

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS E APLICADOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LUANDA MARIA DE FIGUEIREDO LOURENÇO**

**TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO  
SOBRE A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ESTADUAIS**

**FORTALEZA É CEARÁ**

**2016**

LUANDA MARIA DE FIGUEIREDO LOURENÇO

TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO  
SOBRE A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ESTADUAIS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA . CEARÁ  
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Lourenço, Luanda Maria de Figueiredo.

Transparência das informações governamentais: um estudo sobre a política de transferência de recursos estaduais [recurso eletrônico] / Luanda Maria de Figueiredo Lourenço. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 129 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

1. Políticas públicas. 2. Transparência. 3. Participação popular. 4. Portal da Transparência. I. Título.

LUANDA MARIA DE FIGUEIREDO LOURENÇO

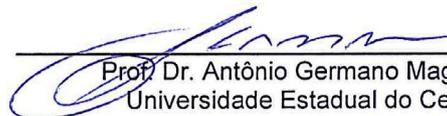
TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO  
SOBRE A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ESTADUAIS

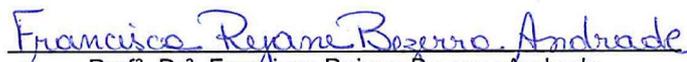
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

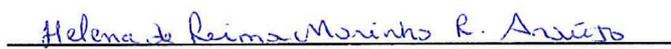
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 19/04/2016

BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
Prof.ª. Dr.ª. Francisca Rejane Bezerra-Andrade  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
Prof.ª. Dr.ª. Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo  
Universidade Estadual do Ceará- UECE

Aos meus pais, Narcílio e Maria Thereza,  
pelo alicerce e ao meu filho, Leonardo,  
parceiro de todas as vidas, pela  
oportunidade que me dá diariamente de  
ser o meu melhor.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por todas as oportunidades que me concede em todas as vidas.

Ao Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior pela orientação e confiança.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Francisca Rejane Bezerra Andrade e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo, pelas observações, questionamentos e críticas.

Aos professores do Mestrado pela oportunidade de descoberta de novos horizontes.

Aos colegas de turma, especialmente aos amigos parceiros da Equipe Amanajés, os mensageiros do conhecimento, Comandante Carlos Alberto de Oliveira e Cristiano Góes, por todas as aflições e alegrias compartilhadas.

À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado . CGE pela disponibilização tempestiva das informações necessárias à realização deste trabalho.

Aos colegas da CGE que contribuíram das mais diversas formas para a realização do curso e concretização da pesquisa, em especial, Antonio Marconi Lemos, Carlos Rubens Moreira da Silva, Ítalo Brígido, Kelly Cristina Barbosa, Tiago Peixoto.

Aos amigos da vida, de sangue ou não, que me incentivaram a fazer o curso e que me estimularam em todo o seu percurso.

*Conhecer uma realidade é, no sentido habitual do termo ~~conhecer~~, tomar conceitos já feitos, dosá-los, combiná-los até obter um equivalente prático do real. Mas não se deve esquecer que o trabalho da inteligência está longe de ser um trabalho desinteressado. Não visamos em geral conhecer por conhecer, mas conhecer para tomar uma decisão, para tirar algum proveito; enfim, para satisfazer algum interesse.*

Bergson (O pensamento e o movimento)

## RESUMO

É característica dos estados democráticos a implementação de políticas públicas em que a sociedade é convidada a participar, sendo necessário, para isso, que as informações decorrentes dos atos de gestão dos administradores públicos estejam disponíveis para os cidadãos de forma estruturada, em linguagem acessível e tempestivamente, características que descrevem o princípio da transparência pública. A divulgação dos atos de gestão da Administração Pública, com acesso universalizado e linguagem adequada aos diversos públicos, é o veículo republicano condutor para proporcionar a participação e o efetivo controle social. Nesse sentido, em tempos em que a tecnologia tem larga penetração na sociedade, foram desenvolvidas ferramentas eletrônicas para facilitar e ampliar o acesso da população aos atos de gestão praticados, surgem então os Portais de Transparência. O objetivo da pesquisa é compreender o processo de concepção e implantação dos instrumentos eletrônicos de transparência, representados pelo Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará e pelos sítios dos órgãos responsáveis, e sua aplicação como ferramenta de fomento à participação social na política de transferência de recursos públicos, para tanto a abordagem adotada foi a de estudo de caso, onde o material foi analisado sob o aspecto qualitativo de modo a entender a como se comporta a transparência da política de transferência de recursos, visando conhecer a natureza e tempestividade das informações disponibilizadas para a sociedade por meio dos sítios eletrônicos do governo. Como suporte teórico da pesquisa, foi realizada pesquisa bibliográfica, consultadas obras de Avritzer (2008, 2011), Bobbio (1986, 1987), Howlett *et al* (2013), Jardim (1999), Lévy (1999), Matias-Pereira (2010), Martins Júnior (2010), Rodrigues (2013), Saravia (2006) e Wright (2013), enquanto que para a coleta de dados foram realizados os de levantamento junto ao Portal e aos sítios eletrônicos de órgãos do estado que transferem recursos, e entrevistas semiestruturadas com os principais atores do processo de concepção do Portal. Os resultados encontrados vão de encontro aos critérios legais estabelecidos e conclui-se que, apesar dos avanços, ainda não é possível visualizar o Portal da Transparência como instrumento de *accountability*.

**Palavras Ê chave:** Políticas públicas. Transparência. Participação popular. Portal da Transparência.

## ABSTRACT

It is characteristic of democratic states to implement public policies that society is invited to participate, if necessary, for this, the information resulting from public administrators management actions are available to citizens in a structured way, in language accessible and timely, characteristics that describe the principle of public transparency. The disclosure of the acts of the Public Administration, with universalized access and adequate language to different audiences, is the Republican vehicle driver to provide the participation and effective social control. In this sense, in times when technology has broad penetration in society, electronic tools have been developed to facilitate and increase the population's access to committed acts of management, then come the Transparency Portal. The objective of the research is to understand the process of design and implementation of electronic instruments of transparency, represented by Portal Executive of the State of Ceará Branch Transparency and the websites of the agencies responsible, and its application as development tool for social participation in policy transfer of public resources to both the approach adopted was the case study, where the material was analyzed under the qualitative aspect in order to understand how it behaves the transparency of resource transfer policy, to know the nature and timing of information available to the company through the government electronic sites. As theoretical support of research, literature search was performed, consulted works Avritzer (2008, 2011), Bobbio (1986, 1987), Howlett et al (2013), Garden (1999), Levy (1999), Matias-Pereira (2010), Martins Junior (2010), Rodrigues (2013), Saravia (2006) and Wright (2013), while for data collection survey were run by the Portal and from the websites of state agencies that transfer resources, and semi-structured interviews with key actors of the Portal of the design process. The results go against established legal criteria and it is concluded that, despite progress, still can not see the Transparency Portal as accountability tool.

**Words key:** Public policies. Transparency. Popular participation. Transparency Portal.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos Transferidos por Outros Entes para o Poder Executivo do Estado do Ceará 2012 a 2015 (R\$ milhões) .....	55
Tabela 2 - Recursos Transferidos por Convênios e Congêneres pelo Poder Executivo do Estado do Ceará 2007 a 2015 (R\$ mil) .....	57
Tabela 3 . Exigências Legais sobre Transferências de Recursos disponíveis no Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado .....	109

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Relacionamentos do Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	58
Figura 2 - Competências do Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	58
Figura 3 - Riscos Mitigados do Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	59
Figura 4 - Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	59
Figura 5 . Página Inicial do Portal da Transparência do Governo Federal .....	66
Figura 6 . Página Inicial do Portal Brasileiro de Dados Abertos .....	67
Figura 7 . Evolução dos Aprimoramentos do Portal da Transparência do Governo Federal 2004-2014 .....	68
Figura 8 . Visitas ao Portal da Transparência do Governo Federal (novembro de 2004 a agosto de 2015) .....	69
Figura 9 . Média Mensal de Visitas ao Portal da Transparência do Governo Federal (novembro de 2004 a agosto de 2015).....	70
Figura 10 . Proporção da Freqüência de Acesso ao Portal por Perfil de Acesso .....	71
Figura 11 . Proporção de Acesso aos Conteúdos do Portal da Transparência por Perfil de Acesso .....	71
Figura 12 . Avaliação da Navegação no Portal da Transparência por Perfil de Acesso .....	72
Figura 13 . Disponibilidade das Informações no Portal da Transparência por Perfil de Acesso .....	72
Figura 14 . Engajamento em Mecanismos de Participação Off-line .....	73
Figura 15 . Engajamento em Mecanismos de Participação On-line .....	73
Figura 16 . Tela Inicial do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará . 2008 (1ª versão) .....	75
Figura 17 . Tela Inicial do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará . 2010 (2ª versão) .....	76

Figura 18 . Tela Inicial do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará . 2012 (3ª versão) .....	77
Figura 19 . Visitas ao Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	78
Figura 20 . Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará . Interfaces Gráficas .....	81
Figura 21 . Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará . Conteúdo .....	82
Figura 22 . Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará . Navegabilidade .....	82
Figura 23 . Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará . Acessabilidade .....	83
Figura 24 . Índice de Transparência dos Portais de Transparência Estaduais . Ranking de 2010 .....	86
Figura 25 . Índice de Transparência dos Portais de Transparência Estaduais . Ranking de 2012 .....	87
Figura 26 . Índice de Transparência dos Portais de Transparência Estaduais . Ranking de 2014 .....	88
Figura 27 . Evolução do Índice de Transparência do Portal de Transparência do Estado do Ceará .....	89
Figura 28 . Escala Brasil Transparente . Ranking dos Estados 2015 . 1ª Avaliação .....	90
Figura 29 . Escala Brasil Transparente . Ranking dos Estados 2015 . 2ª Avaliação .....	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etapas do Ciclo da Política Pública .....	32
Quadro 2 - Ciclo e Atores da Política Pública .....	35
Quadro 3 . Dimensões de Governança .....	53
Quadro 4 . Volume de Acessos ao Portal da Transparência do Governo Federal (novembro de 2004 a agosto de 2015) .....	69
Quadro 5 . Visitas ao Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	78
Quadro 6 . Matriz de Responsabilidades pelas Informações do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	79
Quadro 7 . Evolução do Índice de Transparência do Portal de Transparência do Estado do Ceará .....	89
Quadro 8 . Volume de Acessos à Página de Convênios no Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará .....	96
Quadro 9 . Exigências Legais sobre Transferências de Recursos disponíveis nos Sítios Institucionais do Poder Executivo do Estado .....	109

