



TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Análise de Padrões e Princípios de Governança Corporativa nos Relatórios da Prefeitura Municipal de João Pessoa de 2014 a 2018

Adailton Alves da Silva¹, Rebeca Cordeiro da Cunha Araújo²

RESUMO

O presente estudo buscou, de maneira geral, analisar os padrões e princípios de governança corporativa da gestão do município de João Pessoa, no que se refere ao quesito transparência, por meio dos relatórios de gestão divulgados, no período de 2014 a 2018, no portal da transparência do município. A metodologia da pesquisa é qualitativa. Os relatórios foram submetidos à análise de conteúdo, por meio de categorias que nortearam a elaboração de um roteiro de observação. Os resultados apontam que, em geral, o município de João Pessoa apresenta boas características no que se refere à transparência da gestão. Foi possível perceber periodicidade e qualidade nas informações divulgadas, as quais são apresentadas de maneira intuitiva e didática. Ao longo dos anos, evidenciou-se que os relatórios ficaram mais elaborados e trouxeram acréscimos na evidenciação e fatos que garantem a qualidade não apenas da informação, mas também da gestão do município. Leis como LOA, LDO e PPA encontram-se disponíveis para todos os anos pesquisados. Receitas e despesas apresentam-se divulgadas e, mesmo quando há ausência de algum valor relacionado a estes itens, existem notas explicativas que justificam sua ausência. Em suma, o município de João Pessoa apresenta boas características no que se refere à transparência das informações e a sua divulgação é feita ampla e facilitada para qualquer usuário.

Palavras-chave: transparência; gestão pública; governança corporativa; divulgação.

¹ Graduando em Administração pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - Campus João Pessoa. E-mail: dada.alves.adm@gmail.com.

² Doutora em Administração. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - Campus João Pessoa. E-mail: rebeca.araujo@ifpb.edu.br



1 INTRODUÇÃO

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000, fortaleceu o princípio da publicidade, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal que, de acordo com Moreira Neto (2001, p. 4) “não deve ser entendida apenas com o sentido tradicional, de vinculação de uma pessoa a uma prestação, em cumprimento de uma obrigação determinada”, mas sim, ligada ao conceito anglo-saxônico de *accountability*. Ao acrescentar dispositivos à LRF, a Lei Complementar 131/2009, conhecida como a “Lei da Transparência”, estabelece quais instrumentos de transparência da gestão fiscal devem ter ampla divulgação aos cidadãos.

Somando-se à LRF, no fortalecimento da transparência pública, surgiu também a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei n.º 12.527/2011, que veio para regular o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, e contribuir para o aumento da eficiência do Poder Público, a diminuição da corrupção e a elevação da participação social na fiscalização das entidades públicas. Parte-se do pressuposto de que todas as informações custodiadas pelo poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, com ressalvas às hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas (BRASIL, 2011).

O grande objetivo tanto da LRF quanto da LAI é o de melhorar a governança pública e, conseqüentemente, a *accountability*, pois a primeira tem aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança por objeto, enquanto a segunda facilita o controle e o monitoramento de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (TCU, 2014).

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

Diante disso percebe-se a necessidade de discutir sobre esta temática, dada a sua importância no contexto social atual. A disseminação da informação dos gastos dos impostos do contribuinte, permite que ele fiscalize e cobre de maneira eficiente a aplicação desses recursos nas áreas que julgue mais importantes. Isso justifica a pesquisa deste tema e o meu interesse em debruçar-me no mesmo. A escolha do município de João Pessoa se deu por ser a capital e maior município do estado da Paraíba, inferindo a ele grande importância.

Para tal finalidade, o objetivo geral que norteia esta pesquisa é analisar a transparência da gestão pública da prefeitura municipal de João Pessoa, sob a ótica dos padrões e princípios



da governança corporativa. Neste caminho, pretende-se verificar se os processos realizados por essa gestão são claros, se disponibilizam de maneira eficaz e de fácil entendimento as informações necessárias para fiscalização da população e se correspondem aos princípios de uma gestão pública adequada.

2 METODOLOGIA

QUADRO 1 – ESTRUTURA DE REFERÊNCIA PARA A ANÁLISE DE DADOS QUALITATIVOS

TEMAS	CATEGORIAS	ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO
DIVULGAÇÃO	Abertura de processos orçamentários	Desmembrar de que maneira os processos que envolvem orçamento são feitos e sua função.
	Transparência	Existe a disponibilidade de dados?
		Como é apresentada a organização desses dados?
		Os dados tem periodicidade de divulgação?
		A informação é fornecida com clareza e qualidade?
	Os dados disponíveis correspondem aos que devem estar disponíveis? Permitem a gestão (gerenciamento) através deles?	
Desempenho	A relação entre receitas e despesas, pressupõe que, num sistema de governança adequado, não se pode gastar mais do que se arrecada. Dito isto, o desempenho do planejamento fiscal é adequado?	
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Eficiência	A estrutura organizacional é eficiente para com as demandas do município?
	Responsabilidade, diversidade étnica cultural e ambiental	Entender o nível de comprometimento social e o cuidado com aspectos relativos a isto.

