

## O uso da *web* e da controladoria na administração pública: inovação municipal

### The use of the web and of controladoria in the public administration: municipal innovation

Denise Carneiro dos Reis Bernardo<sup>1</sup> e André Luiz Zambalde<sup>2</sup>

---

---

#### Resumo

A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou uma inovação no campo da administração pública. Isto se deve ao fato de essa Lei exigir, dentre outras disposições, a divulgação de relatórios contábeis pela internet. Essa medida favorece a realização de uma gestão pública transparente e responsável. O objetivo desse trabalho, de caráter exploratório, é analisar o uso da *web* como agente facilitador da transparência das atividades pelos municípios, bem como o de uma ferramenta eficaz na implantação de um modelo de Controladoria Municipal, essencial para a realização de uma gestão responsável. Para tanto, analisou-se a divulgação na internet dos demonstrativos contábeis por todos os municípios de Minas Gerais e Paraná. Os resultados obtidos foram surpreendentes. Verificou-se que as administrações municipais utilizam muito pouco a informática e que alguns municípios nem possuem *home page*. Também constatou-se que nem todas as administrações municipais divulgam em suas páginas eletrônicas seus demonstrativos financeiros. Além de estarem em desacordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, esse fato demonstra a falta de comprometimento em realizar uma gestão municipal transparente.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Transparência. Políticas públicas. Internet.

#### Abstract

The introduction of the Law of Fiscal Responsibility (LRF) it represented an innovation in the field of the public administration. This is due to the fact of that Law to demand, among other dispositions, the popularization of accounting reports for the internet. That measured it favors the accomplishment of a transparent and responsible public administration. The objective of that work, of exploratory character, is to analyze the use of the web as facilitative agent of the transparency of the activities for the municipal districts, as well as the one of an effective tool in the implantation of a model of Municipal Controladoria, essential for the accomplishment of a responsible administration. For so much, the popularization was analyzed in the internet of the demonstrative ones accounting by all of the municipal districts of Minas Gerais and Paraná. The obtained results were surprising. It was verified that the municipal administrations use the computer science very a little and that some municipal districts nor they possess home page. It was also verified that nor all of the municipal administrations publish in their electronic pages their demonstrative ones financial. Besides they be in disagreement with the precepts of the Law of Fiscal Responsibility, that fact demonstrates the compromising lack in accomplishing a transparent municipal administration.

**Keywords:** Law of Fiscal Responsibility. Transparency. Public politics. Internet.

---

---

## 1 Introdução

A questão da transparência fiscal por parte da administração pública em âmbito municipal tem sido tema de reflexão nos últimos tempos. Pode-se citar como ponto de partida a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, que entrou em vigor em maio de 2000, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Essa Lei caracteriza-se pela obrigatoriedade do planejamento e da divulgação da execução da gestão, ao estabelecer que todos os principais relatórios devem ser amplamente colocados a público, inclusive pela internet.

---

<sup>1</sup> denisecarneiro@ufmg.br- Bolsista da Universidade Federal de Minas Gerais

<sup>2</sup> zamba@uffa.br -Doutor em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE/UFRJ

Nesse contexto, a divulgação de informações contábeis, de forma simples e objetiva, ganhou destaque. Espera-se que, a partir dessas informações, seja possível avaliar a gestão fiscal pública e, por meio da maior interação entre governo e sociedade, facilitada pelo uso da *web*, estabeleçam-se metas para a administração em exercício.

Em relação ao estabelecimento e ao alcance das metas propostas pelos gestores públicos, introduz-se, aqui, o conceito de controladoria. A controladoria, assim como todas as áreas de uma entidade privada ou pública, deve esforçar-se para garantir o cumprimento das metas propostas. Sua função consiste em coordenar os esforços para conseguir um resultado global sinérgico, isto é, superior à soma dos resultados de cada área. A implementação de um sistema de controladoria integrado à internet pode facilitar a divulgação das informações financeiras municipais.

Sendo assim, a finalidade deste trabalho é demonstrar a importância da divulgação dos relatórios da gestão municipal, especificamente por meio da internet. Essa atitude favorece o estabelecimento de uma maior interação entre os gestores públicos e a sociedade, bem como torna a *web* um agente facilitador na construção da Controladoria Pública.

Visando ao alcance dos objetivos propostos, inicialmente, aborda-se, de forma sucinta, a administração pública no Brasil, suas divisões e atividades. Em seguida, são introduzidos os conceitos e funções da contabilidade pública para, então, apresentar alguns aspectos referentes à transparência das informações presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. Após a apresentação desses conceitos básicos, são realizadas reflexões envolvendo as organizações, de forma geral, e a necessidade da incorporação da área de Controladoria na administração pública.

