BANISAR, 2018). De acordo com Angélico (2012), o Brasil tornou-se em 2011 o 89º país a dispor de uma LAI pública, a Lei nº 12.527/2011.

O estudo de Nunes (2013), abordou a transparência pública à luz da legislação brasileira, avaliando o nível de transparência das informações disponibilizadas por meio da internet pelos poderes executivos dos municípios com mais de 50.000 habitantes da região Sul do Brasil, considerando as exigências legais.

Para alcançar o objetivo proposto, a autora desenvolveu um modelo a partir de informações divulgadas pelos entes públicos. Tal ferramenta de intervenção utilizada para desenvolver a pesquisa é denominada Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Constructivista (MCDA-C).

Para aplicar o modelo, escolheram-se os municípios com população superior a 50.000 habitantes, da região Sul do Brasil. Inicialmente, dividiu-se a aplicação do modelo pelos estados que compõem a região, sendo, em seguida, apresentada a análise dos três estados. Por último, com base na avaliação realizada nos municípios, foi possível apresentar o ranking geral do nível de transparência dos municípios selecionados da região Sul.

Na conclusão, identificaram-se os municípios com maior (entre o nível neutro e bom) e menor nível de transparência. Também constatou-se que nenhum dos municípios avaliados apresentou nível de excelência. Nenhum sequer atingiu o nível bom, inferindo-se daí, além disso, que algumas exigências legais ainda não são cumpridas pelos entes municipais.

2.4 Hipóteses da pesquisa

Este estudo dá prosseguimento às pesquisas sobre transparência pública, controle social e portais da transparência, neste caso em específico, tratando dos municípios cearenses. Acredita-se que verificar como são disponibilizadas as informações ao cidadão, para aprimorar o nível de transparência do Governo como um todo, em seus diversos poderes, tende a fomentar a participação e o controle social.

Para tanto as hipóteses apresentadas se fundamentam em observações que analisaram a relação entre fatores característicos (indicadores populacionais, sociais e econômicos) dos municípios e as informações disponibilizados pelos portais da transparência dos entes cearenses.

2.4.1 Indicadores populacionais

Matias-Pereira (2010) diz que é fundamental para o desenvolvimento municipal um planejamento adequado, que deve envolver aumento de renda e sua distribuição, diminuição dos desníveis regionais, aumento da oferta de emprego e promoção da ocupação territorial, entre outros.

Em seu estudo, Avelino, Mario, Carvalho e Colauto (2011) apresentaram um índice de *disclosure* dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal e verificaram a existência de uma relação entre o *disclosure*, o número de habitantes e o volume de recursos arrecadados pelas entidades públicas analisadas. O índice em questão consistiu em um *checklist* englobando seis conjuntos de informações: (1) visão geral da entidade; (2) informações adicionais; (3) layout dos relatórios; (4) relatórios adicionais; (5) situação física e financeira; e (6) informações ambientais.

Paralelamente ressalta-se a importância dos censos, os quais cumprem a finalidade de registrar o total da população residente nos municípios. Nesse sentido, conforme Jannuzzi (2012), população é um critério

básico para repartição de vários tributos e recursos públicos, particularmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que responde pela sobrevivência financeira da maior parte dos municípios de pequeno porte no país. Pelo tamanho da população, define-se também o número de parlamentares nas câmaras municipais, assembleias legislativas e as bancadas de deputados dos estados na Câmara Federal, além de outros registros relevantes.

Analisando a localização geográfica dos municípios através da classificação em região de planejamento, apresentada pelo Estado do Ceará (CEARÁ, 2015), combinada com os dados populacionais dos anos de 2010 e 2017 e conseqüentemente com a densidade populacional (associada à população de 2017), e considerando que municípios com mais habitantes e mais densamente povoados exigem dos governantes maior nível de divulgação (*disclosure*) das informações inerentes à gestão pública, busca-se investigar a seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 1 (H1) – Os níveis de *disclosure* dos portais da transparência dos Municípios do estado do Ceará são influenciados positivamente por seus indicadores populacionais.

2.4.2 Indicadores sociais

A avaliação dos fatores que influenciam os indicadores socioeconômicos é relevante, considerando que conhecê-los pode permitir ao município potencializar os aspectos importantes que o caracterizam e que podem contribuir para seu desenvolvimento. A responsabilidade relativa à gestão fiscal e a correta aplicação dos recursos públicos em serviços, são a finalidade maior da gestão pública, e tem sido apontada como importante fator que contribui para o desenvolvimento socioeconômico de municípios (SOUSA; PLATT NETO, 2012).

Cruz (2010) investigou as características que poderiam estar associadas à divulgação das informações acerca da gestão pública disponibi-

lizadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros. Para atingir o objetivo proposto, a autora elaborou um Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), que inclui informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; informações sobre legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; formas de interação com os cidadãos e com a sociedade; análise do portal do município e informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão.