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará
CGU	Controladoria Geral da União
CIDADES	Secretaria das Cidades
CSV	Comma Saparated Values
DF	Distrito Federal
DOE	Diário Oficial do Estado
EBT	Escala Brasil Transparente
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBP	International Budget Partnership
IFAC	International Federation of Accountants
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPP	Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PforR	Programa para Resultados
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PPA	Plano Plurianual
SACC	Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios
SDA	Secretaria do Desenvolvimento Agrário

SECULT	Secretaria da Cultura
SEDUC	Secretaria da Educação
SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão
SESA	Secretaria da Saúde
SESPORTE	Secretaria dos Esportes
SICONV	Sistema de Convênios e Congêneres
SPU	Sistema de Protocolo Único
STDS	Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ .....</b>	<b>22</b>
2.1	Políticas Públicas .....	23
2.1.1	Multidisciplinaridade, abordagens e conceitos .....	24
2.1.2	Ciclo da Política .....	31
2.2	Participação: uma prática democrática .....	33
2.3	Transparência .....	43
2.3.1	Origem, conceitos e pressupostos .....	43
2.3.2	Modelos, aspectos legais e tecnológicos .....	49
2.4	Transferência de Recursos Públicos .....	52
2.4.1	Modelo de gestão .....	52
2.4.2	Processo da Política de Transferência no Ceará .....	57
<b>3</b>	<b>PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA .....</b>	<b>63</b>
3.1	Portal da Transparência do Poder Executivo Federal .....	65
3.2	Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual .....	74
3.2.1	As Primeiras iniciativas .....	74
3.2.2	Características .....	79
3.3	Sítios Eletrônicos dos Órgãos Estaduais .....	81
3.4	Indicadores de Transparência .....	85
<b>4</b>	<b>TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS NO CEARÁ .....</b>	<b>94</b>
4.1	Análise das Informações sobre Transferência de Recursos nos Instrumentos Eletrônicos de Transparência .....	95
4.2	Análise da Transparência e da Participação Popular no Processo de Concepção e Implantação do Portal da Transparência .....	111
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>117</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>121</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>127</b>
	Apêndice A . Acessos ao Portal de Transparência . Ceará .....	128
	Apêndice B . Roteiro de Entrevistas .....	129

## 1 INTRODUÇÃO

Não há que se falar em transparência como política pública sem que se tenha a clareza de que representa um fomento à participação cidadão nos atos da gestão pública e um pilar do estado democrático, mesmo que este tenha sido idealizado para uma sociedade menos complexa que a de hoje. As democracias modernas consagram a participação política como um instituto garantidor de sua concretização assim como ferramenta de desenvolvimento de sua capacidade governativa, expressão que congrega os conceitos de governança e governabilidade. Capacidade esta que é pré-requisito para a adequada gestão do processo de políticas públicas, para resultar na efetividade de tais políticas no atendimento das demandas sociais.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que traz ao longo de todo seu texto referências à participação popular nas ações públicas, é um marco importante no Brasil por trazer sinais de uma movimentação social ampla e plural que marcou o início da década de 80. As convenções internacionais também destacam o estímulo à transparência e à participação como necessárias à prevenção e combate à corrupção. Recomendações são feitas demonstrando a necessidade de sistematizar as disposições que garantem o acesso à informação pública, de estimular a consulta dos setores interessados em relação ao desenho de políticas públicas, assim como de fortalecer e estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais na gestão pública.

Desse modo, transparência e participação são entendidas como instrumentos sistemáticos de aprimoramento e fortalecimento da cidadania como forma de controle social sobre a Administração Pública com a adoção das ferramentas possíveis disponíveis no contexto político, temporal e social de cada povo. A divulgação dos atos de gestão da Administração Pública, das informações de interesse público, com acesso universalizado e linguagem adequada aos mais diversos públicos, é o veículo republicano condutor para proporcionar a participação e o efetivo controle social.

A partir da publicação da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, os portais de transparência dos entes estatais, em todas as esferas e poderes, passaram a ser

instrumento obrigatório para o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Desse modo, os portais passam a ser mais um instrumento de facilitação do controle social. Além dos portais, também são instrumentos eletrônicos de transparência os sítios dos órgãos gestores das diversas políticas públicas implementadas pelo poder executivo do estado do Ceará. Do mesmo modo, se faz necessária a verificação se a transparência, de ordem legal, está restrita a aspectos meramente orçamentário e financeiro ou se encaminha-se para o conceito de *accountability* como princípio fundamental da governança democrática.

A política de transparência, formalmente instituída, é relativamente nova, os estudos de avaliação ainda são recentes, apesar de já ensejar a evolução dos conceitos estabelecidos. A simples divulgação de dados passa a ser substituída pela necessidade de informação estruturada, em linguagem acessível e tempestiva que possibilite a participação popular nas deliberações e estimule o controle social.

A política escolhida para estudo é a de transparência administrativa, quer por meio do exame do ciclo de formação da própria política, quer por meio de análise do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, das informações de interesse da sociedade sobre execução das ações planejadas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 referentes à transferência de recursos públicos do orçamento estadual a municípios, a entidades privadas e pessoas físicas. Com isso, procura-se conhecer o diálogo entre duas políticas de Estado, diálogo que deve ser incentivado entre a transparência e todas as demais políticas públicas.

Para que se tenha clareza do que se trata a transferência de recursos, é necessário destacar que a execução das políticas públicas pode ser realizada de forma centralizada, onde o serviço é prestado pela própria administração pública ou descentralizada, quando realizada por outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas. No caso de descentralização não há relação de hierarquia, de subordinação, porém, o órgão responsável pela política mantém o controle e a fiscalização sobre o serviço descentralizado. Assim, em diversas situações o Estado vai necessitar firmar parcerias com outros entes da federação ou com o setor privado ou com o terceiro setor para garantir que as políticas públicas atinjam à finalidade proposta. Para isso, é possível que para efetivação dessas parcerias seja

necessária a transferência de recursos públicos para que o parceiro possa executar ações de interesse público.

No Ceará, os principais órgãos transferidores são aqueles que atuam na área finalística da Administração Pública, de presença mais próxima ao cidadão, tais como: infraestrutura, desenvolvimento agrário, educação, saúde, cultura, esporte, cidades, e trabalho e desenvolvimento social, em que pese esse processo seja liderado pelo órgão central de controle interno do Estado. Por esse motivo decorre a opção pela política de transferência de recursos para análise da transparência governamental. A opção se dá pela relevância social do tema e pelo volume de recursos envolvidos.

Quanto ao Portal, esta política está sob a responsabilidade da Controladoria e Ouvidoria - Geral do Estado (CGE), órgão vinculado à Governadoria e ao qual está vinculada funcionalmente a autora deste trabalho, daí o interesse pelo estudo do tema. Desde que o Portal da Transparência do Poder Executivo do Ceará foi criado pela Lei Estadual nº. 13.875/2007, o interesse da população pelas informações disponibilizadas cresce a cada ano. Além dos portais, também são instrumentos eletrônicos de transparência os sítios dos órgãos gestores das diversas políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo do Estado do Ceará.

A pesquisa se desenvolveu a partir da questão norteadora que era entender como se dá a transparência das políticas públicas de transferência de recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará. Questão que se desdobrou em outros cinco questionamentos: O poder público, gestor da política de transferência de recursos para ações em regime de parceria, adota um modelo de transparência que permita ao cidadão cearense ter clareza sobre os seus resultados? O resultado da execução das ações previstas com os recursos estaduais transferidos em regime de parceria no PPA 2012-2015 está disponível, e atualizado, no Portal da Transparência ou nos sítios institucionais dos órgãos responsáveis? As informações disponibilizadas são apresentadas de forma a permitir amplo acesso aos cidadãos que desejam entender, participar e monitorar a execução dos programas? Há participação popular na concepção do Portal da Transparência? Os instrumentos eletrônicos de transparência apresentam mecanismos de participação popular na política de transferência de recursos?

Assim, a pesquisa tem o objetivo de compreender o processo de concepção e implantação dos instrumentos eletrônicos de transparência, representados pelo Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará e pelos sítios dos órgãos responsáveis, e sua aplicação como ferramenta de fomento à participação social na política de transferência de recursos públicos. Tem ainda, como objetivos específicos:

1. Relacionar os aspectos teóricos das categorias políticas públicas, transparência e participação popular com os ciclos das políticas de transparência e de transferência de recursos.
2. Conhecer o processo de concepção e implantação dos instrumentos eletrônicos de transparência, objetivando a compreensão de seu funcionamento.
3. Analisar, nos instrumentos eletrônicos de transparência, as informações da política de transferência de recursos referentes ao PPA 2012-2015 disponibilizadas para a sociedade e os respectivos mecanismos de participação popular.

Considerada a natureza da pesquisa, a abordagem adotada foi a de estudo de caso, onde o material foi analisado sob o aspecto qualitativo de modo a entender a como se comporta a transparência da política de transferência de recursos, visando conhecer a natureza e tempestividade das informações disponibilizadas para a sociedade por meio dos sítios eletrônicos do governo.

A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2015, p. 21), ~~trabalha~~ trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, motivo pelo qual mais se adequa às pesquisas de cunho social, onde seu objeto dificilmente pode ser refletido em números e indicadores quantitativos.

Para Robert Yin (2015), a metodologia de estudo de caso tem subsidiado pesquisas em diversas disciplinas, inclusive em áreas como sociologia e ciência política, pilares fundamentais que sustentam o trabalho dissertativo desenvolvido.

