

A DIVULGAÇÃO DE INDICADORES NÃO FINANCEIROS EM SITES MUNICIPAIS GAÚCHOS

DISCLOSURE OF NON-FINANCIAL INDICATORS ON WEBSITES FROM RIO GRANDE DO SUL

Sabrina Trejes Marengo

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Finanças da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS/RS

Recebido em: 04/08/2011

Aceito em: 19/11/2011

Carlos Alberto Diehl

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS/RS

RESUMO

As organizações, tanto privadas quanto públicas, procuram orientar sua gestão para resultados e melhorias de desempenho. Com o advento da Lei de Responsabilidade Social, sancionada em 2000, os indicadores tornaram-se instrumentos de medição das políticas e das peças orçamentárias. O objetivo deste artigo é verificar a divulgação de indicadores não financeiros em *sites* municipais. A pesquisa investiga a divulgação de informações nos *sites* das prefeituras municipais gaúchas, no que tange a informações de indicadores sociais, também denominados como indicadores não financeiros. Os dados dos portais eletrônicos foram coletados através de um formulário de observação. A amostra foi escolhida com base no critério de número de habitantes superior a 50 mil, totalizando 39 municípios gaúchos. O estudo revela que as prefeituras municipais analisadas ainda não utilizam a Internet como aliada na divulgação de informações, ajudando, dessa forma, no processo de prestação de contas e avaliação do desempenho da gestão municipal.

Palavras-chave: divulgação; indicadores não financeiros; *sites*; municípios gaúchos.

ABSTRACT

Both private and public organizations seek to guide their management for results and performance improvements. With the advent of the Social Responsibility Law, enacted in 2000, the indicators became measuring instruments of policy and of budgetary parts. The aim of this paper is to check the disclosure of non-financial indicators in municipal websites. The study investigates the dissemination of information on the websites of cities from Rio Grande do Sul; information in terms of social indicators, also known as non-financial indicators. The data were collected through observation and a form. The sample was chosen based on the criterion of number of inhabitants over 50,000, totaling 39 cities in the state. The study reveals that municipal governments have not considered using the Internet as an ally tool in the dissemination of information, thereby helping in the process of accountability and assessment performance of municipal management.

Keywords: disclosure, non-financial indicators, websites, cities from Rio Grande do Sul.

Endereços dos autores:

Sabrina Trejes Marengo

sabrinamarengo@hotmail.com

Carlos Alberto Diehl

cad@superig.com.br

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Moreira, Santos & Silva (2006), na avaliação de desempenho da administração pública, o cidadão aplica seus recursos através do pagamento de impostos, esperando que o órgão preste serviços que satisfaçam as necessidades da sociedade. Logo, a avaliação de desempenho da gestão desses recursos é necessidade também da sociedade enquanto usuária dos serviços públicos. O próprio administrador público poderá utilizar o processo de avaliação de desempenho para a tomada de decisões de sua gestão, visando a fazer uso adequado dos recursos.

Segundo Catelli & Santos (2004), existe hoje uma exigência cada vez maior da sociedade quanto ao melhor uso possível dos recursos arrecadados por parte do governo. Nesse cenário, a questão sobre como avaliar a gestão pública torna-se uma preocupação dos cidadãos.

Na década de 1990, com a crise do Estado e o esgotamento do modelo burocrata, passou a ser introduzido um conjunto de práticas corporativas na administração pública, caracterizadas pelo aumento das responsabilidades aos gestores, a mudança de enfoque do controle de processos para o controle de resultados e uma maior rigidez nas especificações de desempenho. Buscava-se, com isso, o aumento da efetividade e da eficiência do setor e maior responsabilização das agências governamentais diante dos clientes e consumidores do serviço público. Esse movimento passou a ser chamado de Nova Administração Pública (BRESSER PEREIRA, 2000).

Na administração pública, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em maio de 2000, os indicadores tornaram-se instrumentos de medição das políticas públicas e das peças orçamentárias. De acordo com Kalife (2003), a LRF tem como objetivo trazer normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da gestão fiscal.

Dentro desse contexto, é possível afirmar que as organizações, tanto privadas quanto públicas, procuram orientar a sua gestão para resultados e melhorias de desempenho.

No entanto, as medidas sozinhas não mostram muita coisa; é necessário que elas estejam agrupadas em um sistema de indicadores de desempenho para que os gestores da empresa possam agir de maneira eficiente e atingir os objetivos traçados. “A medição

é o ingrediente chave para o gerenciamento do desempenho” (RUMMLER & BRACHE, 1994: 168).

Na administração pública, a eficiência está relacionada ao custo de produção ou à forma pela qual os recursos são consumidos. Por outro lado, a eficácia está relacionada ao atingimento dos objetivos e das metas. Sua preocupação relaciona-se com os resultados esperados (SLOMSKI, 2009).

A administração pública pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, mas não deve perder a perspectiva de que o setor privado visa à maximização do lucro, enquanto o setor público tem como objetivo cumprir sua função social. Portanto, não se pode simplesmente aplicar de maneira direta os princípios da administração de empresas na gestão pública; é preciso fazer adaptações necessárias de um modelo que, efetivamente, ajude a atingir seus objetivos (MARINI, 1999).

E como o cidadão pode analisar o desempenho da gestão pública? Como saber se as metas estabelecidas foram cumpridas? Através da divulgação de indicadores financeiros e não financeiros nos maiores meios de comunicação possíveis, como jornais, Internet, rádio e TV.