Finalmente, o trabalho destaca a importância do uso da *web* como um agente facilitador na implantação e manutenção de um modelo de controladoria e na criação de uma cultura voltada para a transparência na gestão pública, segundo o conceito de *accountability* (prestar contas), principalmente, a municipal.

## 2 A administração pública no Brasil

A administração pública é a realização de serviços pelo Estado, com o objetivo de atender às necessidades da sociedade. A função social do Estado foi desenvolvida a partir da Segunda Guerra Mundial, oferecendo outros serviços, além da segurança do cidadão, como os de saúde, de educação e de transporte, por exemplo.

De acordo com Bastos, citado por Slomski (2001), *a primeira grande divisão orgânica é aquela levada a efeito pela própria Constituição, quando cria os Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário*, como demonstrado no Quadro 1.

Níveis	Poderes		
	Legislativo	Executivo	Judiciário
<b>Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Senado Federal</li> <li>• Câmara dos Deputados</li> <li>• Tribunal de Contas da União</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidência da República</li> <li>• Ministérios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supremo Tribunal Federal</li> <li>• Superior tribunal de Justiça</li> <li>• Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais</li> <li>• Tribunais e Juízes do Trabalho</li> <li>• Tribunais e Juízes Eleitorais</li> <li>• Tribunais e Juízes Militares</li> <li>• Ministério Público da União</li> </ul>
<b>Estadual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assembléia Legislativa</li> <li>• Tribunal de Contas do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinete do Governador</li> <li>• Secretarias de Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal</li> <li>• Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal</li> </ul>
<b>Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Câmara dos vereadores</li> <li>• Tribunal de Contas do Município ou Tribunal de Contas do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinete do Prefeito</li> <li>• Secretarias Municipais</li> </ul>	

### Quadro 1: Três poderes da União

Fonte: SLOMSKI, 2001.

Todos os outros órgãos são oriundos dos citados acima, tendo maior ou menor grau de subordinação, porém, sempre interligados e atrelados a um desses três poderes.

Relatando as atividades da Administração Pública, Slomski (2001) complementa destacando dois conceitos importantes para o estudo da administração pública:

*Para atingir a plena satisfação das necessidades da população, segundo Silva, a administração pública é dividida, segundo as atividades que exerce, em **atividades-meio** e **atividades-fins**<sup>1</sup>. As **atividades-meio** têm como objetivo assegurar os controles internos da administração pública mediante as funções de assessoramento e chefia e os serviços auxiliares. Já as **atividades-fins** têm como objetivo assegurar os serviços caracterizados como essenciais, complementares e públicos, cuja finalidade é a de promover o bem-estar social da coletividade... em que as **atividades-meio** dão suporte à realização das **atividades-fins**, objetivo final dos serviços públicos.*

A divisão das atividades-meio e atividades-fins pode ser visualizada no Quadro 2.

<b>Administração Pública</b>	
<b>Atividades-meio</b>	<b>Atividades-fins</b>
<b>FUNÇÕES DE ASSESSORAMENTO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa</li> <li>• Planejamento</li> <li>• Organização</li> </ul>	<b>ESSENCIAIS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segurança</li> <li>• Defesa nacional</li> <li>• Justiça</li> </ul>
<b>FUNÇÕES DE CHEFIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comando</li> <li>• Coordenação</li> <li>• Controle</li> </ul>	<b>COMPLEMENTARES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteção à saúde</li> <li>• Proteção à agricultura</li> <li>• Proteção à educação</li> <li>• Promoção do bem-estar social</li> <li>• Desenvolvimento urbano</li> <li>• Desenvolvimento econômico</li> <li>• Incremento de obras públicas</li> </ul>
<b>SERVIÇOS AUXILIARES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração de Pessoal</li> <li>• Administração de Material</li> <li>• Administração Financeira</li> <li>• Administração Patrimonial</li> <li>• Administração Orçamentária</li> <li>• Administração Documental</li> <li>• Administração do cadastro geral de cidadãos(*)</li> </ul>	<b>SERVIÇOS PÚBLICOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportes coletivos</li> <li>• Iluminação</li> <li>• Limpeza pública</li> <li>• Abastecimento etc.</li> </ul>

**Quadro 2:** Divisão da administração pública.

**Fonte:** SILVA, citado por SLOMSKI (com adaptações), 2001.

Ainda, têm-se os conceitos de administração direta e indireta. A administração direta, na esfera federal, está caracterizada pela Presidência da República, pelos ministérios e pelos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário. Já a administração indireta compreende as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, que são vinculadas ou supervisionadas pelos ministérios ou por outros órgãos da administração direta.