Além dos citados, há o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que ao longo dos últimos anos tem acompanhado e divulgado estudos relacionados ao desenvolvimento municipal no Brasil, abrangendo as áreas da educação, saúde e emprego e renda. Este índice tem sido utilizado por diversos estudos acadêmicos como proxy para medir o grau de desenvolvimento de municípios brasileiros.

Face às considerações apresentadas, combinadas com as exigências tanto da LRF como da LAI, e considerando que municípios com melhores níveis de indicadores sociais apresentam maior grau de divulgação (*disclosure*) das informações por parte dos seus gestores públicos, busca-se avaliar a seguinte hipótese:

Hipótese 2 (H2) – Os níveis de *disclosure* dos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará são influenciados positivamente por seus indicadores sociais.

3 METODOLOGIA

Para enquadramento metodológico deste estudo, utilizou-se a proposta desenvolvida por Mattar, Oliveira e Motta (2014), de forma que, quanto à natureza da variável, a pesquisa caracteriza-se como quantitativa, vez que busca identificar, com base na observação da lei pelos pesquisadores, as informações dos sítios eletrônicos dos municípios do estado do

Ceará, (98 municípios) com o objetivo de investigar aquelas relacionadas à transparência exigidas pela legislação.

Nesse tipo de pesquisa, conforme Raupp e Beuren (2003, p. 92), concebem-se “análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”. Para tanto tomou-se por base modelo desenvolvido por Nunes (2013).

Em relação aos objetivos, esta pesquisa é descritiva, pois se propôs a descrever características de determinada população, neste caso o universo dos municípios cearenses (COLLIS; HUSSSEY, 2005).

No que diz respeito ao grau de cristalização do problema, a pesquisa em tela se classifica como exploratória, de modo a ampliar o conhecimento sobre as informações e serviços que favorecem a transparência na gestão dos recursos públicos municipais, buscando contribuir para solucionar um problema específico, no caso, a adequação à Lei de Acesso à Informação.

Acerca da coleta de dados, utilizaram-se dados primários, uma vez que as informações foram coletadas nos sítios eletrônicos dos municípios do estado do Ceará, por meio da aplicação de um modelo de análise da transparência digital.

3.1 Delimitação do estudo

Neste trabalho, optou-se por analisar os sítios eletrônicos de 98 municípios cearenses, divididos em catorze regiões de planejamento, conforme texto da Lei Complementar nº 154/2015 (CEARÁ, 2015), de forma que foram selecionados os cinco maiores municípios em termos de população de cada região de planejamento, por meio do último censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas). A amostra final obtida foi, portanto, de 98 municípios, em uma população de 184 municípios.

O plano amostral dos municípios tem sua distribuição evidenciada na Tabela 1.

Tabela 1: Plano amostral dos municípios

Classificação	Nº de municípios	Percentual (%)	População (2017)	Percentual Pop. (%)
Total de municípios cearenses	184	100%	8.963.663	100%
Total de municípios que não participaram da amostra	86	46,7%	1.975.510	22,0%
Total de municípios que participaram da amostra	98	53,3%	6.988.153	78,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

No que diz respeito à extensão temporal da pesquisa quanto aos indicadores populacionais e sociais, utilizou-se como base o ano de 2017, com exceção da população, dado coletado para os anos de 2010 e 2017.

3.2 Procedimentos para a coleta e tratamento dos dados

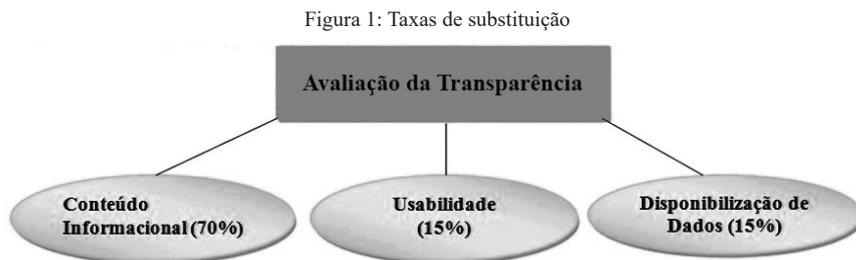
O procedimento de coleta das informações foi realizado por meio de um roteiro de navegação orientada, com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos legais. Foram acessados os sítios eletrônicos dos municípios cearenses, nos meses de janeiro a setembro de 2018, com vistas a realizar a análise dos 98 municípios selecionados.