De acordo com as questões norteadoras, a pesquisa traz a necessidade de esclarecimentos, explicações sobre práticas adotadas que necessitam ser descritas em um determinado período, mais do que a medição de suas frequências ou incidências, temáticas que levam ao uso de um estudo de caso.

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes (YIN, 2015, p. 17).

Outro aspecto que conduziu à escolha do estudo de caso como método de análise, se deveu à possibilidade de generalizações aplicáveis a outras situações de mesma natureza:

Em vez de pensar no seu caso como uma amostragem, você deveria pensar nele como a oportunidade para lançar luz empírica sobre conceitos ou princípios teóricos. [...] Nesse sentido, tanto um estudo de caso como um experimento podem ter interesse em ir além do caso ou experimento específico. [...] São passíveis de se empenhar para resultados generalizáveis e lições aprendidas. Isto é, generalizações analíticas. [...] As lições apreendidas poderiam assumir a forma de hipóteses de trabalho, tanto para serem aplicadas na reinterpretação dos resultados de estudos existentes de outras situações concretas [...] como para definir novas pesquisas focando situações concretas adicionais. [...] O objetivo de uma generalização analítica ainda é generalizar para essas outras situações concretas, e não apenas contribuir para a construção da teoria abstrata. [...] As generalizações, os princípios ou as lições aprendidas de um estudo de caso podem potencialmente se aplicar a uma variedade de situações, muito além de qualquer definição estrita de população hipotética de casos semelhantes representados pelo caso original. (YIN, 2015, p. 44)

Para subsidiar a fundamentação teórica foram consultadas as obras de autores de referência em cada categoria, tais como: Avritzer (2008, 2011), Bobbio (1986, 1987), Howlett *et al* (2013), Jardim (1999), Lévy (1999), Matias-Pereira (2010), Martins Júnior (2010), Rodrigues (2013), Saravia (2006) e Wright (2013),

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento junto aos sítios eletrônicos dos órgãos envolvidos, análise documental e entrevistas com os principais atores do processo, nessa ordem.

Na consulta realizada nos sítios eletrônicos, a pesquisa procurou identificar as informações referentes às políticas públicas de transferência de recursos, sua abrangência, sua linguagem e sua tempestividade. Para tanto, foram pesquisados os sítios eletrônicos dos órgãos responsáveis por infraestrutura, desenvolvimento agrário, educação, saúde, cultura, esporte, cidades e trabalho e desenvolvimento social, assim como o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará.

Com relação às entrevistas, estas foram aplicadas junto aos atores diretamente envolvidos com as questões norteadoras. As entrevistas se deram de forma aberta. Enquadra-se neste tipo de abordagem a entrevista semiestruturada,

que segundo Laville e Dionne (1999), consiste em uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas à qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento. Para Minayo (2015, p.64), as entrevistas são conversas com finalidade específica, e segundo a autora, as chamadas entrevistas semiestruturadas combinam perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.

Para discorrer sobre os objetivos da pesquisa, este trabalho é composto por cinco capítulos, incluídas a Introdução e a Conclusão. No segundo capítulo, intitulado "Políticas Públicas: transparência e participação na transferência de recursos do Estado do Ceará" são abordados os referenciais teóricos relativos às categorias gerais identificadas: política pública, participação social, transparência governamental e transferência de recursos, tendo por fim oferecer suporte teórico para esclarecer o primeiro objetivo específico da pesquisa. Para atender ao segundo objetivo específico da pesquisa, "Portais de Transparência" é o assunto do terceiro capítulo onde serão apresentados os principais instrumentos eletrônicos de transparência e, por fim, são apresentados alguns indicadores de transparência em que são aferidos os portais federal e estaduais. Por fim, o quarto capítulo, "Transparência da Política de Transferência de Recursos no Ceará", objetivará responder ao terceiro objetivo específico do trabalho apresentando os dados e informações coletadas na pesquisa, assim como suas análises e constatações.

Por fim, o trabalho é concluído pelas considerações finais do estudo com um apanhado geral da pesquisa e o entendimento da autora sobre as constatações identificadas.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ**

Neste capítulo serão abordados os referenciais relativos às categorias gerais identificadas: política pública, participação social, transparência governamental e transferência de recursos, tendo por fim oferecer suporte teórico para esclarecer o primeiro objetivo específico da pesquisa. Para tanto, no capítulo é apresentada, inicialmente, a categoria %política pública+ discorrendo sobre seus antecedentes, seu caráter multidisciplinar, as abordagens e conceitos identificados, assim como sobre as etapas do ciclo da política. Em seguida, é tratada a %participação social+ como uma prática democrática, seus conceitos e modelos. No terceiro tópico, é estudada a %transparência governamental+, suas origens, seus conceitos e pressupostos, seus modelos e aspectos legais e tecnológicos. Por fim, no quarto tópico é abordada a %transferência de recursos+, é apresentado o modelo de gestão, conceitos e finalidades e o processo de transferência no âmbito do Estado do Ceará.

Para entender como uma política pública é efetivada é necessário conhecer seus pressupostos teóricos e seu ciclo de formação. Não há que se falar em transparência como política pública sem que se tenha a clareza de que representa um fomento à participação cidadão nos atos da gestão pública e um pilar do estado democrático, mesmo que este tenha sido idealizado para uma sociedade menos complexa que a de hoje.

A legislação brasileira, a exemplo da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, das Leis Orgânicas da Saúde (nº. 8.080/90 e nº. 8.142/90), da Lei Orgânica da Assistência Social (nº. 8.742/93) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96), já reconhece a participação popular nas ações públicas, como um marco importante por trazer sinais de uma movimentação social ampla e plural que marcou o início da década de 80. Assim como o acesso a informações, garantido pela Lei Complementar nº. 101/2000, pela Lei Federal nº. 12.527/2011 e pela Lei Estadual nº. 15.175/2012, que visa estimular a consulta dos setores interessados em relação ao desenho de políticas públicas, assim como de fortalecer e estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais na gestão pública.

Desse modo, transparência e participação são entendidas como instrumentos sistemáticos de aprimoramento e fortalecimento da cidadania como forma de controle social sobre a Administração Pública com a adoção das ferramentas possíveis disponíveis no contexto político, temporal e social de cada povo. A divulgação dos atos de gestão da Administração Pública, das informações de interesse público, com acesso universalizado e linguagem adequada aos mais diversos públicos, é o veículo republicano condutor para proporcionar a participação e o efetivo controle social.

Do mesmo modo, se faz necessária a verificação se a transparência, de ordem legal, está restrita a aspectos meramente orçamentário e financeiro ou se encaminha-se para o conceito de *accountability* como princípio fundamental da governança democrática.

A política de transparência, formalmente instituída, é relativamente nova, os estudos de avaliação ainda são recentes, apesar de já ensejar a evolução dos conceitos estabelecidos. A simples divulgação de dados passa a ser substituída pela necessidade de informação estruturada, em linguagem acessível e tempestiva que possibilite a participação popular nas deliberações e estimule o controle social.

Assim, no contexto da reforma do Estado ocorrida na década de 1990, as políticas públicas são afetadas pela participação popular no seu ciclo de funcionamento, facilitada pela transparência das ações, políticas essas que, em alguns casos, são executadas por parceiros da Administração Pública que recebem recursos por meio de transferências de recursos orçamentários para atuação em ações com interesse recíproco. Esse é o entrelaçamento visível entre as categorias conceituais estudadas neste capítulo.

## **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste tópico, busca-se apresentar o suporte teórico da categoria ~~política~~ **políticas públicas**, são abordados aspectos como a multidisciplinaridade do estudo das políticas públicas, suas principais abordagens de análise e os conceitos formulados pelos autores consultados.

### 2.1.1 Multidisciplinaridade, abordagens e conceitos

Para que se tenha a dimensão da representatividade das políticas de transparência e de transferência de recursos públicos que são objeto de exame nesta pesquisa, faz-se necessário discorrer, inicialmente, sobre a categoria *políticas públicas*, seu surgimento como ciência, os conceitos adotados, seu suporte teórico, seu processo de formação, assim como sua importância como elo entre poder público e sociedade, assim como a forma como se dá essa relação.

É consenso, na literatura examinada: Rodrigues (2013), Bucci (2006), Dias e Matos (2012), Howlett *et al* (2013), Faria (2013), o caráter multidisciplinar do estudo das diversas realidades estatais, fato que guarda relação estreita com aquelas identificadas na análise das políticas públicas. São temas presentes nas ciências políticas, na sociologia, na filosofia, no direito, nas ciências administrativas, na antropologia, na psicologia social, apenas para citar as mais recorrentes. São diversas as perspectivas que explicam a forma como o Estado se organiza e como interage com a sociedade que habita seu território. Há estudos sobre a gestão pública, suas funções, seus atores, mas o Estado, que se apresenta no contexto deste estudo, é aquele que persegue o bem estar de sua população por meio do instrumento denominado *políticas públicas*.

É o Estado que detém o poder e a autoridade para fazer valer, para toda a população que vive num território delimitado, as políticas que se processam de diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade. As demandas podem ter origem na sociedade (*inputs*), mas também decorrer de demandas administrativas (*withinputs*), ou seja, ser geradas pela própria burocracia. (RODRIGUES, 2013, p.18)

As atividades estatais se desenvolvem em contexto dinâmico e complexo que conduzem à compreensão de que se torna necessária sua análise por meio dos seus fluxos e não apenas de suas normas e estruturas. Como afirma Howlett *et al* (2013, p.21), antes da II Guerra Mundial os estudos da vida política visavam as *dimensões normativas ou morais do governo ou os detalhes sobre o funcionamento de instituições políticas e jurídicas particulares*. No âmbito das dimensões normativas ou morais, estudava-se os clássicos da filosofia política buscando entender o papel do governo na ação de proporcionar o bem estar da sociedade, o papel do Estado, direitos e responsabilidades dos cidadãos. Porém, essa

abordagem não encontrou respostas para o abismo criado entre a teoria e a prática observada na sociedade em decorrência das guerras mundiais e da subsequente guerra fria. Era preciso analisar os produtos e resultados gerados pelos programas de governo. Os estudos das instituições conduziram à descrição minuciosa de procedimentos de funcionamento do legislativo, do judiciário e da burocracia, sem que se pudesse estabelecer relação entre as estruturas governamentais e o desenvolvimento social, econômico e político.