Assim, este artigo objetiva verificar a divulgação de indicadores não financeiros em *sites* municipais. A pesquisa investiga as informações divulgadas nos *sites* das prefeituras municipais gaúchas no que tange a informações de indicadores sociais, também denominados como indicadores não financeiros.

A contribuição do estudo é gerar informações passíveis de comparação com outros estudos, além de auxiliar os municípios na divulgação de informações que possibilitem a avaliação do desempenho da gestão municipal.

Além dessa introdução, o estudo contém a exposição do referencial teórico pertinente ao tema, seguida da apresentação dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Na sequência, tem-se a apresentação e a análise dos dados, finalizando com a apresentação das conclusões do estudo e das referências que fundamentaram seu desenvolvimento.

2. APORTE TEÓRICO

2.1 Sistemas de avaliação de desempenho

A avaliação de desempenho, de acordo com Deming (1986: 341), tem como proposta melhorar a *per-*

formance da organização ou do sistema. As organizações medem porque o processo informa aos gestores quais as capacidades do sistema e os níveis de desempenho esperados, dos processos e dos sistemas da organização.

Hourneaux Jr. (2005: 13) explicou que “o sistema de avaliação de desempenho organizacional é utilizado por uma organização para mensurar e avaliar o desempenho”. Apresenta enfoque sistêmico e estratégico, além de uma metodologia definida pela literatura administrativa, diferenciando-se, portanto, de *softwares* que se propõem a essa avaliação. Trata-se do desempenho global da organização.

O próprio Hourneaux Jr. (2005) apresentou em sua pesquisa a evolução histórica dos métodos de avaliação de desempenho organizacional, conforme descrito no Quadro 1. Embora não seja o propósito deste artigo abordar e conceituar todos os métodos de avaliação de desempenho identificados na literatura, a abordagem da evolução de desempenho propicia um conhecimento mesmo que superficial de cada um dos métodos, possibilitando o conhecimento de seus autores, bem como a época em que foram criados.

Behn (2003) justificou as avaliações de desempenho pelo setor público, comentando uma variedade

de finalidades, como as explicitadas a seguir: (a) melhorar a responsabilização pública e a decisão política; (b) estabelecer metas e objetivos, o planejamento das atividades dos programas para atingir estas metas, alocando recursos, acompanhando e avaliando os resultados; (c) possibilitar aos municípios o uso de dados para comparar desempenho, identificar áreas de melhoria, informar cidadãos ou grupos de empresas interessados na administração local; (d) facilitar a cooperação conjunta na melhoria de resultados futuros em respectivas comunidades. O próprio Behn (2003) comentou que o setor privado é considerado mais bem administrado que o setor público, e desta forma utilizar ferramentas consagradas no setor privado poderia melhorar a administração também no setor público. Entretanto, conforme mencionado anteriormente, é preciso adaptar algumas ferramentas ou determinados modelos para que sejam usados no setor público, até porque o foco do setor privado é o resultado financeiro, diferentemente do setor público, voltado para o social.

Ainda de acordo com Behn (2003), há oito objetivos específicos e distintos para os gestores públicos medirem o desempenho. Estes objetivos encontram-se descritos no Quadro 2, a seguir.

Quadro 1: A evolução histórica dos métodos de avaliação de desempenho

Data de origem	Método	Autor(es)
Início do século XX	Tableau de Bord	Engenheiros franceses
1950	Método de Martindell	J. Martindell
1951	Prêmio Deming	União Japonesa de Cientistas e Engenheiros (Juse)
1954	Administração por objetivos (APO)	P. Drucker
1955	Método das áreas-chave de resultado	R. Cordiner (CEO – GE)
1970	Método de Buchele	R. Buchele
1986	Método de avaliação de desempenho global	H. L. Corrêa
1987	Prêmio Malcom Baldrige	Foundation for the Malcom Baldrige National Quality Award
1988	Prêmio Europeu de Qualidade	European Foundation for Quality Management
1990	<i>Balance Scorecard</i>	R. Kaplan & D. Norton
1992	Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ)	Fundação para o Prêmio Nacional de Qualidade
1994	Método de Rummel & Brache	G. Rummel & A. P. Brache
1997	Skandia Navigator	L. Edvinsson
1999	Sigma (<i>Sustainability Scorecard</i>)	British Standards Institution Forum for the Future AccountabilityUK Department of Trade and Industry

Fonte: Hourneaux Jr. (2005).

Quadro 2: Objetivos específicos e distintos para os gestores medirem desempenho

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO	
Objetivo questão	Desempenho medido pode ajudar a responder...
Avaliar	Como os gestores sabem se o órgão público está desempenhando bem as suas funções?
Controlar	Como os gestores podem assegurar que seus colaboradores estão fazendo o certo?
Orçar	Como os gestores determinam em que projetos, programas e pessoas da organização devem aplicar os recursos públicos?
Motivar	Como os gestores podem motivar os servidores e todas as partes interessadas a melhorar o desempenho?
Promover	Como os gestores podem convencer a esfera política superior, os legisladores, as partes interessadas, a mídia e a sociedade de que a organização está fazendo um bom trabalho?
Comemorar	Que realizações da organização são merecedoras de eventos de comemoração?
Aprender	Como saber por que algumas coisas funcionam e outras não?
Melhorar	O que tem que ser feito para converter a medição de desempenho em melhorias organizacionais?

Fonte: Behn (2003).