Assim, verifica-se que a organização administrativa é o ordenamento estrutural dos órgãos que compõem a administração pública e desempenhando esses serviços próprios do Estado em benefício da coletividade (Controladoria Geral da União, 2005).

### **3 Contabilidade pública e importância da divulgação das informações contábeis**

As finanças públicas brasileiras são regulamentadas pela Constituição Federal, pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses normativos definem as linhas de atuação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, principalmente quanto ao planejamento das receitas e despesas públicas que constituem o orçamento público.

A Contabilidade Pública no Brasil é regulamentada pela Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964. Essa Lei institui normas para a elaboração de balanços da União, estados, municípios e do Distrito Federal, bem como regula a elaboração e controle dos orçamentos.

O objetivo da contabilidade pública é, de acordo com o Art. 83, da Lei Federal nº 4.320/64, citado por Slomski (2001, p. 27), *evidenciar perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.*

A informação contábil é fundamental em qualquer processo decisório de investimento, crédito e outros, na medida em que diminui a distância entre os resultados planejados e os realizados. Nesse sentido, o sistema de contabilidade das entidades públicas brasileiras, ainda, segundo Slomski (2001, p. 28), é:

*(...) altamente sofisticado, definindo claramente em sua estrutura o sistema orçamentário, que demonstra as origens de recursos e suas aplicações; o sistema financeiro, que evidencia o fluxo de caixa da entidade...o sistema patrimonial, que apresenta a composição patrimonial da entidade, e o sistema de compensação, que evidencia presunções de direitos e obrigações da entidade pública.*

O sistema contábil proporciona aos gestores e também aos usuários externos uma visão geral da entidade e estabelece a ligação entre os outros sistemas de informação. Nele as informações produzidas pelos outros sistemas são expressas em termos financeiros, favorecendo as tomadas de decisões.

A Lei nº 4.320/64 define quais demonstrações contábeis são exigidas para as entidades públicas, ou seja, os balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e a demonstração das variações patrimoniais.

O balanço orçamentário demonstra as receitas orçamentárias previstas, suas execuções e suas diferenças, bem como as despesas orçamentárias fixadas, suas execuções e suas diferenças. Já o balanço financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentária, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. O balanço patrimonial demonstra o ativo financeiro, o ativo permanente, o passivo financeiro, o passivo permanente, o saldo patrimonial e as contas de compensação. Já a demonstração das variações patrimoniais evidencia as variações patrimoniais ocorridas durante o exercício financeiro, apresentando, ao final, o resultado patrimonial da entidade durante aquele período.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo (Controladoria Geral da União, 2005).

Assim, para a administração pública, a receita, de forma geral, é o montante dos ingressos financeiros aos cofres públicos, em decorrência da instituição e cobrança de tributos, taxas, contribuições (receita devida) e também das decorrentes da exploração do seu patrimônio (receita originária).

Já a despesa pública corresponde à aplicação de determinada quantia, em dinheiro, ou reconhecimento de uma dívida por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa (orçamento), visando a uma finalidade de interesse público.

Dessa forma, percebe-se que a divulgação de dados contábeis para a sociedade é de suma importância. Por meio desses dados, é possível avaliar a gestão financeira da administração em exercício, bem como analisar a destinação dos recursos disponíveis para o município. Assim, é possível estabelecer uma cultura que favoreça a transparência e, conseqüentemente, favoreça a formação de uma sociedade justa e sustentável.

Nesse contexto, destaca-se o conceito de *accountability*, termo que ainda não possui uma tradução na língua portuguesa. Trata-se de um termo abrangente que vai além da prestação de contas pura e simples, pelos gestores da coisa pública. Para LAMOUNIER (1997), citado por Santos (1999), *accountability* diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam o diálogo entre a sociedade e os gestores públicos, promovendo, assim, um maior acesso à informação governamental.

A prestação de contas pelos gestores públicos é um dever a ser cumprido, regulamentado pela Constituição e pela LRF. Em seu trabalho, Slomski (2001, p. 267) defende a adoção do conceito de *Accountability* na administração pública, afirmando ser (...) *certamente onde mais deve estar presente a filosofia da accountability (dever de prestar contas), pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos.*

De acordo com Santos (1999), “a busca da *accountability* plena passa também pela reforma da sociedade. Ela precisa saber e querer cobrar, precisa interessar-se pela gestão pública, deve entender a relação da boa administração com a qualidade de vida; em suma, deve ser mais cidadã”. Esse autor defende que a cidadania organizada é o que explica a existência e preocupação com *accountability* em países desenvolvidos, e a sua ausência no Brasil.