Para alcançar o primeiro objetivo específico, que se dispõe a identificar os elementos disponíveis nos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará quanto ao conteúdo informacional, à usabilidade e à disponibilização de dados, foi adotado o modelo desenvolvido por Nunes (2013), que foi construído por meio da metodologia MCDA-C, embasada no estudo de Platt Neto (2005). A MCDA-C procura construir um modelo com base em juízo de valor para apresentar recomendações, em vez de encontrar uma solução ótima (ROY, 1993).

Justifica-se a adoção do modelo exposto em vista da necessidade

de considerar não somente os critérios previstos em lei, mas também a percepção do avaliador em relação ao nível de transparência apresentado nos portais dos municípios analisados.

O modelo foi inicialmente utilizado para avaliar a transparência dos portais municipais do estado do Rio Grande do Sul, em conjunto com as exigências legais (Lei Complementar nº 101 de 2000 – LRF, Lei Complementar nº 131/2009, Decreto nº 7.185/2010 (BRASIL, 2010) e a LAI – Lei nº 12.527/2011), sendo definidos quais elementos devem estar disponíveis nos sítios avaliados, dentro das áreas de preocupação: conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização de dados, e suas respectivas taxas de substituição, conforme Figura 1.



Fonte: Adaptado de Nunes (2013).

São áreas de preocupação do conteúdo informacional (ou seja, objeto de análise quando da mensuração do Idlai): peças orçamentárias (verifica a divulgação das peças orçamentárias, LDO, LOA, PPA); classificação orçamentária (verifica a divulgação das despesas por unidade orçamentária, função programática, programa – projetos, ações e atividades –, natureza da despesa e fonte de recursos); despesas (verifica a divulgação do empenho, liquidação e pagamento); beneficiários (verifica a divulgação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento); bem ou serviço prestado (verifica informações sobre o bem ou serviço prestado, quando for o caso); processos de contratação (verifica informações sobre

os procedimentos licitatórios, editais e resultados, contratos e convênios); receitas (verifica a divulgação dos valores de todas as receitas – previsão, lançamento e recebimento – pertencentes as unidades, compreendendo no mínimo a sua natureza); perfil organizacional, subdivido em competências e estrutura (verifica a divulgação do registro das competências e estrutura organizacional); informações para contato (verifica a divulgação dos endereços e números de telefones das unidades, bem como seus horários de atendimento ao público); acompanhamento de obras (verifica informações para o acompanhamento de obras); força de trabalho (verifica as informações dos servidores através da remuneração, quadro de pessoal, descrição dos servidores, situação dos cargos, concursos públicos e diárias).

Quanto à usabilidade, as áreas de preocupação são: acesso e pesquisa (verifica a permissão de acesso das informações – acesso –, bem como a disponibilização de perguntas mais frequentes – Perguntas – e a disponibilização de ferramenta de busca – ferramenta de Busca); tratamento da informação através da gravação de relatórios (verifica a possibilidade de gravação de relatórios) e da autenticidade das informações (verifica a garantia da autenticidade das informações); e retorno ao usuário (verifica a disponibilização de dados para comunicar-se com o órgão – comunicações – e a existência de alternativa para pedido de acesso à informação – solicitações).

Já em relação à disponibilização de dados, as áreas de preocupação são: atualização (verifica a atualização das informações); e série histórica (verifica a captura temporal das informações).

Com base nas áreas de preocupação as taxas de substituição foram definidas por Nunes (2013) de modo a gerar entendimento a respeito do contexto decisório. Neste caso, como as áreas foram 1 – conteúdo informacional, 2 – usabilidade e 3 – disponibilização de Dados, julgou-se que o primeiro salto (swing) deveria ocorrer em 1 – Conteúdo Informacional, sendo-lhe atribuído 100 pontos, depois 21 pontos para 2 – usabilidade e 3 – disponibilização de dados. Posteriormente, para harmonizar os valo-

res em torno de 1, dividiram-se os pontos relativos a cada critério pelo total de pontos: 1 (100/142 = 0,70 ou 70%), 2 (21/142 = 0,15 ou 15%) e 3 (21/142 = 0,15 ou 15%), conforme apresentado na Figura 1.

Desta forma, cabe operacionalizar a avaliação global de transparência dos portais dos municípios cearenses por meio da seguinte equação matemática de agregação aditiva:

$$V(a) = \sum_{i=1}^{i=n} w_i x v_i$$

Onde:

= Valor do desempenho global do município (a);

w_i = Taxa de substituição no critério de avaliação;

v_i = Valor do desempenho local no critério de avaliação;

n = Número de critérios de avaliação do modelo.

Na consolidação dos dados deste instrumento por Nunes (2013), com adaptações, foi aplicada uma escala qualitativa do tipo nominal, tendo como bases os níveis de impacto “neutro” (2) e “bom” (4), utilizando-se uma escala de 1 a 5. Segundo Hair Jr., Babin, Money e Samouel (2005), a escala nominal usa números para identificar e classificar objetos, indivíduos e eventos.