FONTE: Elaboração própria com base nos relatórios do portal da transparência de João Pessoa.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, a presente pesquisa utilizou o método do estudo de caso, enquadrando-se em uma abordagem qualitativa, sendo de natureza



descritiva, o que é frequentemente utilizado para coleta de dados e pesquisas de campo na área de estudos organizacionais.

O método de estudo de caso, segundo Yin (2001), caracteriza uma investigação científica que pesquisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência.

A etapa de coleta de dados foi realizada por meio de relatórios divulgados pela prefeitura Municipal de João Pessoa, localizada na Paraíba, através de uma pesquisa estruturada que buscou coletar e analisar estes dados. A pesquisa se utilizou de um roteiro de observação, para explorar as inter-relações entre os conceitos de governança corporativa e o nível de transparência na organização.

Paralelamente, utilizaram-se dados secundários sobre as práticas de governança corporativa do município em estudo (utilizaram-se informações que foram divulgadas no período de realização deste estudo). Ainda, como fontes secundárias, foram utilizados os relatórios anuais e trimestrais, no período entre 2014 e 2018, do município de João Pessoa. As informações foram coletadas nos portais eletrônicos do município e do governo do estado.

O Quadro 1 apresenta a estrutura de referência para a análise de conteúdo dos relatórios, conforme proposto por Bardin (2011). Foram definidos dois temas centrais, para verificação da situação em que se encontra a estrutura organizacional do município, bem como a divulgação das informações necessárias para consulta da população. Vinculados a cada um dos temas, foram apontadas as categorias que serviram de base para as análises e questionamentos que constituíram o roteiro de observação deste trabalho. É importante ressaltar que, para esta análise, foram utilizados os relatórios divulgados pelo portal da transparência do município de João Pessoa, entre o período de 2014 a 2018.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Toda organização, seja ela pública ou privada, precisa de um planejamento, coordenação e avaliação dos programas e iniciativas em vigor. No caso dos órgãos públicos, esse papel de análise e supervisão dos programas e orçamentos públicos é realizado pelo Gestor Público. De acordo com Lima (2013, pág.19), Gestão Pública consiste na aplicação de teorias da ciência da administração no gerenciamento das instituições do governo, utilizando conhecimentos sobre regulamentações legais específicas e técnicas modernas de gestão.

Os órgãos públicos são organizações do Estado que existem para fornecer à população subsídios para a sua sobrevivência: alimentação, educação, transporte, segurança, saúde e saneamento básico. Dentro desse contexto, a Gestão Pública aparece como um importante instrumento de acompanhamento e supervisão dos serviços prestados por esses órgãos. Não distante destes conceitos básicos, a gestão municipal se baseia nos fundamentos da gestão pública, buscando gerenciar os recursos de maneira eficiente para atender as necessidades da população.

Diante disso, e se enquadrando como entidade pública, o município possui um estatuto social no qual podem ser encontradas as diretrizes, os valores e as suas pretensões. É a partir dessas definições e de seu cumprimento, na prática, que se observa o nível de governança de



uma entidade. Estes são conceitos que, portanto, estão profundamente ligados à imagem de uma companhia.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), as bases da boa governança variam de acordo com o ambiente corporativo – regulatório e social – em que as organizações estão inseridas. Quatro princípios, no entanto, são fundamentais:

1. **Transparência:** as decisões e os processos devem se dar de maneira clara para os públicos com os quais a organização se relaciona – clientes, fornecedores, investidores, governo, sociedade -, os chamados *stakeholders*;
2. **Equidade:** todos os interessados nos negócios devem participar e ser tratados de maneira igualitária;
3. **Prestação de contas (*accountability*):** a organização deve prestar contas de seu trabalho, não só em relação aos recursos financeiros que administra, mas também em relação ao papel que exerce junto aos *stakeholders*;
4. **Responsabilidade corporativa:** uma visão mais ampla da atuação da organização em seu contexto social.

O alvo da Gestão Pública, assim como acontece na Administração Privada, é o “cliente”, nesse caso, a população como um todo, e, da mesma forma como acontece no setor privado, a Gestão Pública deve, ou ao menos, deveria garantir a satisfação desse cliente final.

O setor público é complexo, e as suas entidades não operam com uma estrutura legislativa comum ou têm uma forma ou tamanho organizacional padrão. É importante, então, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que são aplicados nos diferentes países e nos diferentes setores, cada qual tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes formas de responsabilidade na prestação de contas (IFAC, 2001).