#### **4 Lei de responsabilidade fiscal (Lei complementar Nº101, de 4/5/2000) - transparência da gestão**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas que orientam as finanças públicas no País. Os poderes executivo, legislativo, tribunais de contas, poder judiciário, ministério público e demais órgãos da administração direta estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pode-se considerar que as principais características da Lei de Responsabilidade Fiscal sejam as obrigatoriedades na transparência do planejamento e da execução da gestão fiscal, por meio da ampla divulgação das prestações de contas, dos relatórios de gestão - inclusive pela internet - e do incentivo à participação da sociedade.

Em relação à transparência, ao controle e a fiscalização, citam-se os seguintes artigos da LRF:

*Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias<sup>2</sup>; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

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

*Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.*

A propósito, Khair (2001) destaca que a *garantia de uma eficaz administração pública está centrada na boa interação entre governo e sociedade. Para os pequenos municípios, essa interação é quase natural, pois a população conhece e tem mais fácil acesso ao prefeito e à sua equipe.*

Outras novidades implementadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal são relacionadas ao descumprimento, pelo agente público, das normas estabelecidas, podendo ser aplicadas punições, como: o impedimento da entidade para o recebimento de transferências voluntárias; a proibição de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias para a sua contratação; o pagamento de multas; a inabilitação para o exercício da função pública por um período de até 5 anos; a cassação do mandato e a prisão, detenção ou reclusão, dentre outras.

#### **5 Inovação, internet e administração pública**

Devido ao processo de globalização e de rápidas mudanças tecnológicas, atualmente, alguns processos que antes eram eficientes já não o são mais. Nesse contexto, é preciso inovar.

O conceito de inovação é amplo, envolvendo diversos aspectos comportamentais e ambientais. Porém, pode-se afirmar que inovar é colocar em prática uma idéia, visando à melhoria de uma determinada situação.

Dentre os vários tipos de inovação, destaca-se, para efeitos de compreensão desse trabalho, a inovação incremental. Esse tipo de inovação engloba as melhorias feitas em um produto, processo ou serviço, podendo gerar redução de custos, crescimento e eficiência num processo, por exemplo.

Após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode-se considerar que o governo brasileiro induziu as administrações municipais a uma inovação incremental, na medida em que obriga as prefeituras a divulgarem relatórios contábeis simplificados, bem como a divulgação desses pela internet. Assim, está se desenvolvendo a formação de uma cultura voltada para a transparência das ações na administração pública, e o uso da internet para a divulgação dos dados financeiros facilita o acompanhamento, pelos cidadãos, da gestão de seus municípios. Surge, assim, o despertar da cidadania.

A propósito, a necessidade da introdução dos recursos de informática na prefeitura é expressa por Vaz (1994, p. 2):

*O momento político que vive o país, com o aumento de atribuições dos governos municipais, exigindo-se eficiência e transparência das ações dos agentes políticos, impõe novas necessidades às prefeituras. Os governos precisam dar conta de um número expressivo de atividades (o que requer uma gestão eficiente dos recursos disponíveis e contas com informações rápidas e precisas para a tomada de decisões e para prestar contas de suas ações junto à sociedade). Esta situação reforça a necessidade de utilizar a tecnologia disponível através da informática da forma racional possível.*

Dentre as vantagens que a informatização dos serviços pode oferecer, ressalta-se a transparência das ações municipais (Vaz, 1994, p. 3):

*A partir da informatização, é possível conferir maior transparência às ações da prefeitura. O legislativo municipal e os cidadãos podem acompanhar com maior facilidade o andamento de processos administrativos e a execução orçamentária. Um governo comprometido com o avanço da democracia deve considerar este impacto na condução de ações de informatização da prefeitura, utilizando o processo para fortalecer os mecanismos que conferem transparência à gestão municipal.*

Os serviços de informática na administração pública podem ser dinamizados com o uso da internet. O uso desse sistema pode promover o desenvolvimento local pela divulgação das vantagens que o município oferece em negócios e turismo, facilitar a troca de informações entre as prefeituras, bem como divulgar as ações realizadas para a população, dentre outras.