O autor em referência ainda comentou que, como parte de sua estratégia de gestão, os dirigentes de órgãos públicos podem medir desempenho para o uso dos oito objetivos descritos no Quadro 2. No entanto, o único objetivo real é o de melhorar o desempenho; os outros sete objetivos são simplesmente meios para atingir esta finalidade.

No setor público, existem algumas complexidades políticas em relação à medição de desempenho; não raro, um conjunto de indicadores de desempenho é imposto à organização para o fornecimento regular das respectivas medições. Apesar de os gestores públicos nem sempre disporem de liberdade e autonomia para estabelecer seu próprio sistema de medição e avaliação de desempenho, Behn (2003) sugeriu que os oito objetivos sejam vistos como uma forma de tornar a prática mais útil e enriquecedora.

Segundo o mesmo autor, para ter valor significativo, a medição de desempenho deve dispor de parâmetros e estar contextualizada. Os padrões são necessários para que as medidas possam ser comparadas. Além de dados históricos da organização (para focar a evolução do desempenho) e de dados de organizações similares (para comparações e *benchmarking*), os padrões podem também ser originados de metas estabelecidas pela legislação ou por esferas políticas superiores.

2.1.1 Sistemas não financeiros de avaliação de desempenho

A metodologia dos indicadores-chave de desempenho (*key performance indicators* – KPI) teve origem

nos prêmios de qualidade nos Estados Unidos (Malcom Baldrige Award) e do Japão (Deming Award). Ao pregar a gestão baseada em fatos e dados, além da orientação dos processos internos da organização para a satisfação dos clientes finais, a gestão pela qualidade total (*total quality management* – TQM) deu grande impulso à utilização de indicadores de desempenho não financeiros (MARTINS, 2005).

No início da década de 1990, com a consolidação do Prêmio Nacional da Qualidade, baseado nos prêmios japoneses e americanos, a metodologia dos KPI passou a ser fortemente difundida no Brasil. Como a lucratividade e a rentabilidade dependem de receitas, despesas e da utilização dos ativos fixos, passou-se a monitorar o desempenho dos processos que produziam maior impacto nesses últimos.

Os indicadores de desempenho não financeiros propostos pela metodologia dos KPI dizem respeito às áreas-chave do negócio: clientes, mercados, produtos, processos, fornecedores, recursos humanos e comunidade e sociedade. A metodologia sugere a adoção de metas para cada um dos indicadores de desempenho-chave, baseando-se em *benchmarks* ou em procedimentos como o mapeamento da contribuição dos KPI com relação ao desempenho financeiro da empresa.

O TQM trouxe os indicadores não financeiros para a linguagem habitual da alta direção. Passou a ser comum ouvir presidentes de empresa falando em medidas de consumo de matéria-prima por quantidade produzida, índices de defeitos por milhares de unida-

des produzidas, percentual de satisfação de clientes, *turnover* e horas de treinamento por ano por funcionário. Na prática, a adoção dos KPI representou o reconhecimento pelas empresas de que estas medidas, quando otimizadas, deverão produzir os melhores resultados contábeis e financeiros no futuro. Entretanto, muitos começaram a perceber alguns problemas na adoção da metodologia dos KPI.

Embora relacione o desempenho não financeiro nas áreas-chave com o desempenho financeiro da empresa como um todo, a metodologia dos KPI não estabelece relações de causa e efeito claras entre as diferentes medidas de desempenho. Além disso, a metodologia não contempla o desdobramento dos indicadores de desempenho para os níveis táticos e operacionais da organização, ou seja, a utilização de medidas no nível dos macroprocessos e dos microprocessos. Com isso, para medir o desempenho de todos os fatores que produzam impacto sobre o desempenho financeiro futuro, a empresa passa a ter que monitorar uma enorme quantidade de indicadores não financeiros e financeiros.

2.1.2 Indicadores não financeiros

Kaplan & Norton (1997) definiram os dias de hoje como a era da informação, tempo em que as empresas não conseguem mais obter vantagens competitivas apenas com a alocação de ativos físicos e uma excelência de gestão nos passivos financeiros. As medidas financeiras de desempenho devem ser complementadas com outras formas de mensuração, que auxiliam o desempenho futuro e a estratégia da empresa.

Faz-se necessário observar que a definição de Kaplan & Norton foi feita há mais de dez anos; no entanto, poderia ser utilizada nos dias atuais, tendo em vista que a globalização, a competitividade cada vez mais acirrada entre as organizações, a disputa por clientes e as novas tecnologias são fatores que mais e mais influenciam a gestão estratégica adotada pela organização.

Segundo Miranda & Reis (2005), assim como os indicadores financeiros são úteis à administração para mensurar o desempenho nos níveis inferiores da organização, sobretudo no curto prazo, os indicadores não financeiros são apontados como

instrumentos mais pontuais de mensuração do desempenho e monitoramento dos gestores. Esses indicadores poderão trazer valiosas contribuições à gestão, desde que estejam alinhados ao indicador financeiro de longo prazo.

Para Azevedo & Miranda (2000), as medidas de desempenho não podem ser resumidas em apenas um indicador. Os autores citados mencionaram que um conjunto de indicadores seria mais adequado. Os indicadores podem ser divididos em financeiros e não financeiros. No Quadro 3, são exemplificados alguns desses indicadores.