Nunes (2013) utilizou uma escala cardinal de – 50 a 150, com “0” sendo 2 (equivalente ao nível “neutro” – demonstra que apenas o mínimo exigido pela legislação foi atendido) e o “100” sendo 4 (equivalente ao nível “bom” – evidencia-se nível de excelência em transparência).

Após definir os requisitos, baseados em Nunes (2013), foram estabelecidos os níveis (não atende – 1, neutro – 2, regular – 3, bom – 4 e excelente – 5) de referências, que compõem os requisitos por seu grau de importância. Após aplicar esses níveis, foram realizadas as avaliações dos portais da transparência dos municípios cearenses.

Para alcançar o segundo objetivo específico, que é avaliar quais indicadores populacionais e sociais contribuem para os níveis de *disclosure* dos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará como instrumentos de apoio ao exercício do controle social, este estudo fez um levantamento de características próprias dos municípios cearenses (população, região de planejamento, densidade demográfica, IDHM, índice de pobreza, IFDM (Firjan)) de forma a criar uma métrica entre o nível de informações disponibilizadas pelos portais avaliados e os dados coletados, referentes ao ano de 2017, a fim de observar se existe correlação entre as variáveis analisadas.

3.3 Coleta de dados

Nesta pesquisa foram utilizados dados primários coletados diretamente dos sítios eletrônicos dos municípios selecionados. Para levantamento dos dados quanto ao conteúdo informacional (ContInf), usabilidade (Usab) e disponibilização de dados (DispDad) que compõem a amostra da pesquisa foi utilizado o mesmo procedimento de Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012).

Levantaram-se dos municípios os endereços das respectivas *homepages*. Para identificá-las foi utilizada a plataforma de busca on-line do Google, adotando-se a expressão padrão “Prefeitura Municipal de [nome do município]”.

Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), esta seria a forma mais simples para um cidadão leigo em “tecnologia de informação” localizar a *homepage* de seu município. As *homepages* dos municípios são sítios institucionais e, por isso, foram considerados válidos os sítios que possuíam a extensão “.gov.br”, definida pela seguinte configuração: “nome do município.sigla do estado.gov.br”.

Constatou-se que todos os municípios analisados possuíam sítios

institucionais, exceto um município pertencente à região de planejamento da Serra da Ibiapaba, cujo sítio não estava em operação. Após validar os sítios institucionais, aplicou-se diretamente o formulário proposto para cada um dos 98 municípios, conforme a Tabela 2, a qual apresenta a avaliação de um dos municípios pesquisados, com índice de avaliação de 24.

Tabela 2: Avaliação de transparência de um dos portais municipais cearenses

	Avaliação da transparência do portal	Taxas de substituição	Nível de desempenho	Avaliação (pontuação)
	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	–	–	24
1.	CONTEÚDO INFORMACIONAL	70%	–	15
1.1	Peças orçamentárias	10%	3	50
1.2	Classificação orçamentária	10%	–	0
1.2.1	Unidade orçamentária	20%	2	0
1.2.2	Funcional programática	20%	2	0
1.2.3	Programa (projetos, ações e atividades)	20%	2	0
1.2.4	Natureza da despesa	20%	2	0
1.2.5	Fonte de recursos	20%	2	0
1.3	Despesas	10%	–	0
1.3.1	Empenho	34%	2	0
1.3.2	Liquidação	33%	2	0
1.3.3	Pagamentos	33%	2	0
1.4	Beneficiários	10%	2	0
1.5	Bem ou serviço prestado	10%	2	0
1.6	Processos de contratação	10%	–	112,5
1.6.1	Procedimento licitatório	25%	5	150
1.6.2	Editais e resultados	25%	5	150
1.6.3	Contratos	25%	4	100
1.6.4	Convênios	25%	3	50
1.7	Receitas	10%	–	0
1.7.1	Previsão de receitas	34%	2	0
1.7.2	Lançamento de receitas	33%	2	0
1.7.3	Recebimento de receitas	33%	2	0

Tabela 2: Avaliação de transparência de um dos portais municipais cearenses (continuação)