Para Bresser Pereira (2001) a boa governança e o desenvolvimento político não estão diretamente relacionados com o desenvolvimento econômico, de sorte que um país que teve sucesso em termos econômicos, como os Estados Unidos, revela-se atrasado em termos sociais e políticos. A tentativa de ter-se melhor governança do que a sugerida pelo nível de renda per capita, porém, continua a ser o grande desafio que os países em desenvolvimento raramente conseguem superar.

A governança é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública. (BRESSER PEREIRA, 2001). Dessa forma podemos afirmar que a Governança Pública guarda similaridades importantes com a Governança Corporativa em sua essência, porém com formas diferentes de serem executadas.

À Governança Pública não cabe somente a divulgação de demonstrações financeiras e resultados quantitativos, mas sim informações customizadas que possam ser compreendidas pelos interessados (população) de maneira clara e com resultados qualitativos, com relatórios que façam com que o cidadão possa fazer comparações com resultados privados e, assim, sentir-se confortável ao ver que a gestão pública está sendo eficiente no gasto dos recursos públicos.

No Brasil, a governança pública, por sua vez, é apresentada por Pardini, Gonçalves e Camargos (2013, p. 41) como um “mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação”. Freitas e Dacorso (2014) afirmam



que a governança pública tem por finalidade assegurar compromissos concretos por parte dos governos, para o qual deve haver promoção da transparência, o aumento da participação cívica, o combate à corrupção e a utilização de novas tecnologias para tornar a gestão pública mais aberta, eficaz e responsável.

Os problemas decorrentes da falta de controle e de instrumentos de fiscalização dificultam avaliar se as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo as necessidades sociais. As questões relacionadas ao conflito de interesses entre aqueles que delegam a administração de suas organizações (sociedade civil) e aqueles que recebem esta delegação e administram (gestores públicos), são chamados de conflitos na relação entre principal e agente. Bobbio (1987) afirma que o Estado é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais.

A governança adota princípios como a transparência e a *accountability* para propor práticas de controle e acompanhamento da administração, a fim de evitar os problemas da relação agente e principal (BEZERRA, 2011). A adoção desses princípios aproxima a sociedade do poder público, fortalecendo a democracia e a participação social. A sua aplicação traz grandes benefícios para a coletividade.

Para Souza e Siqueira (2007), o termo, governança pública, é uma evolução do termo nova administração pública. A aplicação da governança no setor público está relacionada com a Nova Gestão Pública. A governança pública é o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações (BEZERRA, 2011).

Logo, a transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos. Na definição de transparência, são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009). Segundo Vishwanath e Kaufmann (1999) transparência engloba os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade.

A confiabilidade é a garantia de que a informação resulta da realidade vivida pelo órgão e precisa ser legitimada pelos órgãos de fiscalização, proporcionando segurança ao cidadão de que a informação é fidedigna. Através da divulgação das ações governamentais, a sociedade tem acesso à gestão das verbas públicas, contudo as informações necessitam ser confiáveis. Como afirmam Welch e Wong (2001), confiabilidade das informações é uma medida adequada de construção de transparência.

Os autores ainda dizem que o acesso atribuído à informação indicará se realmente há transparência. A dificuldade para a obtenção do material, os excessos de etapas para se adquirir determinado relatório representam pontos negativos a serem superados. Para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim quando tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas (BOBBIO, 1987).

Bobbio (1987) complementa que a compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público alvo necessita assimilar o que está sendo apresentado. Cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada.



Expondo somente informações relevantes que atendam as reais necessidades do público. Uma informação é vista como transparente ao apresentar a reunião dessas características.

Na visão de Ruediger (2002), o governo eletrônico promove relações em tempo real e de forma efetiva e ainda, potencializa as boas práticas de governança além de proporcionar uma mudança profunda nas estruturas de governo, o que gera mais efetividade, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. O autor complementa que essa ferramenta poderia ser considerada, uma possível chave para promoção de acessibilidade às informações fundamentais para articulação de apoios, capacitação de grupos de pressão, incremento da capacidade cívica e de capital social, além da promoção do desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil.

Ceneviva e Farah (2006) afirmam que os mecanismos de controle e fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos. Sacramento (2007) observa na transparência um instrumento capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e de aumentar a democracia entre o Estado e a sociedade.

A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas.

Além da confiabilidade da informação, é necessário atingir o nível de transparência esperado pelo cidadão. Vishwanath e Kaufmann (1999) apontam que, antes de implementar a transparência, é necessário avaliar qual transparência é desejável à sociedade. Para atingir tais objetivos é preciso a implantação de um padrão mínimo aceitável de transparência a ser adotado.

Para Florini (1999), a transparência requer a existência prévia de um padrão comum de comportamento que propicie uma melhor aplicabilidade da transparência. De forma a contribuir para a formação de um padrão, foram criadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, como já citadas.