A propósito, Vaz (1994, p. 3) discorre sobre o uso da internet para a divulgação de dados para a população:

*Ao utilizar a Internet como instrumento de comunicação com os cidadãos, a prefeitura se aproxima destes, ampliando sua capacidade de diagnóstico e a legitimidade de suas ações. Especialmente se a conexão auxiliar a fiscalização das ações do governo municipal, permitindo que os cidadãos acompanhem as ações da prefeitura e a execução orçamentária, será possível reforçar a transparência da gestão e ampliar o grau de participação popular, sempre levando em conta que se trata de um tipo de participação diferente da visão mais difundida, onde os cidadãos participam fisicamente de reuniões, plenárias e assembléias. Como qualquer outra forma, ela tem limitações.*

Nesse contexto, a LRF representa uma inovação no campo da administração pública, ao exigir que os relatórios contábeis do município sejam divulgados amplamente, inclusive pela internet, e essa obrigação pode significar que a inovação está sendo cada vez mais exigida na administração pública.

## **6 Incorporando o conceito de controladoria na administração pública municipal**

A controladoria, assim como todas as áreas de uma empresa, deve esforçar-se para garantir o cumprimento da missão e a continuidade da organização. Esse sistema desempenha um importante papel no êxito empresarial, tendo como missão primordial a geração de informações relevantes para a tomada de decisão no âmbito da organização.

O desenvolvimento empresarial levou, segundo os estudiosos, duas funções importantes a se incorporarem à área de controladoria. A primeira seria a divulgação de informações a usuários externos à empresa, em decorrência das exigências legais, como impostos cobrados pelo governo, por exemplo. A segunda é a proteção do patrimônio, com o estabelecimento e a manutenção de controles e auditoria interna, e garantia de coberturas apropriadas para elementos patrimoniais.

Assim, a controladoria tem por finalidade direcionar e implementar os sistemas de acompanhamento, avaliação, coordenação, informação, motivação e planejamento.

O sistema de acompanhamento tem por finalidade verificar a evolução dos planos traçados para fins de correção de falhas ou revisão do planejamento. O sistema de avaliação, por sua vez, tem por missão interpretar fatos e avaliar resultados por centro de resultado, por área de responsabilidade e desempenho gerencial. Já o sistema de coordenação procura centralizar as informações visando à aceitação de planos, além de alertar para situações desfavoráveis em alguma área e sugerir soluções. O sistema de informação engloba os sistemas contábeis e financeiros da empresa, sistema de pagamentos e recebimentos, folha de pagamento, dentre outros. O sistema de motivação procura manter métodos de controle sobre o comportamento das pessoas diretamente atingidas e o sistema de planejamento procura determinar se os planos são consistentes ou viáveis, se são aceitos e coordenados e se realmente poderão servir de base para uma avaliação posterior.

Em resumo, considera-se que a controladoria tem por finalidade garantir informações adequadas ao processo decisório. A respeito da controladoria nos municípios, Slomski (2001, p.273) esclarece que:

*Nos Municípios, a Controladoria é o órgão administrativo que gerencia todo o sistema de informações econômico-físico-financeiras, a fim de instrumentalizar os gestores das atividades-fins e das atividades-meio, para a correta mensuração de resultados econômicos produzidos pelas atividades, produzindo um instrumental para a diminuição da assimetria informacional entre os gestores da coisa pública e a sociedade.*

Visto que as administrações municipais estão inseridas em um ambiente específico, no qual operam e estabelecem uma relação de troca com a sociedade, a função da controladoria é garantir informações adequadas ao processo decisório, e um dos requisitos para se alcançar a eficácia é a adequação das atividades públicas à preservação do ambiente interno e externo da organização.

Já o processo de gestão é influenciado pela filosofia da administração municipal em exercício, pelo modelo de gestão vigente e pelas variáveis ambientais que exercem influência sobre ela. É composto de três etapas: planejamento, execução e controle.

O planejamento envolve os seguintes passos:

- projeção de cenários;
- definição de objetivos a serem perseguidos;
- avaliação das ameaças e oportunidades ambientais;
- detecção dos pontos fortes e fracos da instituição pública analisada;
- formulação e avaliação de planos alternativos;
- escolha e implementação do melhor plano alternativo.

Na etapa da execução, os gestores da empresa procuram atingir as metas estabelecidas pela administração. Essas metas devem estar de acordo com a missão proposta pela gestão municipal e, por meio da utilização racional dos recursos disponíveis, é importante procurar atingir a eficácia organizacional.