	Avaliação da transparência do portal	Taxas de substituição	Nível de desempenho	Avaliação (pontuação)
1.8	Perfil organizacional	10%	–	50
1.8.1	Competências e estrutura	50%	4	100
1.8.2	Informações para contato	50%	2	0
1.9	Acompanhamento de obras	10%	1	-50
1.10	Força de trabalho	10%	–	-16
1.10.1	Remuneração	17%	1	-50
1.10.2	Quadro de pessoal	17%	1	- 50
1.10.3	Descrição dos servidores	17%	1	- 50
1.10.4	Situação dos cargos	17%	1	- 50
1.10.5	Concursos públicos	17%	1	- 50
1.10.6	Diárias	17%	5	150
2.	USABILIDADE	15%	–	67
2.1	Acesso e pesquisa	34%	–	50,5
2.1.1	Acesso	34%	4	100
2.1.2	Perguntas	33%	3	50
2.1.3	Ferramenta de busca	33%	2	0
2.2	Tratamento da informação	33%	–	75
2.2.1	Gravação de relatórios	50%	4	100
2.2.2	Autenticidade das informações	50%	3	50
2.3	Retorno ao usuário	33%	–	75
2.3.1	Comunicações	50%	2	0
2.3.2	Solicitações	50%	5	150
3.	DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS	15%	–	25
3.1	Atualização	50%	3	50
3.2	Série histórica	50%	2	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

3.4 Tratamento dos dados

Para operacionalizar a pesquisa, os dados foram tratados com as seguintes técnicas: (i) estatística descritiva e proporções; (ii) análise através de testes de correlação e (iii) regressão linear associada a modelos. Para

os referidos procedimentos utilizou-se o *Software for Statistics and Data Science* – Stata® versão 14 e planilhas eletrônicas.

Neste estudo, buscou-se conhecer em que medida os portais da transparência dos municípios do estado do Ceará cumprem os requisitos mínimos exigidos pela LAI de divulgação das informações de interesse coletivo relacionados aos indicadores populacionais, sociais e econômicos. Observou-se ainda o comportamento dos resultados diante da inclusão das variáveis binárias relacionadas às mesorregiões do estado do Ceará.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise processada diz respeito à análise sobre o Índice de Acesso à Informação (Idlai), cuja variação é de – 50 (Ruim) a 150 (Excelente), distribuída em conteúdo informacional (ContInf), usabilidade (Usabil) e disponibilização de dados (DispDad).

Observou-se que a maioria dos municípios pesquisados está no estágio entre neutro e bom, e que nenhum município está no estágio de excelência, que seria 150, em termos de transparência.

A Tabela 3 mostra a estatística descritiva do Índice de Acesso à Informação quanto ao conteúdo informacional, à usabilidade e à disponibilização dos dados.

Tabela 3: Estatística descritiva para o Índice de Acesso à Informação, distribuída em conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização dos dados

Estatística	IDLAI	ContInf	Usabil	DispDad
N	98	98	98	98
Média	27,500	27,551	6,480	48,214
Mediana	31,5	30,500	6,000	50,000
Desvio padrão	20,188	21,343	14,436	48,859
Coef. de variação	0,734	0,775	2,228	1,013
Mínimo	– 18,000	– 33,000	– 33,000	– 50,000
Máximo	66,000	69,000	67,000	100,000
p10	– 4,000	– 8,000	– 8,000	– 25,000

Tabela 3: Estatística descritiva para o Índice de Acesso à Informação, distribuída em conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização dos dados (continuação)

Estatística	IDLAI	ContInf	Usabil	DispDad
p90	53,000	50,000	20,000	100,000
p5	- 12,000	-13,000	- 14,000	- 25,000
p95	57,000	58,000	36,000	100,000
p1	- 18,000	- 33,000	- 33,000	- 50,000
p99	66,000	69,000	67,000	100,000

Nota: Índice de Acesso à Informação: Idlai. Conteúdo Informacional: ContInf. Usabilidade: Usabil. Disponibilização de Dados: DispDad. p10: indica que 10% dos dados estão ordenados a sua esquerda. p90: indica que 90% dos dados estão ordenados a sua esquerda. p5: indica que 5% dos dados estão ordenados a sua esquerda. p95: indica que 95% dos dados estão ordenados a sua esquerda. p1: indica que 1% dos dados estão ordenados a sua esquerda. p99: indica que 99% dos dados estão ordenados a sua esquerda.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Em relação ao Idlai, a média é baixa (27,500). Há variabilidade, como se vê pelo coeficiente de variação de 0,734. Observa-se também que o valor mínimo de Idlai é de - 8,000, demonstrando que existem municípios que não atendem ao exigido na legislação.

4.1 Indicadores populacionais

Além da análise exposta na Tabela 3, a Tabela 4 mostra a estatística descritiva dos indicadores populacionais selecionados neste estudo, relacionados diretamente à população nos anos de 2010 e 2017 (Pop2010 e Pop2017), associando a Pop2017 com a densidade populacional (DensPop).