É fato que se deve dar extrema atenção para a manutenção da transparência nos órgãos públicos. No entanto, para além disso, é importante ressaltar que existem duas vertentes para as quais a transparência pode servir. Ela poderá ser definida como transparência ativa, ou transparência passiva.

A transparência ativa é a divulgação de informações por iniciativa do próprio órgão público, sem que sequer tenha sido solicitada pelo administrado. Difere-se da transparência passiva, uma vez que na passiva, o cidadão só obteve as informações após requerer à Administração Pública.

Um bom exemplo de transparência ativa seria a publicação e esclarecimento de informações do interesse da população, no site oficial do órgão público. Ou seja, seria a divulgação proativa de toda e qualquer informação que seja de interesse público.

Quando se investe na transparência ativa, uma consequência natural (e excelente para a gestão pública) é a diminuição de pedidos sobre um mesmo tema. Ao deixar a informação (fácil) ao acesso da população, sem que o cidadão tenha de solicitar, o número de pedidos de



informações e esclarecimentos certamente diminuí. Dessa forma, pode-se dedicar o tempo que se dedicaria ao atendimento das solicitações de informação, a outras questões importantes da rotina do órgão público.

Além de evitar acúmulo de pedidos, os órgãos públicos acabam, conseqüentemente, reduzindo o custo que antes tinham com a prestação de informações solicitadas pelos cidadãos. Ao divulgar proativamente as informações de interesse público, a gestão pública acaba, conseqüentemente, sendo levada mais a sério e criando uma imagem de maior respeito junto à população.

Em suma, a prática de uma transparência ativa ajuda a reduzir o abismo que antes havia entre o administrado e o administrador, e favorece o controle social. Sem o acesso à informação, esse controle sequer poderá ser realizado. Facilitar o contato dos cidadãos também é fundamental nos órgãos públicos.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 ABERTURA DE PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS

O processo orçamentário compreende as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma dessas leis tem ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo. Entender esses ritos é o primeiro passo para a participação da sociedade no processo decisório, fortalecendo, assim, o exercício do controle social na aplicação dos recursos públicos.

TABELA 1 – DIVULGAÇÃO DE PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS DE 2014 A 2019

	PPA	LOA	LDO
2014	1	1	1
2015	1	1	1
2016	1	1	1
2017	1	1	1
2018	1	1	1

FONTE: Elaboração própria com base nos relatórios do portal da transparência de João Pessoa.

Dadas as definições, temos que, a proposta, aqui, é analisar se existe a devida divulgação, verificando a qualidade, organização, periodicidade e facilidade de acesso a essa informação. Foi tabelado, por meio de uma variável binária, a existência ou não dos arquivos referentes ao PPA, LDO e LOA, no período de análise. A variável binária é representada por 0 (zero) e 1 (um), onde zero significa que não há disponibilidade dos dados e 1 significa que há disponibilidade de dados.

Na Tabela 1, observa-se que, em todos os anos da análise, o portal da transparência do município de João Pessoa divulgou devidamente o PPA, a LDO e a LOA, pois eles são itens respectivos aos processos orçamentários, e estão dispostos em cada ano em questão, denotando,



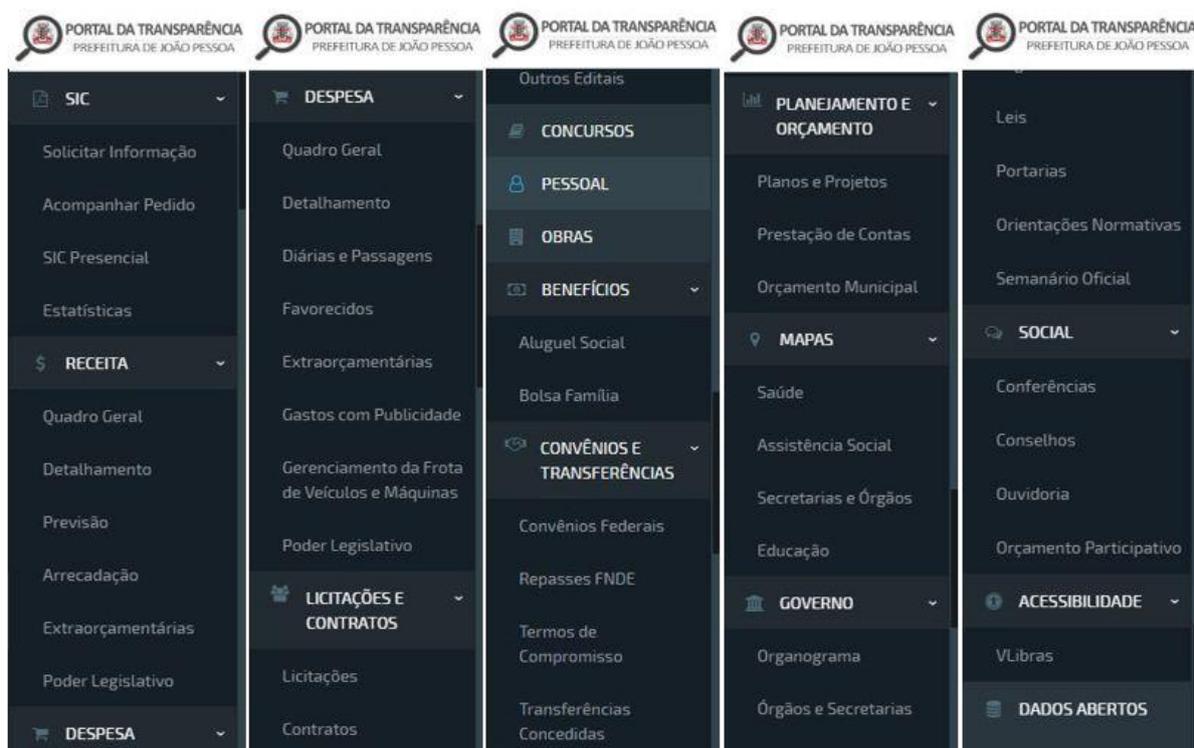
neste quesito, responsabilidade e qualidade na informação que é disponibilizada aos cidadãos locais.