Já o controle está vinculado a todas as fases do processo de gestão, ou seja, ao planejamento, à execução e ao próprio controle. Todas essas fases estão intimamente ligadas ao processo decisório.

Nesse contexto, a missão da Controladoria é otimizar os resultados. Para que a controladoria possa cumprir sua missão, precisa exercer o controle sobre a gestão econômica de cada área e da empresa como um todo.

A propósito, em relação à controladoria na administração pública, Slomski (2001, p. 273) afirma que:

*A Controladoria, na estrutura administrativa do Município, deveria ter o status de Secretaria Municipal, para em conjunto com o Prefeito definir as necessidades informativas para a tomada de decisões de todos os responsáveis das atividades-meio e das atividades-fins, em todos os níveis, seja do primeiro, seja do segundo, seja do terceiro escalão da entidade, produzindo dessa forma uma interface nas atividades e, assim, um melhor gerenciamento das informações e, por conseqüência, uma diminuição da assimetria informacional entre as esferas de governo.*

Portanto, é objetivo do controle exercido pela controladoria comparar o que foi planejado com o que foi realizado, nos aspectos econômico-financeiros, de forma a conduzir à eficácia organizacional.

## 7 Metodologia

Este estudo é de natureza qualitativa, possuindo caráter descritivo-conclusivo. De acordo com Claro (1998), “a natureza qualitativa mede as variáveis que expressam atributos e qualidade, medindo a presença ou a ausência de algo, ou mesmo medir o grau em que algo está presente”.

Segundo Yin (s.d.), as estratégias de pesquisa em Ciências Sociais podem ser:

*experimental; survey (levantamento); histórica; análise de informações de arquivos (documental) e estudo de caso. Cada uma dessas estratégias pode ser usada para propósitos: exploratório; descritivo; explanatório (causal). Isto significa que o estudo de caso poderá ser: exploratório; descritivo ou explanatório (causal). Sendo mais freqüente os estudos de caso com propósitos exploratório e descritivo.*

O trabalho realizado também se caracteriza como sendo exploratório, visto que pretende-se investigar um fenômeno dentro do seu contexto real, utilizando-se fontes bibliográficas e documentais.

A pesquisa bibliográfica teve como principal fonte as publicações em livros, monografias, publicações avulsas e internet.

A pesquisa documental utilizada foi de fonte principal contemporânea e teve como principais tipos de documentos: escritos oficiais, parlamentares, estatísticos e publicações administrativas.

Inicialmente, levantaram-se todos os municípios mineiros a partir das informações disponibilizadas no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, totalizando 853 municípios. Buscaram-se, então, na internet, as *homepages* de cada município. A partir desse ponto, verificou-se quantos disponibilizavam seus demonstrativos contábeis nas *homepages*, um dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Comprovada a divulgação desses relatórios, averiguou-se se esses municípios

também divulgavam outros demonstrativos financeiros, bem como ações voltadas para a comunidade. Em seguida, foram observados se os municípios analisados procuravam estabelecer uma interação com a sociedade por meio da divulgação de reuniões, como, por exemplo, decisões relativas ao orçamento participativo. Os mesmos critérios foram adotados para se levantar e analisar os 399 municípios paranaenses. A escolha desses dois estados para se efetuar em as análises deu-se por julgamento e conveniência.

Foram desconsideradas as páginas que possuíam endereços eletrônicos, porém não era possível acessá-las, bem como aquelas que estavam com suas páginas em construção. Também, as páginas que possuíam o *link* de contas públicas e não era possível abri-lo, foram desconsideradas.

## 8 Resultados e discussões

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005), Minas Gerais possui 853 municípios. Desses, 79 possuem *homepages* disponibilizadas na internet e apenas 20 municípios divulgaram em suas páginas relatórios contábeis anuais, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Quadro 2 demonstra os municípios mineiros que divulgaram os relatórios contábeis, bem como o ano de publicação.

	Municípios	Mantém página na internet	B. O 2002	B. O 2003	B. F 2002	B. F 2003	B. P 2002	B. P 2003	D. V. P 2002	D. V. P 2003	Link fale conosco
1	Andradas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
2	Arantina	*	*								
3	Araxá	*	*	*	*	*					*
4	Areão	*	*								*
5	Botelhos	*			*	*					*
6	Cabo Verde	*	*	*	*	*					
7	Coromandel	*		*							*
8	Divinópolis	*	*	*	*	*					
9	Frutal	*	*	*	*	*					*
10	Governador Valadares	*	*	*	*						*
11	Ipatinga	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
12	Itabirito	*			*	*			*	*	*
13	Itaúna	*	*	*							*
14	Iturama	*		*		*					*
15	Juiz de Fora	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
16	Ouro Branco	*	*	*	*		*		*		
17	Pequeri	*	*								*
18	Sabará	*	*	*							*
19	Sete Lagoas	*	*	*	*	*	*	*			
20	Varginha	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

**Quadro 2:** Municípios mineiros e demonstrativos contábeis divulgados

**Fonte:** Os autores (2005).

\* indica o demonstrativo e o ano de publicação por cidade.