Assim, os fenômenos políticos passaram a ser objeto de novas abordagens tais como o comportamentalismo, os estudos da elite, estudos da cultura política sem que estas conseguissem responder às questões que se impunham como a *policy science* proposta pelo pioneiro Harold D. Lasswell.

Os estudos contemporâneos da política pública certamente mantêm a vitalidade intelectual daqueles que deram origem à abordagem. Seu foco não está tanto na estrutura dos governos ou no comportamento dos atores políticos ou naquilo que os governos deveriam ou têm que fazer, mas naquilo que os governos de fato fazem. Essa abordagem põe o foco no desenvolvimento de generalizações e leis sobre políticas públicas e *policy-making*<sup>1</sup> pública, ou no modo como seus autores originais a denominaram, ciência política (*policy science*). (HOWLETT *et al*, 2013, p.22)

Lasswell publica em 1936 o livro *Política: quem ganha o quê, quando e como*, considerado obra inicial dos estudos das políticas públicas. Na Europa, os estudos tinham como objetivo entender e explicar o papel do Estado na produção de políticas públicas, enquanto que nos Estados Unidos, e também no Brasil, a ênfase se deu na ação dos governos.

Porém, somente na década de 1950 o estudo das políticas públicas como ciência (*policy sciences*) começa a surgir, com o suporte de várias disciplinas, métodos e enfoques, com o objetivo de esclarecer os motivos que levam determinadas políticas a serem implementadas e outras não. Nessa perspectiva, políticas públicas como ciência, a obra que inaugura o campo de trabalho na academia é uma coletânea de artigos organizada por Harold D. Lasswell e David Lerner, publicada em 1951<sup>2</sup>.

A proposta de Lasswell para a *policy science* estava fundamentada em três pilares de sustentação, que continuam a ser observados apesar das mudanças

---

<sup>1</sup> *Policy-making*: construção, criação, geração, desenvolvimento ou produção de política pública.

<sup>2</sup> Lasswell, Harol D.; Lerner, David (orgs.). *The Policy Scienses: Recent Developments in Scope and Method*.

necessárias decorrentes da atualização do contexto social e político, conforme apresentado por Howlett *et al* (2013). Primeiro, o caráter multidisciplinar: abandona o estudo estreito das instituições e das estruturas políticas para compreender o trabalho e as conclusões de disciplinas como a Sociologia e a Economia, o Direito e a Política. Hoje, os estudiosos acrescentam a necessidade de ser *experts* em pelo menos dois campos: nos conceitos e interesses da *policy science* e na história e questões presentes na área substantiva da política ou *campo político* em estudo+ (HOWLETT *et al*, 2013, p.23). Em seguida, o caráter de *solução de problemas*: afasta-se do debate acadêmico dos textos políticos clássicos e se dirige para a resolução de problemas do mundo real. Hoje, diante da complexidade do processo político, *No mundo real da política pública, a análise tecnicamente superior muitas vezes era subordinada à necessidade política*+ (HOWLETT *et al*, 2013, p.23). Por último, o caráter *explicitamente normativo*: ambiente em que os analistas políticos comparam as opções e apontam claramente a melhor alternativa. Hoje, as avaliações são realizadas apenas em termos de eficiência e eficácia, ou verificam se os governos estão atuando para o alcance de seus objetivos declarados, *sem levar em consideração, em ambos os casos, o quanto os próprios objetivos seriam desejáveis ou racionais*+ (HOWLETT *et al*, 2013, p.23).

Desse modo, entende-se que o interesse pelo estudo das políticas públicas cresce em função da complexidade das relações entre a sociedade e o Estado, como detentor de poder e autoridade, que faz valer para todos que vivem em um território, as políticas que articulam os diversos interesses e necessidades da sociedade.

O interesse do público pelo estudo das políticas públicas vem crescendo por diversas razões. A primeira deve-se ao fato de que essas políticas afetam em diversos aspectos nossa vida cotidiana. Afinal elas extraem dinheiro da sociedade pelos tributos pagos pelos cidadãos, regulam comportamentos e conflitos, organizam burocracias e mercados, e distribuem benefícios e uma variedade de serviços à população. A segunda razão diz respeito ao fato de que a busca por explicações sobre porque determinadas políticas públicas são adotadas (e não outras) ou mesmo por que o governo não está agindo de nenhuma forma com respeito a determinado problema pode nos ajudar a compreender melhor não só a sociedade mas também as causas e conseqüências das decisões públicas (RODRIGUES, 2013, p.29)

Segundo Arretche (*apud* Faria, 2013), o crescente interesse pelo estudo das políticas públicas no Brasil

está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais . resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado -, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais . seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses . despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os %micro+mecanismos de funcionamento do estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. (ARRETCHE *apud* FARIA, 2013, p.18)

Para explicar os vieses metodológicos requeridos pelo estudo da política pública, Howlett *et al* (2013) identificou na literatura especializada vertentes preocupadas com as variáveis causais ou determinantes da política, com o conteúdo da política, com as consequências de uma política (visão positivista) e com os processos que levaram a adoção de uma política pública (visão pospositivista).

Na perspectiva positivista, a análise das consequências da adoção de uma política pública é realizada de forma objetiva confrontando metas e resultados utilizando-se de técnicas quantitativas, análises da relação de custo/benefícios e gerenciamento de riscos. A abordagem pospositivista para os estudos políticos, de outro modo, se utiliza de técnicas interpretativas de escopo mais ampliado, seu objeto de exame abrange as causas, os propósitos, as ações do governo, os processos que levaram a adoção de determinada política pública. Porém, o uso de uma metodologia não implica o abandono do uso da outra:

Os pospositivistas [...] não se opõem à objetividade e à análise empírica em si. Pelo contrário, acreditam que a análise empírica (positivista) precisa ser combinada com a análise normativa (pospositivista), porque as duas são inseparáveis, uma posição que foi, de fato, explicitamente defendida por fundadores das *policy sciences*, como Harold Lasswell. (HOWLETT *et al*, 2013, p.32)

O debate entre positivistas e pospositivistas afeta as abordagens utilizadas para explicar a produção de políticas públicas, assim como os métodos utilizados para sua avaliação, Howlett *et al* (2013) classificou essas abordagens de acordo com a unidade de análise básica utilizada em suas pesquisas e sua forma de interação com o processo de políticas públicas: indivíduo, coletividade e estruturas.

O comportamento no micronível dos indivíduos é estudado por meio da teoria da *public choice* (escolha pública), nela os atores políticos são movidos por

tudo o que lhes beneficia, as opções se dão face ao que lhes é mais vantajoso, como os atores econômicos, agem racionalmente sempre buscando maximizar sua utilidade ou satisfação.

Os interesses da coletividade, por meio da interação dos interesses organizados, são estudados pelas teorias de grupo ou classe. Estas se situam no ambiente intermediário, nem sempre definido claramente, entre indivíduos e governos responsáveis pelas políticas. Nestas teorias, são representadas entidades coletivas, como associações, que objetivam influenciar as agendas, as opções e os produtos da política pública.

As estruturas e arranjos políticos são objetos de estudo das teorias institucionais (neoinstitucionais e estatismo). Essa é a perspectiva mais abrangente com ênfase nos arranjos políticos, econômicos e sociais, levam em consideração instituições como governos, empresas, igrejas, que impactam na modelação de restrições e na criação de oportunidades para os elaboradores de políticas públicas. É consenso na literatura internacional de que é nesse ambiente de pesquisa que se encontram os melhores resultados:

[...] as sínteses mais bem-sucedidas dos diferentes modelos e teorias de política e *policy-making* têm sido uma variedade de abordagens neoinstitucionais à vida pública (GOLDMANN, 2005; KATO, 1996, SCHARPF, 1991, 1997 *apud* HOWLETT et al, 2013, p.58)

Os modelos analíticos neoinstitucionalistas são provavelmente hoje a referência teórica mais importante para o estudo das políticas públicas. Elas visam entender o papel da arquitetura institucional . que estrutura as interações e as transações que acontecem na arena política . na determinação de resultados sociais e políticos. O pressuposto central é o de que as regras institucionais, os procedimentos e as convenções moldam as preferências individuais e estimulam ou limitam as opções de comportamento de indivíduos e organizações por meio de certos mecanismos de incentivo ou de sanção. (SCHARPF, 1997; HALL; Taylor, 1996; IMMERGUT, 1998; OSTROM, 1999 *apud* CORTES, 2013, p.55-56)

O que se depreende é que, independente da fonte metodológica, a política pública é um fenômeno complexo que integra elementos:

[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas fazedorasq de política; dos atores participantes desse processo de fazerq políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo. (VIANA, 1996, p. 5-43 *apud* SARAVIA, 2006, p. 26 e 27)

Para Howlett *et al* (2013), os elementos essenciais para a compreensão das políticas públicas, presentes em todo o arcabouço teórico estudado, são: atores, idéias e estruturas.

[...] o entendimento da política exige algum conhecimento sobre os atores que levantam as questões, estabelecem opções, tomam decisões em relação às opções propostas e as implementam. [...] Em segundo lugar, os *insights* políticos dependem do valor que se dá às idéias que moldam as deliberações políticas. E, em terceiro lugar, a *policy-making* acontece no bojo de um conjunto de estruturas sociais e políticas que afetam as deliberações sobre o que deve ser feito. (HOWLETT *et al* 2013)

Para Hogwood e Gunn (1981 *apud* SARAIVA, 2006), o estudo da política, a depender da posição do analista, pode se dar em sete perspectivas:

estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; 3) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; 4) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; 5) informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; 6) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; 7) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de idéias ou opções específicas. (HOGWOOD e GUNN *apud* SARAIVA, 2006,p.31)

Para Saravia (2006), os componentes presentes nas políticas públicas são: a) institucional: a elaboração ou a decisão de uma política é da autoridade competente e vincula a todos os abrangidos; b) decisório: o processo de política pública é uma seqüência de decisões; c) comportamental: uma política decorre de uma atitude de ação; d) causal: são os resultados que têm impacto no sistema político e social.