Tabela 4: Estatística descritiva para indicadores populacionais

Estatística	Pop2010	Ln2010	Pop2017	Ln2017	DensPop
N	98	98	98	98	98
Média	67.294,36	10,276	71.307,68	10,317	172,664
Mediana	30.041,00	10,310	30.795,50	10,335	36,173
Desvio padrão	248.441,80	1,019	264.659,40	1,031	862,373

Tabela 4: Estatística descritiva para indicadores populacionais (continuação)

Estatística	Pop2010	Ln2010	Pop2017	Ln2017	DensPop
Coef. de variação	3,69	0,099	3,71	0,100	4,995
Mínimo	4.164,00	8,334	3.632,00	8,198	7,023
Máximo	2.452.185,00	14,712	2.609.716,00	14,775	8.286,654
p10	7.316,00	8,898	7.668,00	8,945	17,555
p90	80.604,00	11,297	85.991,00	11,362	119,699
p5	6.126,00	8,720	6.337,00	8,754	13,550
p95	188.233,00	12,145	203.682,00	12,224	291,544
p1	4.164,00	8,334	3.632,00	8,198	7,023
p99	2.452.185,00	14,712	2.609.716,00	14,775	8.286,654

Nota: Pop2010: população no ano de 2010. Ln2010: Logaritmo da população no ano de 2010. Pop2017: população no ano de 2017. Ln2017: logaritmo da população no ano de 2017. DensPop: densidade populacional.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

A população (Pop2017) dos municípios estudados, que representa 78% dos habitantes do estado do Ceará (vide Tabela 1), apresenta média de 71.307,68, com valor mínimo de 3.632,00 e máximo de 2.609.716,00. Há um desvio padrão de 264.659,40 e merece registro o dado p95, indicando que 95% dos municípios têm população de até 203.682,00 habitantes, restando demonstrada a representatividade da amostra.

4.2 Indicadores sociais

A Tabela 5 mostra a estatística descritiva dos indicadores sociais selecionados, neste caso, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice de Gini (Gini), Índice de Pobreza (IndPob), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nos anos iniciais e finais (IDEBIn e IDEBFin, respectivamente), Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Emprego e Renda Firjan (IFEmp), Índice de educação Firjan (IFEdu), Índice de saúde Firjan (IFSau).

Vale registrar que a análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) apresentou média de 0,619, comparado com o medido no Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) calculado pela Firjan, no qual a média é de 0,664. Os valores foram praticamente iguais, demonstrando a homogeneidade dos dados coletados.

Tabela 5: Estatística descritiva para indicadores sociais

Estatística	IDHM	GINI	IndPob	IDEBIn	IDEBFin	IFDM	IFEmp	IFedu	IFSau
N	98	98	98	97	97	98	98	98	98
Média	0,619	0,420	59,481	5,840	4,576	0,664	0,426	0,773	0,808
Mediana	0,612	0,420	59,460	5,700	4,600	0,672	0,426	0,774	0,819
Desvio padrão	0,035	0,025	7,765	0,838	0,470	0,082	0,108	0,048	0,074
Coef. de variação	0,057	0,060	0,131	0,144	0,103	0,124	0,253	0,063	0,091
Mínimo	0,559	0,370	39,920	4,600	3,600	0,000	0,000	0,659	0,620
Máximo	0,754	0,510	76,940	8,800	6,300	0,836	0,744	0,901	0,965
p10	0,581	0,390	49,300	5,000	4,000	0,612	0,287	0,714	0,697
p90	0,675	0,450	68,600	7,200	5,100	0,727	0,526	0,833	0,899
p5	0,569	0,380	44,300	4,800	3,900	0,594	0,258	0,687	0,688
p95	0,686	0,460	72,240	7,800	5,600	0,745	0,636	0,867	0,919
p1	0,559	0,370	39,920	4,600	3,600	0,000	0,000	0,659	0,620
p99	0,754	0,510	76,940	8,800	6,300	0,836	0,744	0,901	0,965

Nota: IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Gini: Índice de Gini (mede o grau de concentração de renda em determinado grupo – diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos). IndPob: índice de pobreza. IDEBIn e IDEBFin: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nos anos iniciais e finais, respectivamente. IFDM: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. IFEmp: Índice de Emprego e Renda Firjan. IFedu: Índice de Educação Firjan. IFSau: Índice de Saúde Firjan.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

O Índice de Gini (Gini), que mede a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, apresentou média de 0,420, cujos valores máximos e mínimos foram, 0,370 e 0,510, respectivamente, fato que caracteriza os municípios da amostra em situação de média, uma vez que

Gini varia de 0 a 1 (alguns apresentam de 0 a 100), sendo o valor 0 a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda e o valor 1 (ou 100) o extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

No que diz respeito ao Índice de Pobreza (IndPob), a média é de 59,481, tendo como coeficiente de variação o valor de 0,131, que indica pouca variabilidade nos resultados obtidos.

4.3 Estimação de modelos

Com o intuito de analisar a relação do Índice de Acesso à Informação (Idlai) e seus componentes, conteúdo informacional (ContInf), usabilidade (Usabil) e disponibilização dos dados (DispDad), sobre os atributos municipais coletados e variáveis binárias (*dummies*) de região (mesorregião), utilizou-se nesta pesquisa o procedimento de análise de regressão linear multivariada.