Em que: BO = balanço orçamentário

BF = balanço financeiro

BP = balanço patrimonial

DVP = demonstrativo das variações patrimoniais

Também constatou-se que todos divulgavam outras informações sobre as finanças públicas, eventos e melhorias feitas para as cidades. Verificou-se que apenas 15 municípios disponibilizam links para o contato da comunidade.



De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005), o Paraná possui 399 municípios. Desses, 62 possuem *homepages* disponibilizadas na *internet*. O Quadro 3 demonstra os municípios paranaenses que divulgaram os relatórios contábeis, bem como o ano de publicação.

										(Continuação)	
	Municípios	Mantém página na internet	B. O 2002	B. O 2003	B. F 2002	B. F 2003	B. P 2002	B. P 2003	D. V. P 2002	D. V. P 2003	
1.	Altônia	*									
2.	Apucarana	*									
3.	Arapongas	*									
4.	Araucária	*	*	*							
5.	Cambé	*				*		*		*	
6.	Campina Grande do Sul	*									
7.	Campo Mourão	*		*							
8.	Cascavel	*									
9.	Castro	*									
10.	Centenário do Sul	*	*	*							
11.	Contenda	*									
12.	Curitiba (capital)	*	*	*							
13.	Dois Vizinhos	*	*	*							
14.	Flor da Serra do Sul	*	*	*							
15.	Foz do Iguaçu	*	*	*							
16.	Francisco Beltrão	*	*	*							
17.	Guarapuava	*									
18.	Ibaiti	*									
19.	Ibema	*	*	*							
20.	Ibiporã	*									
21.	Iguaraçu	*									
22.	Iretama	*									
23.	Jacarezinho	*									
24.	Laranjeiras do Sul	*									
25.	Londrina	*	*	*							
26.	Marechal Cândido Rondon	*									
27.	Marialva	*	*	*							
28.	Maringá	*	*	*	*	*					
29.	Maripá	*	*								
30.	Marmeleiro	*									
31.	Marquinho	*									
32.	Matelândia	*	*	*							
33.	Medianeira	*	*	*							
34.	Missal	*	*	*							
35.	Morretes	*									
36.	Nova Aurora	*									
37.	Nova Prata do Iguaçu	*									
38.	Palmeira	*									
39.	Paranaguá	*	*		*		*		*		
40.	Paranavaí	*		*							

41.	Pato Bragado	*								
42.	Pérola d'Oeste	*	*							
43.	Pinhais	*	*	*						
44.	Pinhalão	*	*	*						
45.	Piraí do Sul	*								
46.	Ponta Grossa	*								
47.	Porecatu	*								
48.	Porto Amazonas	*	*							
49.	Quatiguá	*	*	*						
50.	Quatro Barras	*		*						
51.	Renascença	*								
52.	Santa Terezinha de Itaipu	*	*	*						
53.	Santo Antônio da Platina	*								
54.	São João do Triunfo	*								
55.	São Jorge do Ivaí	*								
56.	São José dos Pinhais	*								
57.	São Miguel do Iguaçu	*	*	*						
58.	Sertaneja	*								
59.	Tibagi	*								
60.	Toledo	*	*	*						
61.	União da Vitória	*								
62.	Uniflor	*								

**Quadro 3:** Municípios paranaenses e demonstrativos contábeis divulgados**Fonte:** Os autores (2005).

\* indica o demonstrativo e o ano de publicação por cidade.

Em que: BO = balanço orçamentário

BF = balanço financeiro

BP = balanço patrimonial

DVP = demonstrativo das variações patrimoniais

No estado do Paraná, observou-se que a proporção de municípios que mantêm páginas na *internet* é maior que em Minas Gerais. Porém, a divulgação de relatórios contábeis pelos municípios mineiros é maior do que pelos paranaenses.

De qualquer forma, verifica-se que o setor público brasileiro municipal ainda não explora eficazmente a informática para a realização de suas atividades. Algumas das justificativas são a falta de recursos e a lentidão no processo de aquisição. Porém, esses argumentos são válidos em parte. Verifica-se que nos últimos anos, houve uma redução significativa nos preços dos computadores e, por meio de licitações, é possível adquirir o material. Para tanto, é necessário planejamento nas atividades da prefeitura.