4.2 TRANSPARÊNCIA

Considerando as exigências impostas pela Lei 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei 12.527/2001 – Lei de Acesso à Informação e a Instrução Normativa 89/2013 TCE/PB - o Ministério Público do Estado, através do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, estabeleceu vários quesitos que devem constar nos Portais da Transparência dos entes municipais. Dito isto, e usando como referência os questionamentos elencados no quadro 1 para a categoria Transparência, foi verificado se as informações presentes no portal do município em questão atendem tais requisitos.

Os dados definidos pela lei, acima citada, são devidamente publicados no portal da transparência de João Pessoa. As informações são apresentadas conforme o solicitado em lei, separando em abas cada segmento. Pode-se escolher entre orçamento, social, obras, receitas e/ou despesas, licitações, planejamentos, orçamento e ainda dados sobre o atendimento das demandas de informação recebida pelo portal. Tal dinâmica permite o acesso fácil e rápido das informações desejadas.

FIGURA 1: Categorização Campo a campo Portal da Transparência do município de João Pessoa



FONTE: Portal da transparência de João Pessoa.

A Figura 1 apresenta as categorias citadas onde pode ser realizada a consulta. Cada



categoria apresenta abas com detalhes de cada um dos assuntos, permitindo ao usuário da informação pesquisar sobre algo específico acerca da categoria ‘convênios e transferências’, por exemplo.

Outro aspecto importante é a periodicidade dos dados. Para alguns assuntos, como receitas e despesas, a Prefeitura de João Pessoa disponibiliza os dados e relatórios gerais em duas medidas periódicas: a bimestral e a quadrimestral, permitindo o acompanhamento dos dados conforme a periodicidade desejada pelo usuário. Para outros, como planejamento e orçamento, as informações são disponibilizadas anualmente e de forma sintética, permitindo uma melhor compreensão, mesmo que seja previsto que a divulgação deve proceder deste modo. É importante destacar que, conforme consta na Lei de Acesso à Informação, todos os dados solicitados estão disponíveis e de fácil acesso no portal.

4.3 DESEMPENHO

Analisando o desempenho do município de João Pessoa e de sua gestão, dois aspectos precisam ser contemplados. Se há divulgação dos dados relativos as receitas e despesas municipais; e, se o resultado da diferença entre receitas e despesas é positivo.

No que se refere ao município de João Pessoa, entre 2014 e 2018, todos os anos apresentaram informações acerca das receitas e despesas municipais, exceto o resultado de 2016 como está disposto na Tabela 2 abaixo. Mesmo não havendo a informação, pressupõe-se que a situação líquida do município, neste ano não foi ruim, tendo em vista as receitas e despesas do período.

TABELA 2 – Resultado Fiscal do município de João Pessoa de 2014 a 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
RECEITAS TOTAIS	1.676.250.168,36	1.662.042.251,42	1.798.500.558,19	1.788.008.131,58	1.911.434.612,13
DESPESAS TOTAIS	844.910.045,35	888.273.407,05	887.360.854,41	879.653.101,68	867.956.782,51
RESULTADO FISCAL DEDUZIDO DE RESTOS A PAGAR	65.945.675,21	82.809.180,98	-	19.737.545,75	67.200.238,29

FONTE: Elaboração própria com base nos relatórios do portal da transparência de João Pessoa.