A estimação do modelo econométrico permite avaliação mais aprofundada dos possíveis atributos municipais determinantes do Índice de Acesso à Informação (Idlai). Assim procedeu-se à construção de quatro modelos de forma a associar os atributos municipais estudados. A Tabela 6 contém os resultados da estimação dos modelos.

Tabela 6: Fatores determinantes do Idlai (regressão)

Variável	(I)		(II)		(III)		(IV)	
	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p
Gini	-0,45	0,654	-0,83	0,409				
IDHM					-0,83	0,410	-1,08	0,282
IFEdu	-1,36	0,177	-1,46	0,147	-1,22	0,225	-1,29	0,201
LnRecTot	0,34	0,733	-0,20	0,843	0,31	0,758	-0,50	0,622
LNPIB	0,16	0,874	0,37	0,709	0,50	0,620	0,82	0,417
SalMed	0,20	0,843	0,02	0,984	0,20	0,844	0,03	0,980
LnPop2017	-0,37	0,713			-0,36	0,717		
DensPop			2,32	0,023			2,28	0,025

Tabela 6: Fatores determinantes do Idlai (regressão) (continuação)

Variável	(I)		(II)		(III)		(IV)	
	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p
Cons	0,52	0,603	1,28	0,205	0,43	0,668	1,08	0,283
N	98		98		98		98	
F	0,6309		0,2516		0,6751		0,3514	
Valor-p	- 0,010		- 0,010		- 0,010		- 0,010	
R ²	0,008		0,012		0,008		0,013	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Na análise, pode-se observar que os resultados são pífios, pois o R², que mede o grau de ajustamento da reta de regressão da amostra e indica a proporção de quanto as variáveis independentes influenciam a variável dependente, é inferior a 1%.

Contrariamente ao esperado (hipóteses), observa-se efeito positivo do Índice de Acesso à Informação (Idlai) sobre os atributos municipais, sejam eles populacionais ou sociais, com exceção da DensPop (Densidade Populacional (2017) hab/km²) que se mostra um fator determinante do Idlai. O efeito positivo da densidade sobre o índice é significativo nos modelos estimados (II e IV).

Desta forma, os resultados indicam que municípios mais densamente povoados tendem a ter melhores Idlai (Modelos II e IV). Este efeito pode ter relação com o poder de pressão de uma população mais adensada sobre a administração pública.

Para alguns dos atributos municipais, o efeito verificado foi negativo sobre o Idlai. O possível efeito motiva a inclusão dos demais atributos municipais, bem como a utilização como fator determinante dos componentes do Idlai: conteúdo informacional (ContInf), usabilidade (Usabil) e disponibilização dos dados (DispDad). Os resultados também não confirmam as hipóteses do efeito positivo dos atributos municipais sobre o Índice de Acesso à Informação (Idlai).

5 CONCLUSÃO

Diante da obrigatoriedade dos órgãos públicos em manterem um sítio ou portal capaz de prestar contas aos cidadãos e demais interessados sobre os atos e a gestão dos gastos públicos, mas, principalmente, pelo direito intrínseco do acesso às informações, e por a transparência ser uma das ações governamentais pressupostas para a participação ativa do cidadão no controle social, este estudo investigou em que medida os portais da transparência dos municípios do estado do Ceará cumprem os requisitos mínimos, exigidos pela Lei de Acesso à Informação.

O objetivo geral desta pesquisa foi desenvolver um modelo de avaliação do grau de completude e conformidade das informações divulgadas pelos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará, através da criação de um índice respectivo, com base na legislação brasileira. Para tanto tomou-se como base o modelo de análise do acesso à informação proposto por Nunes (2013).

Os resultados observados nos 98 municípios pesquisados permitiram identificar os elementos disponíveis nos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará quanto ao conteúdo informacional, à usabilidade e à disponibilização de dados, verificando-se que o índice médio avaliado ficou entre o nível neutro e bom, com destaque para a quantidade considerável de municípios que apresentaram Idlai negativo, ou seja, entes que sequer atendem ao exigido na legislação.

Os dados revelaram que indicadores populacionais e sociais dos municípios não influenciam os níveis de *disclosure* dos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará como instrumentos de apoio ao exercício do controle social, uma vez que apenas o atributo municipal densidade populacional (DensPop) se mostrou fator determinante para dois dos quatro modelos estimados (II e IV). Verificou-se, inclusive, o inverso da hipótese aventada, ou seja, alguns atributos municipais apresentaram efeito negativo sobre o Idlai.