Outro problema detectado é que muitas prefeituras possuem os equipamentos. Mas a falta de recursos humanos, bem como o desinteresse dos gestores em dinamizar as atividades dificulta a incorporação da informática para realizar o trabalho (Vaz, 1994).

**Considerações finais**

De acordo com a Controladoria Geral da União (2005), o controle é uma das funções clássicas da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada, sendo precedido pelas atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação. Na administração pública, esta função é mais abrangente e necessária em virtude do dever de prestação de contas a que todo ente estatal está submetido.

Para tanto, é necessário projetar, implementar e manter um sistema de informações capaz de atender, adequadamente, às necessidades informativas do processo de planejamento e controle da empresa.

Quanto aos sistemas de acompanhamento, avaliação, coordenação, informação, motivação e planejamento, é possível implantá-los e acompanhá-los de forma eficaz com o uso da *web*. Uma das vantagens da inserção da *web* para a manutenção da controladoria no município é que será possível acompanhar em “tempo real” as atividades realizadas, bem como avaliar a aceitação ou as etapas de execução de um projeto, valorizando, assim, a criação de uma cultura voltada para a transparência. O conhecimento dessas áreas é de grande importância para a análise do estágio atual de gestão e para a elaboração de um modelo de controladoria adequado à organização. Como foi visto, esse processo é importante para o alcance dos objetivos propostos pela gestão em exercício, na medida em que constitui uma ferramenta de apoio à tomada de decisão.

A divulgação de dados, especificamente os das administrações municipais, na *web* facilita a interação da sociedade e dos governantes. Outra questão é o custo-benefício do processo. Uma vez que os relatórios estão disponibilizados via *web*, reduz-se o gasto com impressões desses documentos para consulta pública, por exemplo.

Porém, como expôs o trabalho realizado, o controle exercido pela grande maioria dos municípios mineiros em relação à transparência das ações governamentais não satisfaz ao mínimo o que a legislação vigente exige.

Verifica-se que a maioria das prefeituras não disponibiliza, via internet, os relatórios contábeis exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Talvez isso se deva ao fato de alguns municípios não possuírem infra-estrutura necessária, ao desinteresse dos gestores municipais, à desorganização ou à falta de cobrança pelos cidadãos de uma gestão municipal transparente.

Desse modo, conclui-se que a utilização da informática, especificamente a *internet*, pelos municípios brasileiros, ainda é feita de forma insatisfatória e que o emprego de controle visando à realização de uma administração transparente pouco ou nada é feito. Verifica-se também que ainda não há um diálogo efetivo entre a sociedade e os governos municipais, contrariando o conceito de *accountability*.

## Referências

- CLARO, D. P. *Análise do complexo agroindustrial das flores do Brasil*. 1998. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal Lavras, Lavras 1998.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2005.
- FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P. C. *Controladoria: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- GOEDERT, A. R. *Redes de inovação tecnológica para pequenas e médias empresas: um estudo exploratório para o setor apícola catarinense*. 1999. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 4 abr. 2005.
- IUDÍCIBUS, S. de. *Teoria da contabilidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- KHAIR, A. A. *Gestão fiscal responsável: simples municipal: guia de orientação para as prefeituras*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- MALHOTA, N. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Tradução Nivaldo Montingelli Júnior e Alfredo Alves de Farias. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MINAS GERAIS. Governo. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg>>. Acesso em: 2 abr. 2005.
- MOSIMANN, C. P.; FISCH, S. *Controladoria: seu papel na administração de empresas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- NAKAGAWA, M. *Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação*. São Paulo: Atlas, 1993.
- SANTOS, R. A. *Accountability*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sfc/ideias/ideias/Accountability.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2005.
- SLOMSKI, V. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SOUSA, C. R. de. *Dinâmica e gestão ambiental em agroindústrias: uma análise sob a ótica da teoria das representações sociais*. 2003. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal Lavras, Lavras, 2003.
- VAZ, J. C. *Informática na prefeitura*. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/dicas/D028%20-Inform%20-%E2%80%A2>>. Acesso em: 16 fev. 2003.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZAMBALDE, A. L.; ALVES, R. M. *Gestão do conhecimento*. Lavras: UFLA/FAEPE, 2004.

**Recebido em:** 16.3.2005

**Aprovado em:** 8.6.2005