Quadro 3: Alguns exemplos de indicadores financeiros e não financeiros

INDICADORES	
Financeiros	Não financeiros
<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores relacionados com o faturamento • Indicadores de margem (bruta, líquida, operacional e lucro) • Indicadores relacionados com o resultado • Indicadores relacionados com o endividamento • Indicadores relacionados com a liquidez • Indicadores relacionados com a rentabilidade • Indicadores relacionados com o custo • Indicadores relacionados com investimentos • Outros indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores relacionados com cliente/cidadão • Indicadores relacionados com os funcionários • Indicadores relacionados com estrutura física • Indicadores relacionados com educação • Indicadores relacionados com os serviços prestados • Indicadores relacionados com ocupação populacional • Indicadores relacionados com emprego • Indicadores relacionados com custo • Indicadores relacionados com educação • Indicadores relacionados com vendedores • Indicadores relacionados com fornecedores • Indicadores relacionados com distribuidores • Indicadores relacionados com produtos • Indicadores relacionados com volume de vendas • Indicadores relacionados com participação no mercado • Indicadores relacionados com posição • Indicadores relacionados com capacidade de produção • Indicadores relacionados com tempo de fabricação • Indicadores relacionados com volume de produção • Indicadores relacionados com produtividade • Outros indicadores

Fonte: adaptado de Azevedo & Miranda (2000).

Na administração pública, os indicadores sociais, também chamados pelos autores Helou Filho & Otani (2005) de indicadores não financeiros, são instrumentos básicos nas etapas do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam programas voltados à educação, sejam à moradia, saúde, emprego, renda ou segurança.

Para Januzzi (2001), um indicador social informa sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma; é, portanto, o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Ainda segundo este autor, os indicadores sociais utilizados de modo responsável e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, do conteúdo e de prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social; são, portanto, instrumentos de controle e direcionamento das atividades do poder público.

No setor público, os indicadores podem ser classificados de diversas formas. Grateron (1999) identificou três critérios: de acordo com a natureza, de acordo com o objetivo e de acordo com o âmbito, conforme evidencia a Figura 1.

De acordo com a natureza, os indicadores são agrupados segundo o critério ou o atributo que se procura avaliar ou medir, ou seja, eficiência, economia, efetividade, equidade, excelência, cenário, perpetuidade e legalidade.

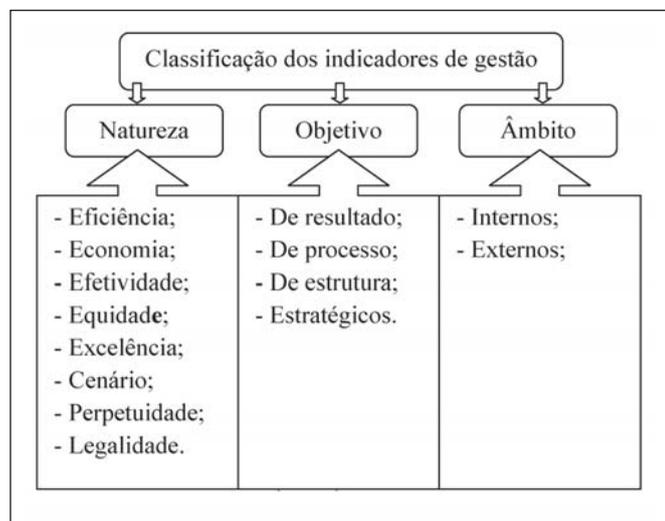


Figura 1: Classificação dos indicadores de gestão
Fonte: Grateron (1999).

Em conformidade com o objetivo, os indicadores são agrupados segundo o alvo de medição ou avaliação. Desta forma, são assim classificados: (a) indicadores de resultados: resultado obtido *versus* resultado esperado; (b) indicadores de processo: referem-se aos indicadores de eficiência e são utilizados normalmente quando não é possível identificar indicadores de resultado; (c) indicadores de estrutura: procuram avaliar o custo e a utilização dos recursos, também podem ser considerados indicadores de economia; (d) indicadores estratégicos: informam o quanto a organização se encontra na direção da consecução de sua visão, refletindo o desempenho em relação aos fatores críticos para o êxito.

Com referência ao âmbito de atuação, os indicadores podem ser (a) internos – consideram variáveis de funcionamento interno ou da entidade ou da organização; e (b) externos – consideram o efeito ou o impacto fora da entidade, das atividades e dos serviços prestados.

Consoante Slomski (2009: 47), eficiência “está relacionada com a forma em que (*sic*) os recursos são consumidos”. Fazer certo a “coisa”. Já eficácia “está relacionada ao atingimento dos objetivos e das metas. Sua preocupação relaciona-se com os resultados esperados”. Significa fazer a “coisa” certa. O autor descreveu que não basta ser eficiente, consumir menos recursos para a produção de serviços para a sociedade; é preciso que esses serviços atendam à real demanda, àquilo que é esperado pela sociedade sob todos os aspectos, sejam eles ligados a tempestividade, sejam à oportunidade ou à qualidade. E efetividade refere-se a fazer a “coisa” que tem de ser feita.

Para Grateron (1999), a aplicação de indicadores de gestão persegue um propósito que pode ser focado de duas formas diferentes: (1) da perspectiva do gestor público, ao proporcionar ferramentas que lhe permitam gerenciar melhor os recursos disponíveis, podendo, dessa forma, prestar contas ou informar a comunidade do uso destes recursos; (2) da perspectiva do cidadão e de entidades fiscalizadoras superiores, que poderão exercer um melhor controle de avaliação do desempenho do gestor público.

2.2 Avaliação de desempenho em órgãos públicos

A Constituição Federal estabelece que os atos praticados pelos gestores públicos para a consecução

dos objetivos da sua gestão são passíveis de controle quanto a vários aspectos: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receita (BRASIL, 2002).