Para Thoenig (1985, p.7 *apud* SARAIVA, 2006), os elementos que caracterizam uma política são:

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um quadro geral de açãoq tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem seguidos, definidos em função de normas e de valores. (THOENIG *apud* SARAIVA, 2006,p.32)

Além dos aspectos já apresentados, o estudo de uma política pública não pode prescindir de que seja examinado, além da perspectiva técnica, o contexto social e político em que esta está inserida. Sua configuração depende de cada sociedade específica e o estágio de maturidade desta sociedade responderá pelos resultados das políticas, assim como pelo nível de participação social e pela transparência de seu processo de elaboração.

Identificados os antecedentes das políticas públicas, o enfoque teórico para seu estudo, apresenta-se os conceitos de políticas públicas elaborados por diversos estudiosos e que correspondem aos aspectos e aos elementos essenciais explicitados. Howlett (2013) apresenta os conceitos de Dye e de Jenkins que refletem as ações e as omissões governamentais como elementos centrais:

Tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer (DYE *apud* HOWLETT *et al*, 2013, p.6)

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. (JENKINS *apud* HOWLETT *et al*, 2013, p.8)

Para Rodrigues (2013), no conceito são levados em consideração o processo em que se dá a política, seus atores e o caráter interventivo do Estado:

Política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade . cujos interesses, valores e objetivos são divergentes . tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. [...] A intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas. (RODRIGUES, 2013, p.13 e 18)

Gonçalves (2006) apresenta os conceitos desenvolvidos por Grau, Bucci, Arzabe e Comparato, todos focados na atuação do Estado, seja na intervenção na vida social, seja na concretização de direitos:

Todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder Público na vida social (GRAU *apud* GONÇALVES, 2006, p.75)

Programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. (BUCCI *apud* GONÇALVES, 2006, p.75)

Conjuntos de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e redistribuição de bens e posições que concretizam oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos,

assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos. (ARZABE *apud* GONÇALVES, 2006, p.75)

É um conjunto de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. (COMPARATO *apud* GONÇALVES, 2006, p.76)

Para Saravia (2006), o conceito abrange não só as ações ou omissões do estado, mas ainda a capacidade de modificação de realidades por meio de um sistema de decisões:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. [...] É um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p.28-29)

Desse modo, observa-se que há pelo menos um ponto de convergência entre os autores que conceituaram políticas públicas qual seja a ação do estado no sentido de modificar uma realidade e tendo como objetivo central a satisfação das necessidades da sociedade.

### **2.1.2 Ciclo da Política**

Dada a complexidade do fenômeno políticas públicas, os estudiosos conceberam modelos teóricos do que se convencionou chamar de processo da política pública ou ciclo político-administrativo. São instrumentos que procuram descrever as diversas etapas por que passa uma política pública desde o reconhecimento de um problema até o resultado da ação governamental para solucioná-lo.

A idéia persegue os pesquisadores desde o pioneiro Harold Laswell, que, segundo Howlett (2013), dividiu o processo da política pública em sete estágios que explicavam como as políticas públicas eram criadas e como deveriam ser produzidas. Para ele, eram as seguintes as etapas do processo: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término; 7) avaliação.

As etapas do processo variam de autor para autor, sem que os aspectos fundamentais deixem de ser abordados, e abrangem as macroatividades de

formulação, implementação e avaliação. Entende-se a subdivisão dessas atividades em função dos diferentes tipos de negociação que serão requeridos.

De forma sintética, o quadro abaixo apresenta os modelos propostos por três autores, onde se constata que, pela descrição sucinta das etapas, as mesmas estão presentes em todas as formulações:

**Quadro 1 - Etapas do Ciclo da Política Pública**

<b>Etapas do processo/Autores</b>	<b>Saravia (2006)</b>	<b>Rodrigues (2010)</b>	<b>Howlett (2013)</b>
Problema		Reconhecimento do problema	
Agenda	Inclusão do problema na lista de prioridades do poder público	O problema adquire o status de problema público	O problema chega à atenção dos governos
Elaboração	Criação de alternativas e estabelecimento de prioridades		
Formulação	Seleção da alternativa mais adequada: desenho jurídico, administrativo e financeiro	Diagnóstico, identificação de alternativas, decisão, desenho econômico, político e técnico	Propostas são formuladas
Decisão			Escolha da melhor proposta
Implementação	Planejamento e organização do aparelho administrativo	Planejamento de recursos e execução	Execução da política
Execução	Colocação da política em prática		
Monitoramento		Avaliação pontual das ações	
Acompanhamento	Supervisão da execução		
Avaliação	Avaliação dos resultados	Avaliação dos resultados	Monitoramento de resultados

Fonte: Saravia (2006), Rodrigues (2010), Howlett (2013). Elaborado pela autora

Cabe ressaltar, como observado por Saravia (2006), que a divisão do processo em etapas é um artifício teórico que tenta reproduzir o que acontece, na prática, mesmo que de forma desordenada: "O processo nem sempre observa a seqüência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes" (SARAVIA, 2006, p.35)

Do exame do processo de uma política pública observa-se a possibilidade de participação da sociedade nas suas diversas etapas como resultado de uma política de transparência governamental. Como categorias específicas, a pesquisa procurou identificar a existência de registro do processo da política de transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará para poder identificar se nele foram observados os aspectos de transparência e participação da sociedade em sua concepção e implantação.

## **2.2 PARTICIPAÇÃO: UMA PRÁTICA DEMOCRÁTICA**

As formas de governo, ao longo das obras dos pensadores clássicos Pádua, Maquiavel, Bodin, Spinoza, Locke, Rousseau, Montesquieu (*apud* BOBBIO, 1987), são definidas, fundamentalmente, em função do número de governantes comportando assim três modelos: república (democracia ou aristocracia), monarquia e despotismo. Para os teóricos contemporâneos como Kelsen (*apud* BOBBIO, 1987), as formas de governo são identificadas em termos da maior ou menor liberdade política de um povo, critério mais apropriado no entendimento de Kelsen (*apud* BOBBIO, 1987), nesse caso, são apontados dois modelos: democracia e autocracia.

O que se destaca é que desde os tempos mais remotos até hoje o termo "democracia" foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Democracia é a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo, seja de forma participativa ou representativa. Segundo Bobbio (1987), por meio de regras, na democracia, se estabelecem procedimentos que estabelecem quem toma as decisões coletivas.

Desse modo, dentre outras características da democracia, a possibilidade da participação popular nos governos é o objeto de interesse da pesquisa.

Participação essa que é possível por meio dos procedimentos estabelecidos e que é ampliada pelo nível de informações que a sociedade possui sobre a gestão da coisa pública. Preocupação já presente nos períodos mais remotos da sociedade:

Toda a história do pensamento político está atravessada pela disputa em torno da melhor forma de governo: no interior desta disputa, um dos temas recorrentes é a argumentação pró e contra a democracia. Pode-se fazer começar esta disputa na discussão referida por Heródoto [Histórias, III, §§ 80-82] entre três personagens persas, Otane, Megabizo e Dario, sobre a melhor forma de governo a ser instaurado na Pérsia após a morte de Cambise. [...] O defensor da democracia, Otane, após ter criticado o governo monárquico porque o monarca "pode fazer o que quer, sem prestar contas a ninguém", **chama o governo do povo com "o nome mais belo do que qualquer outro: igualdade de direitos", e o define como aquele em que "o governo está sujeito à prestação de contas e todas as decisões são tomadas em comum".** (BOBBIO, 1987, p. 139-140, grifos da autora)

Nos dias de hoje, com a evolução dos meios de comunicação e a redução gradual do custo desses instrumentos, o ato de gestão pública de prestar contas à sociedade tem sido ampliado:

Durante o século XX, o quadro de referências social e técnico da comunicação humana passou por extraordinárias mudanças nos países avançados: telefone, rádio, televisão, fax, televisão interativa, internet, pesquisas de opinião quase simultâneas aos eventos, grupos temáticos e assim por diante. Devido aos custos relativamente baixos da comunicação e da informação, a quantidade bruta de informação disponível sobre questões políticas em todos os níveis de complexidade aumentou imensamente. Não obstante, essa disponibilidade maior de informação talvez não leve a uma competência maior ou maior compreensão . a escala, a complexidade e a maior quantidade de informação impõem exigências sempre mais pesadas às capacidades dos cidadãos. Por essa razão, uma das necessidades imperativas dos países democráticos é melhorar a capacidade do cidadão de se envolver de modo inteligente na vida política. (DAHALL, 2001, p. 207)

Com isso, depreende-se que o ato de prestar contas à sociedade do gestor público passa por uma via de mão dupla onde as informações deverão estar acessíveis de forma a ser recebida por um cidadão minimamente capaz de compreender o seu conteúdo.

Independente do modelo proposto para o ciclo da política pública, em cada fase há a participação de atores que desempenham papéis e influenciam no processo e nos produtos de uma política pública, defendendo seus interesses ou de grupos que representam.

Desse modo, a implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e que têm

representação política, seja no âmbito do governo, ou com atuação política a partir da sociedade civil, como os movimentos populares. (DIAS; MATOS, 2012, p.40)

No modelo de processo de política apresentado por Howlett (2013), os atores nas etapas são identificados de acordo com a necessidade inerente a cada fase:

### Quadro 2 - Ciclo e Atores da Política Pública

<b>Etapas do processo</b>	<b>Atores envolvidos</b>
Montagem da agenda	Universo da política: todos os atores;
Formulação de políticas	Subsistema da política pública: atores que tem conhecimento de uma área problemática ou domínio sobre os recursos
Tomada de decisão política	Tomadores de decisão do governo: funcionários eleitos, juízes ou burocratas
Implementação de políticas	Subsistema da política pública
Avaliação de políticas	Universo da política

Fonte: Howlett (2013). Elaborado pela autora

Há diversas tipologias em que podem ser classificados os atores do processo ou ciclo da política, tais como: atores formais e informais; atores individuais e coletivos; atores públicos e privados; atores domésticos e internacionais. Independente da classificação adotada, a literatura apresenta praticamente os seguintes atores fundamentais: políticos eleitos, público, burocracia, partidos políticos, grupos de interesse ou de pressão, *think tanks*<sup>3</sup> e organizações de pesquisa; meios de comunicação de massa, especialistas e consultores acadêmicos.