De acordo com uma nota explicativa do relatório de gestão fiscal, foi realizada auditoria e, no campo disponibilidade bruta de caixa, alguns recursos próprios foram registrados como recursos vinculados, fazendo com que fosse necessária a retificação das informações. Além disso, foi verificado, no mesmo momento, uma outra irregularidade nos registros, e percebeu-se que, no campo obrigações financeiras, um valor correspondente a obrigações não vinculadas



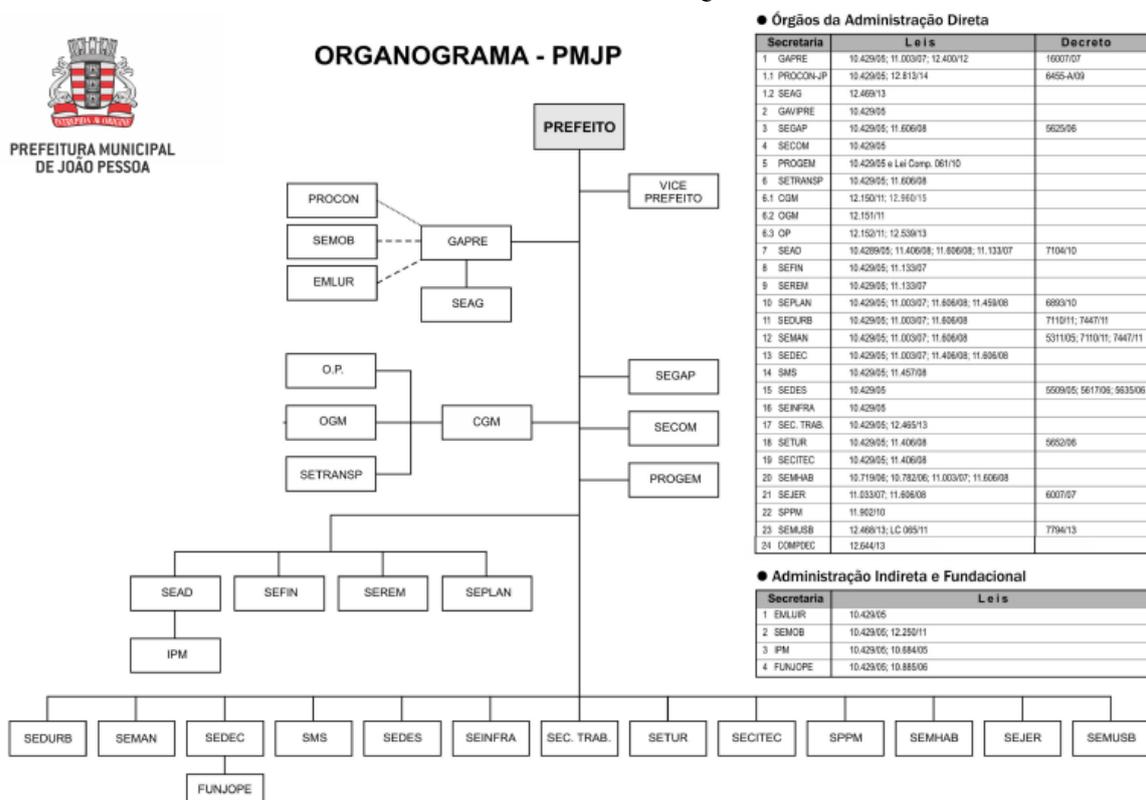
a órgãos da administração indireta, que são um direito a receber e não uma obrigação, foram registrados como recursos não vinculados. Por este motivo o resultado fiscal deduzido de restos a pagar não aparece na demonstração de resultados no ano de 2016.

Analisando as situações líquidas gerais, em todos os anos, percebe-se que João Pessoa, apresenta um resultado positivo em suas contas, isto é, as receitas sempre maiores que a despesas do município. Este resultado é fruto de um sistema de governança adequado, onde não se gasta mais do que se recebe. Este processo é fundamental para um bom resultado de gestão municipal.

4.4 EFICIÊNCIA

Entende-se por estrutura organizacional a forma como a organização se articula para desenvolver suas atividades. Não existe uma estrutura organizacional ótima, ela precisa ser flexível para se ajustar ao momento que a organização está vivenciando, a fim de suprir suas necessidades. A estrutura organizacional não é estática, ela está sujeita a interferências externas, como o ambiente em que estão inseridas, e internas, como a estratégia adotada, a tecnologia disponível e o potencial humano. A estrutura organizacional definida no município de João Pessoa apresenta uma descentralização da gestão em sua formação, conforme pode ser observado na Figura 2.

FIGURA 2 – ORGANOGRAMA HIERÁRQUICO DE GESTÃO



FONTE: Portal da transparência de João Pessoa.