A avaliação do desempenho da gestão dos recursos é necessidade também da sociedade enquanto usuária dos serviços públicos. O administrador público, visando a fazer o uso adequado dos recursos, utilizará o processo de avaliação de desempenho para tomada de decisões em sua gestão (MOREIRA, SANTOS & SILVEIRA, 2006)

Segundo Slomski (2009), a administração pública é contexto onde está mais presente o conceito de *accountability*, ou seja, o dever de prestar contas, pois, quando a sociedade elege os seus representantes, espera que eles ajam de forma correta e que prestem contas de seus atos, bem como do destino dos recursos.

De acordo com Mota (2006: 25), “a *accountability* reafirma o princípio da igualdade, ao colocar no mesmo patamar cidadãos e agentes públicos”; desta forma, os cidadãos terão a possibilidade de controlar a execução dos atos públicos e da gestão, uma vez que estes indivíduos se encontram no poder para cumpri-los.

Ferramentas como a avaliação de desempenho podem ajudar a organização pública a resolver problemas e a validar programas de ambientação de treinamento, salários, benefícios e movimentação interna, dentre outros. Entretanto, sua utilização nas empresas públicas ainda carece de um entendimento por parte dessas organizações sobre sua importância como instrumento de suporte para a tomada de decisão.

O uso da Internet propiciou aos governos uma oportunidade singular de abertura dos meios de relacionamento com a sociedade, acarretando a criação de novos serviços, ao promover uma participação mais efetiva do cidadão na administração pública, seja através de críticas, seja de sugestões ou, até mesmo, do controle. Ruediger (2002: 30) mencionou que o governo eletrônico “mais do que um provedor de serviços *on line*, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade”.

2.3 Estudos relacionados à avaliação de desempenho na gestão pública

Amaral (2007) realizou uma pesquisa nos sites municipais do Estado da Bahia com o intuito de

verificar a situação da *accountability* nos portais municipais baianos. O referido autor levantou uma questão importante no que se refere a informações geradas pelos municípios, quanto à vontade política dos governos municipais em criar este meio de prestação de contas, participação popular ou disponibilização de informações públicas.

Outro estudo semelhante foi o realizado por Tait *et al.* (2005). Estes autores analisaram os sites municipais sob a ótica de critérios ergonômicos com a abordagem direcionada à cidadania. A abordagem ergonômica baseia-se no princípio de que o trabalho deve se adaptar ao homem. A transferência deste princípio para a informática gerou um enunciado mais específico: adaptar o computador ao usuário, e não o contrário. Esta pesquisa faz uma análise da interface homem-computador e apresenta tanto informações para sites municipais como recomendações à sua elaboração.

Um estudo mais recente foi realizado por Missio & Moreira (2010) com o objetivo de perceber como os sites das prefeituras municipais do Estado do Rio Grande do Sul estão estruturados. O trabalho analisa seis dimensões originais de modelos de análise existentes, as quais podem ser citadas: presença, informações urbanas, interação, serviços, transação e democracia. O estudo mostrou que a maioria dos sites oferece apenas informações básicas, como telefone, *e-mail* e notícias, dentre outras.

Observa-se um forte interesse de pesquisadores nesta área. Uma comprovação disso é referente à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad), em cujo 27º Congresso Nacional foi incluída uma área de estudos de política pública, gestão pública e governança. Atualmente, o evento denominado como Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad (EnAPG) está em sua quarta edição.

A divulgação e a acessibilidade das informações, não se referem somente à forma como estas informações estão disponibilizadas no site, mas também ao teor destas informações. Cabe a cada município decidir quais dados disponibilizará, bem como a linguagem que será utilizada para a divulgação desses mesmos dados.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1 Classificação metodológica

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é de natureza descritiva e exploratória, pois procura descrever as características de um fenômeno. Neste caso, o fenômeno pode ser entendido como a divulgação de informações nos *sites* das prefeituras municipais gaúchas.

Segundo Gil (1999), a pesquisa descritiva visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis, enquanto a pesquisa exploratória tem o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o objeto de estudo, tentando torná-lo explícito ou favorecendo a construção de hipóteses.

Quanto à abordagem, a pesquisa se classifica como qualitativa. A pesquisa qualitativa justifica-se por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Não se pretende, portanto, numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas (RICHARDSON, 1999).

3.2 Procedimentos de coleta e análise dos dados

Para a coleta de dados utilizou-se um formulário de observação, elaborado a partir do modelo proposto por Santana Júnior, Libonati & Vasconcelos (2009), e da metodologia sugerida por Amaral (2007), com algumas adaptações na escala da tabela de Likert e nos critérios utilizados para avaliação dos portais eletrônicos.

Para a análise dos dados, optou-se por uma análise de conteúdo. Determinada por Bardin (2007) como sendo um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores qualitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção destas mensagens.

Foram selecionadas para o estudo as prefeituras municipais do Estado do Rio Grande do Sul com população superior a 50 mil habitantes. A escolha por este critério deu-se em virtude de, para municípios com população inferior a essa, ser facultativo divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal. A divul-

gação do relatório, com seus demonstrativos, deverá ser realizada em até 30 dias após o encerramento do semestre (BRASIL, 2000).

As informações populacionais foram obtidas no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dentre os 496 municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, 39 possuem população superior a 50 mil habitantes (Tabela 1).