Tal fato pode se relacionar com o fato de 82,65% dos sítios eletrônicos pesquisados serem gerenciados por duas empresas (Empresa 1 – E1 e Empresa 2 – E2), sendo 54 municípios (55,10% do total de municípios pesquisados) pela E1 e 27 entes (27,55% do total de municípios pesquisados) pela E2. Este fator pode influenciar o índice de modo a homogeneizar as informações prestadas, criando uma mecanização na disposição dos dados.

Nessa perspectiva, pode-se concluir de forma geral que este estudo atingiu seu objetivo de investigar em que medida os portais da transparência dos municípios do estado do Ceará cumprem os requisitos mínimos exigidos pela Lei de Acesso à Informação.

Este trabalho contribui com outros estudos empíricos realizados no âmbito governamental, evidenciando o nível de transparência dos atos e da gestão dos recursos públicos, além de colaborar na verificação do cumprimento das exigências legais, fortalecendo a efetiva participação no controle social. Também auxiliou disponibilizando informações para futuras auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), cuja missão é assegurar à sociedade a regulação e efetiva gestão dos recursos públicos, haja vista a quantidade representativa de municípios que descumprem a legislação vigente.

Devem ser destacadas as limitações desta pesquisa: os dados coletados em momento específico do tempo, possibilitando alterações nas informações disponibilizadas posteriormente. Essas limitações se tornam assim sugestões para futuras pesquisas.

Por fim, a temática do controle social precisa ser continuamente revigorada, pela participação popular, pela vontade política e pela participação dos órgãos fiscalizadores. Isso representa não só um desafio, mas também uma oportunidade de fortalecer a democracia.

REFERÊNCIAS

AIROLDI, C. J.; SILVEIRA, M. A. C. A transparência na gestão pública como instrumento de controle social. **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**, Taquara, n. 160, p. 71-91, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2CDDNF3>. Acesso em: 29 set. 2019.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARRUDA, A. F.; TELES, J. S. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. **Revista Razão Contábil & Finanças**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 1-8, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/384F3wv>. Acesso em: 11 set. 2019.

AVELINO, B. C.; MARIO, P. C.; CARVALHO, L. N.; COLAUTO, R. D. Índice de *disclosure* nos estados brasileiros: uma abordagem da Teoria da Divulgação. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 8, 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2011. p. 1-16.

BANISAR, D. National right to information laws, regulations and initiatives 2018. **Social Science Research Network**, Amsterdam, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2BF0Ajq>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2011a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2Cuz-BHt>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília, DF: CGU, 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 maio 2010. Disponível em: <https://bit.ly/31qrRkb>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Disponível em: <https://bit.ly/2Z30aew>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, com suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CEARÁ. Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 22 out. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Cy3M0p>. Acesso em: 26 set. 2019.

CEARÁ. Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 11 jul. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3i1MWrl>. Acesso em: 26 set. 2019.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

CRUZ, C. F. **Transparência da gestão pública municipal**: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) –Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DINIZ, G. M. **A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos**. 2015. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Centro de Ciências da Comunicação e Gestão, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2NnQ-gia>. Acesso em: 22 out. 2019.

FONT, J. (org.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Tradução de Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Z6UG2h>. Acesso em: 24 set. 2019.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency Cost and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KISSSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTAR, F. N.; OLIVEIRA, B.; MOTTA, S. L. S. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014. v. 1.

MICHENER, R. G. **Conceptualizing the quality of transparency**. Global Conference on Transparency Research, 2011.

NUNES, G. S. F. **Avaliação da transparência pública a luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região Sul do Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/31dOeth>. Acesso em: 11 out. 2019.

PAIVA, C. P. R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Anpad, 2009. p. 1-15.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

PUDDEPHATT, A. **Exploring the role of civil society in the formulation and adoption of access to information laws: the cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom**. Washington, DC: The World Bank, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2Z4WQj3>. Acesso em: 27 abr. 2019.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 22-23.

ROBERTS, A. S. **Blacked out: government secrecy in the information age**. New York: Cambridge University Press, 2006.

ROY, B. Decision science or decision-aid science? **European Journal of Operational Research**, Amsterdam, v. 66, p. 184-203, 1993.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002.

SOUZA, P.; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 11, n. 33, p. 66-81, 2012.

STIGLITZ, J. E.; PIETH, M. **Overcoming the shadow economy**. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

TI. Índice de Percepção de Corrupção 2017. *In*: **Transparência Internacional: Brasil**. Berlim, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Adp170>. Acesso em: 27 ago. 2019.

VICCARI JUNIOR, A.; CRUZ, F.; GLOCK, J. O.; HERZMANN, N.; TREMEL, R. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2009.

ZICCARDI, A. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. *In*: ZICCARDI, A. (coord.). **Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local**. México, DF: IIS, 2004. p. 245-272.