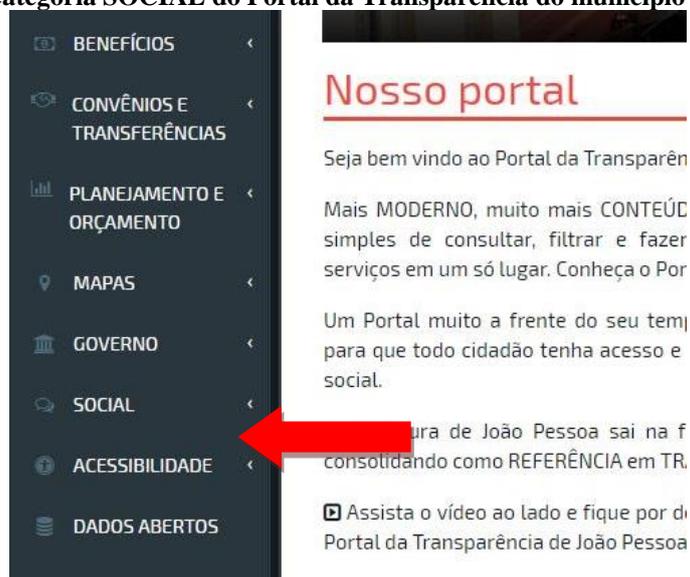
O município também disponibiliza endereços e telefones de cada órgão e secretaria contidos em sua estrutura organizacional. Desde que se tenha conhecimento de qual finalidade de cada secretaria, é possível entrar em contato para solicitações e até acessos mais específicos como solicitação de informações para uso acadêmico ou utilidade pública. Além disso, a delegação das atividades proporciona autonomia às secretarias e permite uma observação mais aproximada dos aspectos referentes à saúde, educação, segurança, entre outros, que são fundamentais para bons resultados.

4.5 RESPONSABILIDADE, DIVERSIDADE ÉTNICA, CULTURAL E AMBIENTAL

As práticas sociais que envolvem as atividades de um município são diversificadas e podem se apresentar em vários aspectos da gestão. Dado que o foco deste trabalho é verificar o comprometimento do município com o registro e a disponibilização de quaisquer informações que digam respeito às necessidades de seu povo, foi também verificado que o portal da transparência do município de João Pessoa, apresenta um campo de consulta específico sob o nome de categoria “Social”.

A Figura 3, mostra a presença do campo como indicado pela seta vermelha na figura. Através dele, é possível fazer acesso as conferências, conselhos, orçamento participativo e, ainda, uma ouvidoria para tratamento de questões mais pontuais pertinentes a esta categoria.

FIGURA 3: Categoria SOCIAL do Portal da Transparência do município de João Pessoa



FONTE: Portal da transparência de João Pessoa.

Neste campo, consta uma base de dados com todos os eventos que envolvem a discussão sobre cultura, meio ambiente e responsabilidade social, conforme se prevê na Lei 12.527/2001 – Lei de Acesso à Informação e na Instrução Normativa 89/2013 TCE/PB, que exista.

É importante dizer também que consta, neste espaço, o ano, as conferências que debateram os assuntos, os temas que foram colocados em pauta e os relatórios resultantes dos eventos quando pertinente a produção dos mesmos. No entanto, apesar de disponibilizar, desde 2014, essas informações, o portal não acrescentou nenhuma atualização desde o ano de 2018,



deixando esta lacuna temporal, o que sugere que, depois do final de 2017, nada foi feito ou discutido sobre este aspecto, fragilizando, assim, a continuidade da observação por parte da população.

5 CONCLUSÃO

O processo de análise dos relatórios de gestão pública pode, como foi observado neste trabalho, trazer diversas informações, que de maneira simples e geral, ajudam o cidadão a perceber se a gestão está sendo bem executada. Essa observação permite o acompanhamento e a cobrança de como e para que estão sendo gastos os recursos que o contribuinte paga, a fim de que exista um sistema público satisfatório. A qualidade dessas informações é fundamental, e é por isso que elas estão dispostas como bases da transparência de uma gestão.

Dito isto, este trabalho pode verificar que a situação do município de João Pessoa quanto à transparência vem apresentando bons resultados, ao longo dos anos. Levando em consideração que foi analisado o período de 2014 a 2018, pode-se dizer que, ano a ano, os relatórios ficaram mais elaborados e trouxeram acréscimos na evidenciação e fatos que garantem uma qualidade não apenas da informação, mas também da gestão do município.

A presente pesquisa se dedicou a analisar, com mais profundidade, a divulgação das informações e as questões relacionadas à transparência do município de João Pessoa. Percebeu-se, ao longo do horizonte temporal analisado, que o próprio portal que dá acesso às informações é bastante didático quanto à apresentação das mesmas. Em sua página inicial, temos diversas categorias, divididas em abas, que direcionam qualquer pesquisa pertinente a orçamentos, solicitação de informações específicas, receitas, despesas, licitações, as obras realizadas pelo governo, informações institucionais e sobre o aspecto social.