Tabela 1: Número de municípios no RS com população superior a 50 mil habitantes – 2007

População	Número de municípios
De 50.001 até 100.000	21
De 100.001 até 200.000	8
De 200.001 até 300.000	6
De 300.001 até 400.000	3
De 400.001 até 500.000	0
Acima de 500.000	1
TOTAL	39

Fonte: IBGE (2007).

A relação dos portais da *web* das prefeituras dos municípios selecionados consta da Tabela 2. Os endereços dos portais foram obtidos pelo *site* de busca Google.

4. ANÁLISE E COLETA DE DADOS

Os critérios estabelecidos no formulário de observação foram classificados utilizando a avaliação de dois níveis: (1) atende, quando a constatação do indicador; e (2) não atende, quando da não constatação do indicador.

Quanto aos critérios, foram escolhidos com base em algumas variáveis, como infraestrutura, educação, saúde e segurança pública. A escolha por estas variáveis deu-se em virtude de serem indicadores básicos nas etapas do processo de formulação e implementação das políticas públicas (HELOU FILHO & OTANI, 2005).

a) Critério: energia elétrica

Descrição: verificaram-se indicadores relacionados ao consumo de energia elétrica residencial, industrial, comercial, rural e setor público, e quanto ao consumo destinado à iluminação pública.

Tabela 2: Endereço dos portais *web* dos municípios selecionados

Município	Portal <i>web</i>
Alvorada	http://www.alvorada.rs.gov.br
Bagé	http://www.bage.rs.gov.br
Bento Gonçalves	http://www.bentogoncalves.rs.gov.br
Cachoeirinha	http://www.cachoeirinha.rs.gov.br
Camaquã	http://www.camaqua.rs.gov.br
Campina do Sul	http://www.pmcgs.pr.gov.br
Canela	http://www.canela.rs.gov.br
Canoas	http://www.canoas.rs.gov.br
Carazinho	http://www.carazinho.rs.gov.br
Caxias do Sul	http://www.caxias.rs.gov.br
Cruz Alta	http://www.cruzalta.rs.gov.br
Erechim	http://www.pmerechim.rs.gov.br
Esteio	http://www.esteio.rs.gov.br
Farroupilha	http://www.farroupilha.rs.gov.br
Gravataí	http://www.gravatai.rs.gov.br
Guaíba	http://www.quaiba.rs.gov.br
Igrejinha	http://www.igrejinha.rs.gov.br
Montenegro	http://www.montenegro.rs.gov.br
Novo Hamburgo	http://www2.novohamburgo.rs.gov.br
Passo Fundo	http://www.pmpf.rs.gov.br
Pelotas	http://www.pelotas.com.br
Porto Alegre	http://www2.portoalegre.rs.gov.br
Rio Grande	http://www.riogrande.rs.gov.br
Santa Cruz do Sul	http://www.santacruz.rs.gov.br
Santa Maria	http://www.santamaria.rs.gov.br
Santa Rosa	http://www.santarosa.rs.gov.br
Santana do Livramento	http://www.sdolivrimento.com.br
Santo Ângelo	http://www.santoangelo.rs.gov.br
São Borja	http://www.saoborja.rs.gov.br
São Gabriel	http://www.saogabriel.rs.gov.br
São Leopoldo	http://www.saoleopoldo.rs.gov.br
Sapiranga	http://www.sapiranga.rs.gov.br
Sapuçaia do Sul	http://www.sapucaiadosul.rs.gov.br
Taquara	http://www.taquara.com.br
Uruguaiana	http://www.uruguaiana.rs.gov.br
Vacaria	http://www.vacaria.rs.gov.br
Venâncio Aires	http://www.pmva.com.br

b) Critério: saneamento e esgoto

Descrição: verificou-se a divulgação de indicadores relacionados ao número de ligações à

rede distribuidora de água, ao volume de água tratada, ao número de ligações à rede coletora de esgoto.

c) Critério: limpeza urbana

Descrição: verificaram-se informações quanto a toneladas de lixo coletadas por dia/mês.

d) Critério: transporte

Descrição: verificou-se a divulgação de número de transportes coletivos, número de táxis, quantidade de usuários do transporte público coletivo rodoviário municipal.

e) Critério: número de matrículas

Descrição: verificou-se a divulgação de número de crianças matriculadas nas escolinhas e creches, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior.

f) Critério: instituições de ensino

Descrição: verificou-se a divulgação da quantidade de instituições de ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, escolinhas e creches.

g) Critério: unidades básicas de saúde

Descrição: verificou-se a divulgação da quantidade de unidades básicas de saúde.

h) Critério: número total de atendimentos

Descrição: verificou-se divulgação da quantidade de atendimentos realizados nas instituições de saúde.

i) Critério: pronto atendimento

Descrição: verificou-se a divulgação da quantidade de unidades de pronto atendimento no município.

j) Critério: hospitais

Descrição: verificou-se a divulgação da quantidade de hospitais no município.

k) Critério: imunizações

Descrição: verificou-se a divulgação da quantidade de vacinas realizadas por período.

l) Critério: guarda municipal

Descrição: verificou-se a quantidade de guardas municipais.

m) Critério: delegacias

Descrição: verificou-se a divulgação da quantidade de delegacias existentes no município.

n) Critério: crimes solucionados

Descrição: verificou-se a divulgação de quantidades de crime solucionadas por período.

o) Critério: estabelecimento penal

Descrição: verificou-se a divulgação referente à capacidade do estabelecimento penal do município.

p) Critério: efetivo carcerário

Descrição: verificou-se a divulgação da quantidade de presos no presídio municipal.