Embora o ciclo da política pública se desenvolver no âmbito doméstico, constata-se a influência do sistema internacional, principalmente nos últimos tempos com o advento de fenômenos como a globalização, onde os canais de comunicação em massa, em tempo real, aceleram a divulgação de eventos criando oportunidades para o compartilhamento de práticas de outras sociedades, promovendo novos padrões de produção de políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Grupo de reflexão, tradução disponível em: <http://www.linguee.com.br/ingles-portugues/traducao/think+tank.html>, acesso em 04/09/2015

Os regimes internacionais foram definidos como [...] redes de regras, normas e procedimentos que regularizam o comportamento e controlam seus efeitos. [...] Alguns se baseiam em tratados explícitos, ao passo que outros se baseiam simplesmente em convenções que se desenvolveram como resultado de comportamentos internacionais de rotina.

.....  
Os diferentes níveis de expertise e finanças que as organizações internacionais podem dispor muitas vezes se revelam fatores cruciais do impacto que os atores internacionais têm a possibilidade de exercer nas políticas domésticas. (HOWLETT, 2013, p. 86)

De todos os atores identificados, destaca-se, para fins desta pesquisa, aqueles que compõem a sociedade usuária da política pública.

Sobre o estudo da participação popular, participação política, participação social, participação cidadã, diversos autores construíram conceitos com o objetivo de descrever o que significa o ato de o cidadão participar da construção das decisões de terceiros que poderão influenciar na vida de cada membro ou da sociedade como um todo. A literatura é extensa e não é objetivo deste trabalho um levantamento exaustivo, nesse sentido apresenta-se uma síntese do material consultado.

No estudo de Borba (2012), são apresentados os conceitos desenvolvidos por estudiosos como Milbrath (1965), Verba e Nie, (1972) e Huntington e Nelson (1977), que destacam a participação como atividades realizadas por cidadãos no momento eleitoral ou com o objetivo de influenciar ações governamentais. Conceitos que são confrontados com os elaborados por Booth e Selingson (1976) e Brady (1999) uma vez que já não trazem definido o destinatário dos atos participativos e podem ser entendidos como ações de cidadãos comuns na busca de influenciar distribuição de bens públicos ou resultados políticos. Na visão do autor, todos os conceitos trazem a limitação de fazer referência à ação de *“influenciar”* como objetivo da participação, excluindo a ação direta exercida por determinados grupos.

Para Gohn (2004), por participação cidadã entende-se:

[...] aquela que redefine laços entre o espaço institucional e as práticas da sociedade civil organizada, de forma que não haja nem a recusa à participação da sociedade civil organizada, nem a participação movida pela polaridade do antagonismo a priori, e nem sua absorção pela máquina estatal, porque o Estado reconhece a existência dos conflitos na sociedade e as divergências nas formas de equacionamento e resolução das questões sociais, entre os diferentes grupos, e participa da arena de negociação entre eles. (GONH, 2004, p.29).

Ainda para Gohn, citada por Dias e Matos (2012, p.161), a participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica, planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública.

Na área jurídica, participação é compreendida como um princípio jurídico de organização da Administração Pública.

A participação da sociedade na Administração Pública é, desse modo, princípio de organização pois implica a estruturação de processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou a divisão de tarefas entre a administração e os administrados, de modo a convocar estes últimos à execução direta de determinadas funções administrativas. (PEREZ, 2006, p. 169).

Para falar de participação, Avritzer (2008, p.45) conceitua as instituições participativas como sendo *formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas*.

Assim, considerada a evolução do conceito de participação e seu enfoque como espaço deliberativo, não se pode deixar de pensar na democracia como integrada de *momentos deliberativos* ocorridos no interior das instituições participativas.

O pressuposto dos modelos de participação que serão apresentados é de que, como exposto por Lustosa da Costa e Guimarães Cunha (2010), não se pode ignorar as condições políticas, sociais e culturais de um país, descuidando-se de suas especificidades locais e regionais, desconhecendo suas dificuldades práticas para que a participação possa de fato ocorrer e alcançar os objetivos meritórios que lhe são atribuídos (LUSTOSA DA COSTA; GUIMARÃES CUNHA 2010, p.544).

Assim entende-se que não há como falar em uma modelagem padrão, cada sociedade institui a participação da forma que é possível respeitado o seu contexto.

A pesquisa realizada por Borba (2012) traz um mapeamento da literatura internacional sobre as diferentes propostas de tipologias classificatórias das modalidades de participação política. O trabalho sistematiza o debate em três dimensões: o método e as técnicas de pesquisa utilizados na análise; os componentes da tipologia proposta; e o diagnóstico quanto à dimensão uni ou

multidimensional dos atos participativos. Como o estudo não contempla a realidade brasileira, entende-se como suficiente sua indicação e enfoque sob exame.

Para Avritzer (2008), as instituições participativas estão classificadas de acordo com os desenhos institucionais: desenhos participativos de baixo para cima (orçamento participativo); partilha de poder (conselhos de políticas), desenho de ratificação (planos diretores). Estes desenhos podem variar em pelo menos três aspectos: na maneira de como a participação se organiza; na maneira como o estado se relaciona com a participação; e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Sua análise é uma comparação entre os desenhos, observados estes aspectos.

Por *desenhos participativos de baixo para cima*, o autor entende a participação como aquela em que há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima+ (AVRITZER, 2008, p.45). Nesse caso, a participação é assegurada pela presença de uma sociedade civil forte e uma sociedade política aberta a essa iniciativa, o que pode vir a ser uma fragilidade do modelo diante de governante que não tenha essa vontade política. No conjunto, é instrumento fortemente democratizante. Para este modelo, o orçamento participativo instituído no Brasil é o exemplo clássico.

No processo de *partilha de poder*, administração pública e cidadãos participam simultaneamente. Neste modelo, seu funcionamento obedece a uma determinação legal que também estabelece sanções na não observância do processo participativo. Quanto às diferenças do desenho *de baixo para cima+*, esta se dá quanto ao número de atores da sociedade civil participantes, neste é bem mais restrito que naquele, assim como a sua maior independência do sistema político. Para este modelo, o exemplo são os conselhos das mais diversas políticas públicas.

No desenho de *ratificação pública*, os atores sociais não participam do processo decisório, são chamados a referendá-lo publicamente por meio das audiências públicas, como, por exemplo, nos planos diretores municipais.

Por fim, o autor propõe um desenho participativo interativo onde:

[...] o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos. (AVRITZER, 2008, p.47)

Apesar de a participação se apresentar em toda a literatura pesquisada como um dos pilares de governança e de democracia, alguns autores também registram suas preocupações com alguns equívocos conceituais ou factuais identificados ou distorções do fenômeno o que, neste trabalho, denomina-se, de forma geral, de disfunções da participação.

Lustosa da Costa e Guimarães Cunha (2010) apresentam sete teses equívocas sobre a participação cidadã, suas premissas e refutações, que de forma sintética apresenta-se a seguir:

1. *O Estado institui a cidadania*: a tese defendida é a de que o Estado é o principal educador para a cidadania, exercendo o papel de agente de mudanças que estimulam a cidadania e seu exercício continuado. A refutação se sustenta na afirmativa de que seria uma maneira disfarçada de justificar a proeminência do Estado sobre a Sociedade, o que confirmaria o conceito de *estadania*<sup>4</sup>.

2. *A cidadania possível é a estadania*: assumido o conceito de *estadania*, somente o Estado como educador e civilizador poderia garantir a redução de desigualdades e a manutenção da justiça social. A contestação se dá em função de o Estado não ser um ator neutro e é passível de ser capturado pelos interesses de grupos privilegiados mais bem organizados, reforçando o autoritarismo estatal, a fragilidade das instituições, assim como o clientelismo.

3. *A estadania torna a cidadania possível*: o Estado como pedagogo da cidadania precisa capacitar seus agentes para que possam cumprir seu papel civilizador. Isso seria o suficiente? Teme-se a repetição de missionários do tempo colonial que, com essa mesma dinâmica, contribuiram para a formação de uma elite fundadora de uma república patrimonialista e do mercantilismo das relações sociais.

---

<sup>4</sup> Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de *estadania*, em contraste com a cidadania. (CARVALHO, 2014, p.221)

4. *A participação contribui para fortalecer a capacidade governativa:* a tese é de que a participação propicia mecanismos que permitem a adequada formulação e implantação de políticas públicas, assim como a efetividade de tais políticas no atendimento das demandas sociais. A refutação relaciona as possíveis distorções decorrentes da participação:

%ooptação de lideranças populares por grupos ou facções partidárias; ausência de democracia interna nas organizações da sociedade civil e no aparelho de Estado; escassez de informações aos interessados sobre o andamento das políticas; e inadequada capacitação dos representantes populares para lidar com a complexidade técnica de algumas decisões+ (LUSTOSA DA COSTA; GUIMARÃES CUNHA (2010, p.548).

5. *A participação garante a sustentabilidade dos programas sociais:* a participação seria a solução para garantir o desempenho das políticas públicas. A contestação se ampara no argumento de que as principais causas de fracasso não se encontram na ausência de participação e sim em políticas mal formuladas e aceitas pelos grupos interessados, despreparo dos agentes públicos responsáveis pelo seu desenho e implementação.

6. *A participação estimula a democracia:* %a indivíduos e grupos têm interesse em participar nas decisões coletivas e, uma vez garantidas regras estáveis para isso, eles se educarão cada vez mais para exercê-la a contento+ (LUSTOSA DA COSTA; GUIMARÃES CUNHA, 2010, p. 549). A tese é contestada pela existência de interesses particularistas e imediatistas de lideranças autoritárias que falam e agem em nome de todos.