A cada uma das categorias, são disponibilizadas ainda, subcategorias que afunilam as demandas mais centralizadas por informação. Leis como LOA, LDO e PPA, encontram-se disponíveis para todos os anos pesquisados e devidamente divididas, para que sejam encontradas ano a ano. Receitas e despesas apresentam-se divulgadas e, mesmo quando há ausência de algum valor relacionado a estes itens, existem notas explicativas que justificam sua ausência, como foi visto no ano de 2016, neste mesmo trabalho.

Disponibiliza-se também, no portal, um organograma hierárquico com todos os níveis de coordenação e detalhamento dos telefones e endereços para possíveis solicitações direcionadas. Este aspecto transmite organização, descentralização, controle e abertura social para participação da população. Em se tratando deste aspecto, existe espaço para orçamento participativo no portal dando ainda mais acesso ao município, para que os cidadãos possam acompanhar como estão sendo aplicados os recursos governamentais.

Questões sociais são trabalhadas com correto detalhamento, pois, no sítio, estão incluídos relatórios sobre os eventos ocorridos desde 2014. Estão presentes os locais de convenções e conferências sobre assuntos relacionados a meio ambiente, inclusão social, assistência social, orçamentos para eventos culturais e suas realizações, bem como os dias de realização de cada uma dessas reuniões. No entanto, é preciso comentar que, de 2017 em diante, não houve atualizações neste campo, denotando um afastamento do governo sobre a prioridade desses debates e assuntos, conseqüentemente.



Cada lacuna, de maneira geral, encontra-se contemplada e mostra um bom desenvolvimento ao longo dos anos, tendo em vista que os relatórios ficaram mais detalhados e mais bem divididos em seus períodos e por assunto de interesse.

É importante enfatizar que, nas categorias de análise propostas, e no respectivo roteiro de observação, pode-se perceber a periodicidade e qualidade na informação. A apresentação das mesmas é intuitiva e didática, além de, em seus resultados, passarem as informações de como vêm sendo destinados os recursos do município.

REFERÊNCIAS

ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEZERRA, A. L. V. Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. *Lei Complementar Federal no 101 de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17 mai. 2019.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade* – para uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. In: *Rev. Adm. Pública* [online]. 2001, vol. 42, n.2, pp. 391-410. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>>. Acesso em 23 de jun. de 2019.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006.

DEMO, P. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

FLORINI, A. M. Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency. In Boris Plekovic and Joseph Stiglitz (eds) *Annual World Bank Conference on Development Economics Washington D.C.*: World Bank, 1999.

FOX, J. Government transparency and policymaking. *Public choice*, v. 131, n. 1, p. 23-44, Apr. 2007.

FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de Administração Pública - RAP*, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.

GOMES FILHO, A.B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, Santiago, 2005. *Anais...* Clad, 2005. HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.



IFAC. *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*. IFAC/CIPFA, p. 12-31, 2014.

JUSTICE, J.B.; MELITSKI, J.; SMITH, D.L. E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices? *The American Review of Public Administration*, v. 36, n. 3, Sept. 2006.

LIMA, P. D. B. Excelência em gestão pública: o papel da gestão na condução da coisa pública. 2013. Disponível em: <http://www.cnen.gov.br/hs_forum_quali_gestao/palestras/lima_mpog.pdf>. Acesso em 10 de jul de 2019.

PARDINI, D. J.; GONÇALVES, C. A.; CAMARGOS, L. M. M. A Água – Governança Pública de Recursos Hídricos: manifestações dos stakeholders em Minas Gerais. *Reuna*, v. 18, n. 4, p. 37-56, 2013.

RUEDIGER, M. A. Governo Eletrônico e Democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 26, 2002, Salvador. *Anais...* Salvador - BA, 2002.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista de Contabilidade da UFBA*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

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

SOUZA, F. C.; SIQUEIRA, J. F. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. In: 7º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2007.

VISHWANATH, T.; KAUFMANN, D. *Towards Transparency in Finance and Governance*. Draft: The World Bank, 1999.

WELCH, E. W.; WONG, W. Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, n. 4, p. 509 -538, 2001.

YIN, R.K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.



ANEXO

TERMO DE COMPROMISSO DE APRESENTAÇÃO

13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte

“Comprometo-me, caso meu Trabalho seja aprovado pelo Comitê Científico, a comparecer ou nomear um representante para sua apresentação, no dia e hora previamente comunicados.

Autorizo a publicação do material utilizado em minha apresentação no site do evento, assim como o uso de sons e imagens. Autorizo também o recebimento de mensagens SMS através de meu celular com informações relativas ao meu trabalho científico e minha participação no congresso. ”

Adailton Alves da Silva

Adailton Alves da Silva

Autor