4.1 Resultados

Foram analisados, nesta pesquisa, 39 *sites* municipais do Estado do Rio Grande do Sul; no entanto, o *site* da Prefeitura Municipal de Santa Maria manteve-se indisponível durante o período de pesquisa e observações nos portais, o que diminuiu a amostra para 38 *sites* municipais analisados. Para análise dos dados, seguiu-se a estrutura do formulário de observação. Dessa forma, os critérios analisados agruparam-se em: infraestrutura, educação, saúde, segurança pública. As atribuições em cada item foram duas: (1) atende; (2) não atende.

4.1.1 Avaliação quanto à infraestrutura

A questão de infraestrutura envolve alguns aspectos relevantes, como consumo de energia elétrica, saneamento e esgoto, limpeza urbana e transporte. Pelos resultados de aplicação, apenas 5% dos *sites* apresentam indicadores referentes ao consumo de energia; 21% dos *sites* apresentam indicadores relacionados ao saneamento e esgoto; e 13% dos *sites* apresentam indicadores relacionados à limpeza urbana, conforme evidencia a Tabela 3.

4.1.2 Avaliação quanto à educação

A questão da educação envolveu aspectos relevantes, como quantidade de alunos matriculados tanto em escolinhas e creches como em escolas de ensino médio, fundamental e superior. Pelos resultados

Tabela 3: Análise quanto à infraestrutura

Avaliação	1.		2.	
	atende	%	não atende	%
Infraestrutura				
Energia elétrica	2	5	36	95
Saneamento e esgoto	8	21	30	79
Limpeza urbana	5	13	33	87
Transporte	3	8	35	92

de aplicação, 21% dos *sites* divulgam o número de matrículas realizado nas instituições de ensino público e privado; e 29% dos *sites* informam o número de escolas existentes no município, conforme pode ser constatado na Tabela 4.

Tabela 4: Análise quanto à educação

Avaliação	1.		2.	
	atende	%	não atende	%
Educação				
Número de matrículas	8	21	30	79
Instituições de ensino	11	29	27	71

4.1.3 Avaliação quanto à saúde

Os resultados da avaliação mostram uma baixa divulgação de indicadores relacionados com a saúde. De acordo com a Tabela 5, é possível perceber que 8% dos *sites* atendem a indicadores relacionados com o número de atendimentos realizados nos hospitais, postos de saúde ou unidades básicas de saúde. Quanto ao número de hospitais, 18% dos *sites* divulgam dados nos seus portais, e apenas 3% dos *sites* veiculam informações relacionadas a imunizações, que se refere com número de vacinas aplicadas no município.

Tabela 5: Avaliação quanto à saúde

Avaliação	1.		2.	
	atende	%	não atende	%
Saúde				
Unidades básicas de saúde (UBS)	3	8	35	92
Número total de atendimento	3	8	35	92
Pronto atendimento	3	8	35	92
Hospitais	7	18	31	82
Imunizações	1	3	37	97

4.1.4 Avaliação quanto à segurança pública

A Tabela 6 evidencia a precariedade na divulgação de informações relacionadas com a segurança pública do município. Pode-se observar que apenas um *site* divulga informações sobre a capacidade do estabelecimento penal e o efetivo carcerário do município, o que representa 3% do total. Quanto ao efetivo da guarda municipal, 5% dos *sites* dão informações a respeito, e esse percentual se repete em relação à quantidade de delegacias divulgadas no *site*.

Tabela 6: Avaliação quanto à segurança pública

Avaliação	1.		2.	
	atende	%	não atende	%
Segurança Pública				
Efetivo guarda municipal	2	5	36	95
Quantidades de delegacias	2	5	36	95
Número de crimes solucionados	1	3	37	97
Capacidade de estabelecimento penal	1	3	37	97
Efetivo carcerário	1	3	37	97

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo verificar a divulgação de indicadores não financeiros nos *sites* das prefeituras municipais do Estado do Rio Grande do Sul. No setor público, os clientes também exercem a figura de acionistas e, da mesma forma como ocorre na empresa privada, podem avaliar o desempenho da organização. O cidadão aplica seus recursos através do pagamento de impostos, esperando que o órgão atinja o seu objetivo, ou seja, que ele preste serviços que satisfaçam as necessidades da sociedade.

De acordo com o referencial apresentado neste estudo, o uso de indicadores não financeiros pode remeter o gestor a uma visão de longo prazo, influenciando os indicadores financeiros.

No entanto, o uso da Internet nos *sites* das prefeituras municipais para a divulgação de indicadores não financeiros ainda é uma realidade muito distante. As prefeituras municipais não utilizam a Internet como aliada na divulgação de informações. Esse recurso poderia auxiliar no processo de prestação de contas e avaliação do desempenho da gestão municipal. A

divulgação de indicadores que propicie avaliar o desempenho pode ser usada para mostrar se a gestão está sendo eficiente e cumprindo sua missão.

O interesse pela “coisa” pública tende a aumentar cada vez mais. A administração pública também está sofrendo influências da globalização, das novas tecnologias e dos novos rumos que a contabilidade está seguindo, prova disso é a adoção de normas internacionais de contabilidade no setor público.

O estudo revela que a maioria dos *sites* oferece apenas informações físicas do município, como população, extensão territorial e número de eleitores, dentre outras. Essa realidade pode ser justificada pela falta de informatização das prefeituras ou pelo alto custo, já que seria necessária a contratação de serviço competente para desenvolver essa atividade.