7. *A participação induz a participação:* %o exercício da cidadania ativa será capaz, por si só, de remover obstáculos políticos e culturais que, tradicionalmente, têm limitado a intervenção direta dos cidadãos, dentre eles o clientelismo e o descrédito em relação à atuação dos políticos+ (LUSTOSA DA COSTA; GUIMARÃES CUNHA (2010, p.550). A ação coletiva não é livre da influência da sua trajetória histórica e dos seus condicionamentos, as relações estão contaminadas pela tradição clientelista e patrimonialista.

As disfunções identificadas por Perez (2006) são: a captura pelo governo; a corrupção, a captura pelo mercado, a deficiência de análise e as falhas de coordenação.

A *captura pelo governo* decorre da aproximação entre Estado e movimentos sociais propiciando assim uma eventual cooptação sua, o que torna os mecanismos de participação falhos e ineficientes, uma vez que os canais de veiculação dos interesses da sociedade passam a simplesmente ecoar a política governamental.

A *corrupção*, como resultante da aproximação Estado-Sociedade, se dá quando o interesse pessoal de alguns é privilegiado em detrimento do interesse coletivo atendido pelas políticas públicas implementadas.

A *captura pelo mercado*, se dá em função da proximidade entre regulador e regulado que pode resultar na captura ou colonização de regulador pelos setores econômicos que estes deveriam regular, passando a atuar em favor dos interesses de segmentos do mercado ou de poderosos grupos.

Na *deficiência de análise* o risco é de que a aproximação entre sociedade e administração pública nas diversas etapas do processo de políticas públicas politize-se de modo tão extremado que retire dessas atividades todo o conteúdo técnico ou o planejamento necessário a sua concretização.

Já nas *falhas de coordenação* o risco nos processos decisórios é resultar em decisões contraditórias, inconsistentes e não adequadas com os esforços dos demais agentes envolvidos na condução de políticas públicas. O governo deve ser o grande articulador desse processo de modo a impedir o desperdício de recursos escassos desenvolvendo esforços contraditórios com os implementados pelas demais esferas de poder: municipal, estadual e distrital.

Assim, como se verifica, as possibilidades decorrentes da abertura da Administração à participação da sociedade são múltiplas e, em tese, positivas à concretização das políticas públicas. Porém, não há que se afirmar que a interação entre sociedade e a Administração resolva todos os problemas relacionados à efetivação das políticas públicas ou que não haja nenhum risco de distorção das funcionalidades teoricamente inerentes à participação.

Para Paoli e Telles (2000) a Constituição de 1988 é um marco importante por trazer sinais de uma movimentação social ampla e plural que marcou o início da década de 80:

Além de incorporar uma agenda universalista de direitos e proteção social, o novo texto legal traduz uma exigência de participação na gestão da coisa pública e acena com as possibilidades da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania. É isso que se explicitou na incorporação de instrumentos legais e jurídicos para o exercício de uma soberania popular redefinida e ampliada para além da prática do voto . iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo popular, audiência pública e tribuna popular. (PAOLI; TELES, 2000, p.109-110)

Para Mônica Nicida Garcia (*apud* CHAVES, 2008) em estudo sobre o impacto, no Brasil, das convenções internacionais anticorrupção, o destaque para as ações preventivas e para o acesso a informações:

Interessante notar a grande ênfase que foi dada, naquelas recomendações, às medidas de caráter eminentemente preventivo. De fato, além de incentivar o Brasil a continuar a fortalecer os órgãos de controle superior, as recomendações fazem referências á **necessidade de se sistematizar as disposições que garantem o acesso á informação pública, de estimular a consulta dos setores interessados em relação ao desenho de políticas públicas, fortalecer e estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais na gestão pública**, especialmente nos esforços para prevenir a corrupção **ampliando a divulgação de informações oficiais através de diversos meios eletrônicos**. (GARCIA *apud* CHAVES, 2008, pg. 82, grifos da autora)

A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO . CGU (2014), no sítio eletrônico do Portal da Transparência da União, ressalta a interação entre participação e controle social:

As idéias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

Segundo Martins Júnior (2010), a participação popular é decorrente da transparência administrativa:

Um dos pressupostos da participação popular é a democratização da Administração Pública e de suas relações com a sociedade. A participação popular depende dos graus de transparência, desde o acesso à

informação, que proporciona o mínimo de participação, a um maior arsenal de abertura à participação e de seus meios.

.....  
 A ampliação e a obrigatoriedade desses institutos de participação dão maiores níveis de garantia e de efetividade do princípio da transparência como base do legítimo exercício do poder. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.331 e 371)

Participação popular e transparência são institutos do ambiente democrático onde são estreitas as suas relações, independente da corrente teórica que estabeleça qual o deflagrador do outro.

Desse modo, faz-se necessário compreender no estudo, como categorias específicas, se há participação popular no processo da política de transparência, e se esta se encontra de acordo com a legislação vigente e se seu acesso também se dá por meio dos instrumentos eletrônicos de transparência do Poder Executivo Estadual.

## **2.3 TRANSPARÊNCIA:**

Neste tópico são abordados aspectos como a origem, os conceitos, os pressupostos, assim como os modelos, os aspectos legais e tecnológicos da transparência pública.

### **2.3.1 Origem, Conceitos e Pressupostos**

A democratização do Estado pressupõe a implementação de políticas públicas com a participação da sociedade, sendo necessário, para isso, que as informações decorrentes dos atos de gestão dos administradores públicos estejam disponíveis para os cidadãos de forma estruturada, em linguagem acessível e tempestivamente, características que descrevem o princípio da transparência pública.

Democracia é uma forma de governo onde o poder é exercido pelo povo e seu estudo está presente ao longo de toda história da evolução do pensamento político, assim como sua distinção de outras formas de exercício de poder. Como afirma Bobbio (1986):

Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder (BOBBIO, 1986, p.10)

As democracias modernas consagram a participação política como um instituto garantidor de sua concretização assim como ferramenta de desenvolvimento de sua capacidade governativa, expressão que congrega os conceitos de governança e governabilidade. Capacidade esta que é pré-requisito para a adequada gestão do processo de políticas públicas, para resultar na efetividade de tais políticas no atendimento das demandas sociais.

As convenções internacionais destacam o estímulo à transparência e à participação como necessárias à prevenção e combate de disfunções como a corrupção. Recomendações são feitas demonstrando a necessidade de sistematizar as disposições que garantem o acesso à informação pública, de estimular a consulta dos setores interessados em relação ao desenho de políticas públicas, assim como de fortalecer e estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais na gestão pública.

Desse modo, transparência e participação são entendidas como instrumentos sistemáticos de aprimoramento e fortalecimento da cidadania como forma de atuação no ciclo das políticas públicas e controle social sobre a Administração Pública com a adoção das ferramentas possíveis disponíveis no contexto político, temporal e social de cada povo. A divulgação dos atos de gestão da Administração Pública, das informações de interesse público, com acesso universalizado e linguagem adequada aos mais diversos públicos, é o veículo republicano condutor para proporcionar a participação e o efetivo controle social.

Mas a idéia não é nova. O direito ao acesso, de acordo com Wright (2013), à informação está concebido como direito fundamental em instrumentos como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

O maior grau de transparência administrativa não é elementar aos ordenamentos jurídicos de influência romano-germânica, florescendo no sistema anglo-saxão com muito vigor, notadamente no direito norte-americano com a edição do Federal Administrative Procedure Act em 1946. O direito escandinavo, principalmente na Suécia, também registra uma tradição secular de transparência administrativa. O fluxo de influência proporcionou nos países do sistema romano-germânico a adoção da transparência administrativa como pedra fundamental na estrutura e organização da Administração Pública e de suas relações com os administrados. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.45)

Observa-se que, nos países com regime democrático, o acesso à informação é garantido legalmente, ou seja, torna-se um direito positivado. Wright (2013) relata estudos que apontam as iniciativas legais em países como Espanha e Estados Unidos. Na Espanha, a Lei nº 11/2007 estabelece critérios para a participação popular e regulamenta o uso de ferramentas que facilitem o acesso à informação para permitir a participação. Nos EUA, a transparência foi formalizada por meio do *Administrative Procedure Act* (1946), do *Freedom of Information Act* (1989) e do *Whistleblower Protection Act* (1989).

Nas democracias contemporâneas surge no contexto de reforma do Estado<sup>5</sup> o conceito de *accountability*, uma teoria liberal baseada em pesquisas na área econômica e de gestão do setor público. O modelo gerencialista influenciou a administração pública em diversas partes do mundo onde, segundo Filgueiras (2011a), a gestão pública deveria adotar o modelo de gestão de empresas privadas uma vez que o cidadão se comportaria como um cliente dos serviços realizados pelo Estado.

No Brasil, esse modelo prosperou na década de 1990, por recomendação de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial em contrapartida a incentivos concedidos. Um dos pilares da reforma administrativa em curso era a criação de limites aos custos de transação da burocracia pública com maior transparência das ações do Estado+ (FILGUEIRAS, 2011a, p.138) ou, citando Abrucio: *accountability* e o reforço da transparência nas relações entre Estado e sociedade+ (FILGUEIRAS, 2011a, p.140). *Accountability* é um termo que não encontra tradução na língua portuguesa mas refere-se,

---

<sup>5</sup> O objetivo da reforma do Estado é constituir instituições que dêem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer+(PRZEWORSKI, 2001, p.39 *apud* FILGUEIRAS, 2011b, p.68)

basicamente a prestação de contas, em sentido amplo, dos gestores públicos perante a sociedade.

Logo, o conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício de autoridade por parte dos cidadãos.

[...]

O fundamental para a institucionalização da *accountability* é reduzir o déficit de informação entre *principals* [cidadãos] e *agents* [agentes estatais], e propiciar a abertura dos segredos de Estado pela via da transparência. (tradução minha) (FILGUEIRAS, 2011b, p.71-72)

Desse modo, destaca-se a transparência, na perspectiva de *accountability*, como princípio fundamental da governança democrática.