Comparando-se com estudos apresentados na seção 2.3 deste artigo, é possível constatar a carência de um governo eletrônico eficiente, bem como a inexistência da cultura de *accountability*, apontada em outros estados brasileiros. O estudo realizado no Estado da Bahia, por exemplo, levanta a vontade dos governos em disponibilizar informações públicas, questiona também a forma como essas informações são divulgadas, principalmente quanto à facilidade do entendimento das informações prestadas. Conclui-se que a falta da cultura de *accountability* também é uma realidade no Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com este estudo.

Com base nessa pesquisa, procedeu-se à elaboração de um conjunto de recomendações para que os gestores possam incluir algumas medidas em seus projetos: (1) disposição, no *site* da prefeitura, de indicadores referentes ao desempenho do município, a fim de que sua gestão possa ser avaliada, bem como receber críticas ou sugestões; (2) quando da utilização de indicadores em seus *sites*, atualização dos mesmos com frequência, de forma que as informações apresentadas não se tornem obsoletas; (3) na hipótese de não conseguir alimentar o *site* com informações de indicadores sociais, inclusão de um *link* que direcione o usuário a portais eletrônicos capazes de fornecer essas informações, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outros.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Marcelo S. *Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do Estado da Bahia*. 2001. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA.
- AZEVEDO, Susana G. & MIRANDA, Luiz Carlos. Indicadores de desempenho gerencial mais utilizado pelos empresários: estudo comparativo Brasil-Portugal. *In: XXIV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD. Anais...* Florianópolis: Anpad, 2000. 1 CD-ROM.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2007.
- BEHN, Robert D. Why measure performance? Different purpose require different measures. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 586-606, Washington, September/October, 2003.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2000.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 19. ed. Brasília: Coordenação de Publicações, 2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 55-72, Rio de Janeiro, julho/agosto, 2000.
- CATELLI, Armando & SANTOS, Edilene S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 38, p. 423-449, Rio de Janeiro, maio/junho, 2004.
- DEMING, William Edwards. *Out of the crises*. Cambridge: MIT Center for Advanced Engineering Studies, 2000.
- GRATERON, Ivan Ricardo G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de Estudos Fipecafi*, n. 21, São Paulo, maio/agosto, 1999.
- HELOU FILHO, Espiridião A. & OTANI, Nilo. A utilização de indicadores na administração pública: a Lei 12.120/2002 do Estado de Santa Catarina. *Revista de Ciências da Administração*, v. 9, n. 17, p. 111-131, Florianópolis, janeiro/abril, 2007.
- HOORNEAUX JÚNIOR, F. *Avaliação de desempenho organizacional: um estudo de caso de empresas do setor químico*. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *População recenseada e estimada, segundo os municípios – Rio Grande do Sul, 2007*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_23.pdf>. Acesso em: 10 de dezembro de 2010.
- JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.
- KALIFE, Marco Antônio. *Uma proposta de adoção de indicadores de desempenho a partir do balanced scorecard na administração pública municipal: o caso da Secretaria da Educação do município de Canoas – RS*. 2003. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS.
- KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 31-52, Brasília, outubro, 2002.
- _____. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *In: PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Leticia. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB, 1999.
- MARTINS, Ana Elisa S. *Proposta de modelo de gerenciamento e medição de desempenho num a instituição de pesquisa tecnológica do setor público, com foco no cidadão*. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ.

REFERÊNCIAS

MIRANDA, Gilberto José & REIS, Ernando Antônio dos. Indicadores financeiros e não financeiros de longo prazo: um estudo em empresas atacadistas e distribuidoras brasileiras. *In: IX Congresso Internacional de Custos. Anais eletrônicos...* Florianópolis: ABC, 2005.

MISSIO, Daiane & MOREIRA, Cristiane R. Dimensões de governo eletrônico: um estudo nas prefeituras municipais do Rio Grande do Sul. *In: 25ª JAI – JORNADA ACADÊMICA INTEGRADA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Anais eletrônicos...* Santa Maria: UFSM, 2010.

MOREIRA, Ney Paulo; SANTOS, Nálbia de A. & SILVEIRA, Suely de Fátima R. Análise crítica da aplicação de métodos de avaliação de desempenho em uma instituição pública de ensino superior. *In: II ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – ENAPG.* São Paulo: Anpad, 2006.

MOTA, Ana Carolina Y. H. A. *Accountability* no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: FFLCH/USP.

OLIVEIRA, Sílvio L. *Tratado de metodologia científica.* São Paulo: Atlas, 1998.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, p. 29-43, Salvador, setembro/dezembro, 2002.

RUMMLER, Geary A. & BRACHE, Alan P. *Melhores desempenhos das empresas.* São Paulo: Makron Books, 1994.

SANTANA JÚNIOR, Jorge José B. de; LIBONATI, Jeronimo José & VASCONCELOS, Marco Túlio de C. Modelos de investigação dos níveis de transparência eletrônica dos poderes e órgãos governamentais. *In: IX CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE. Anais eletrônicos...* São Paulo: USP, 2009.

SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública.* São Paulo: Atlas, 2009.

TAIT, Tânia Fátima C.; PIRES, Gláucio Roberto Toledo; MINHOLI, Diego; YUTANI, Carlos Augusto Mori; MEDEIROS FILHO, Dante Alves & MORANDINI, Marcelo. Estrutura de informação para sites municipais: reunindo cidadania e ergonomia. *Acta Scientiarum Technology*, v. 27, n. 1, p. 51-60, Maringá, janeiro/junho, 2005.