Considera-se *accountability* o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. [...] A efetividade dos mecanismos de *accountability* dependeria do grau de acesso do cidadão à informação governamental. [...] Cabe, portanto, ao Estado, produzir meios que estimulem os governantes a, publicamente, justificarem o curso de suas ações, relacionando as políticas adotadas com os efeitos que produzem ou esperam produzir. (JARDIM, 1999, p.57)

Na mesma direção, Filgueiras (2011b) destaca a transparência como um valor instrumental para o exercício da *accountability*:

O conceito de transparência, nesse sentido, surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea; a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via, fomentar a *accountability*. (FILGUEIRAS, 2011b, p.71-72)

No exame da literatura indicada, identifica-se ainda outros pressupostos teóricos que suportam a categoria conceitual estudada.

Como observa Jardim (1999), a idéia de transparência da gestão pública enseja diversas leituras e é mais aprofundada nos países onde foi tratada como política pública. Em seu estudo, discorre sobre a contraposição entre opacidade e transparência não como uma relação de exclusão, mas na existência de graus entre ambas que obriga-nos a visualizar os diversos matizes entre estes dois pólos+ (JARDIM, 1999, p.51).

Para Dominguez Luiz (1995, p.555 *apud* JARDIM, 1999) há três aspectos que determinam os motivos do surgimento da transparência como uma necessidade:

- o intervencionismo econômico e social do Estado, produzindo incursões crescentes do poder administrativo na vida cotidiana, demandando uma nova percepção das relações Administração-cidadão;
- a evolução dos conceitos democráticos dos direitos e das liberdades com a emergência de uma terceira geração de direitos dos cidadãos;
- o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação. (LUIZ *apud* JARDIM, 1999, p.56)

Para Debasch (1990, *apud* JARDIM, 1999), a transparência está vinculada a três direitos:

- o direito de saber: dado que, por princípio, a Administração atua em função do interesse geral, os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta;
- o direito de controle: deve-se saber, mas também utilizar este direito para controlar, verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como se utilizam os fundos públicos;
- o direito do cidadão de ser ator e não mero espectador da vida administrativa: o direito de ser não um administrado, mas um usuário ou cliente da administração. (DEBASCH *apud* JARDIM, 1999, p.56-57)

Em outro aspecto, observa-se o alinhamento entre a obra de Debasch (1990, *apud* JARDIM, 1999), e de Martins Júnior (2010) no sentido de que, para os autores, a transparência é um princípio suportado por três pilares: a publicidade, a motivação e a participação:

- o direito ao acesso a documentos administrativos: o cidadão tem o direito de acesso aos documentos produzidos pela administração pública, os quais não sendo propriedade desta, devem estar à disposição daqueles;
- o direito de acesso à motivação dos atos administrativos: os cidadãos têm direito não somente a conhecer os documentos administrativos, mas também as razões das decisões administrativas e o processo que lhes corresponde;
- o direito de participação: trata-se da possibilidade de o cidadão participar no processo decisório. (DEBASCH *apud* JARDIM, 1999, p.57)

Participação popular, processo administrativo, publicidade, acesso e motivação concretizam a transparência administrativa na medida em que não apenas informam ao público, como também garantem a colaboração do público e tornam públicas as decisões tomadas. [...] Como num círculo virtuoso, o conhecimento do fato (acesso, publicidade) e de suas razões (motivação) permite o controle, a sugestão, a defesa, a consulta, a deliberação (participação). (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.40)

No mesmo sentido se posiciona Valle (2002), onde a transparência tem sentido mais amplo que a mera divulgação dos atos administrativos, significando não apenas conhecer o que a Administração decidiu:

Desenvolvidos os mecanismos de comunicação, saber que a decisão se deu, torna-se, a rigor, lugar-comum. O que se quer, mais do que a notícia de que houve deliberação, é conhecer-lhe as razões, e como elas se relacionam aos objetivos do Estado, ou aos desejos da sociedade. Assim, o conceito vai se transmutando, de publicidade, para transparência, ou como querem alguns, visibilidade. (VALLE, 2002, p. 87-88):

Para o Estado democrático contemporâneo, os conceitos de transparência e participação integram o modelo de gestão da coisa pública onde não há espaço para a cultura do segredo e da opacidade das decisões governamentais. O exercício do poder tem que ter visibilidade, prática conquistada pela passagem de uma administração burocrática para um modelo participativo, o sigilo fica garantido à supremacia do interesse público e em critérios exaustivamente definidos.

À proporção que a transparência administrativa aumenta, ocasiona o crescimento do controle, da fiscalização, do conhecimento, do acesso, da participação e, inversamente, a redução da opacidade da Administração Pública, reservada excepcionalmente a certos espaços protegidos pela preservação do interesse público ou pela proteção dedicada aos direitos e garantias individuais. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.49)

Renato Janine Ribeiro (2000) ressalta ainda o caráter republicano da transparência pública quando afirma:

É republicano o regime que não somente visa ao bem comum . por quaisquer meios que sejam, inclusive os autoritários . mas também e sobretudo escolhe, nessa direção, meios republicanos, que estão ligados à igualdade, à liberdade, à fraternidade. Por isso a transparência se torna uma virtude republicana . talvez, em nossos dias, uma virtude republicana central. Será a partir dessa idéia que não só os fins, mas também os meios, são relevantes no autogoverno dos humanos, que uma diferença nítida oporá as monarquias e as repúblicas. (RIBEIRO, 2000, p.106)

Por fim, a interação entre as três categorias: políticas públicas, participação e transparência, segundo Downs (1965 *apud* JARDIM, 1999), pode ser observada, no ciclo da política pública, uma vez que a relação entre governo e cidadão pode se expressar em vários níveis que vão depender do grau de informação que os cidadãos têm sobre como as políticas governamentais os afetam; que o governo tem sobre quais cidadãos são afetados; que os governos têm sobre que cidadãos sabem que são afetados+(DOWNS *apud* JARDIM, 1999, p.63).

Nessa dimensão, para Downs, o governo estará ignorando o cidadão como agente no processo decisório quando: desconhece quando uma decisão afeta o cidadão, desconsiderando assim os seus interesses; sabe que o cidadão não é

afetado; sabe que o cidadão é afetado mas não considera os efeitos de sua ação. Há situações em que o governo sabe que um cidadão é afetado por suas políticas mas desconhece que este tem consciência disso, situação em que poderá tomar medidas para sanar essa assimetria. Em outras situações, o governo sabe que um cidadão é afetado e tem consciência disso, assim tende a considerar o impacto de uma política sobre o cidadão, mesmo que tenha que, para agradar alguns, desagradar a outros cidadãos.

### **2.3.2 Modelos, aspectos legais e tecnológicos**

Com relação às formas de transparência, identifica-se o modelo clássico que a classifica em passiva e ativa, segundo Lewis (2011) e Mendel (2012) (*apud* WRIGHT 2013, p.38). Para os autores, a transparência passiva seria a decorrente de requerimento inicial do cidadão, cabendo à administração pública informar o que foi solicitado. Na transparência ativa, a informação deverá estar disponível independente de qualquer solicitação do cidadão, a administração deverá ser proativa já que o acesso de muitas pessoas depende apenas da publicação da informação, sem a necessidade de uma requisição.

Para Heald (2006 *apud* WRIGHT 2013, p. 38), a transparência, na perspectiva da *accountability* e da relação de principal e agente, é classificada em vertical (para cima/para baixo) ou horizontal (para dentro/para fora), de acordo com o viés de divulgação. A transparência vertical relaciona diretamente governo e sociedade, um fornecendo informação a outra e vice-versa, enquanto que a transparência horizontal trataria das relações entre governo e instituições, também como uma via de mão dupla.

No exame da legislação estabelecida, constata-se que o modelo predominante no Brasil é o indicado na primeira classificação de transparência (ativa/passiva). A transparência ativa é representada pela adoção dos portais de transparência e a passiva pela edição das leis de acesso à informação, que regulamentam os acessos e trazem os critérios para que estes possam se dar:

O segredo não teria desaparecido completamente do universo administrativo: os novos dispositivos legais teriam por efeito demarcá-lo,

mas também oficializá-lo, precisando seus contornos. (JARDIM, 1999, p.66)

No Brasil, como forma de expressar a adoção dos princípios da transparência e da participação popular, a Constituição Federal de 1988 traz ao longo de seu texto as previsões de participação e de acesso à informação. Apesar de existirem normas anteriores tratando do assunto, foi com as promulgações da Lei Complementar nº. 131/2009, alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/2000), denominada Lei da Transparência; e da Lei nº. 12.527/2009, conhecida como Lei de Acesso à Informação . LAI que os institutos regulamentados passaram a ter maior visibilidade na sociedade.

No Ceará, a Constituição Estadual de 1989, além de trazer capítulo específico sobre participação popular, também registra inúmeras situações de participação e acesso à informação pelos cidadãos. Registra-se ainda a edição da Lei Estadual nº. 15.175, de 28/06/2012, também denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) e dos Decretos Estaduais nº. 31.199/2013 e nº. 31.239/2013 que regulamentam a lei. Com relação à transparência, foi emitido o Decreto Estadual nº. 30.939/2012 que dispõe sobre a operacionalização do Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual.

Paralelamente a todo esse movimento de repensar a forma de o Estado se tornar mais transparente aos olhos dos seus cidadãos, desenvolveu-se o uso de ferramentas de Tecnologia da informação e da Comunicação (TIC $\text{\$}$ ). Para Manuel Castells (1999, p.26 *apud* RIGHI *et al*, 2013) surge, a partir da década de 1970, o que ele denominou de sociedade informacional, caracterizada pela utilização dos meios eletrônicos que passam a permitir o fluxo rápido e contínuo de informações, principalmente a partir da chegada da *internet* que se destaca como a tecnologia informacional capaz de permitir grande circulação, disseminação, tratamento, recolhimento e armazenamento de dados e informações+. Fenômenos que propiciam a interatividade entre as pessoas, tanto no setor privado quanto no setor público.

Desse modo, constata-se que as TIC $\text{\$}$  podem contribuir para aprimorar e universalizar o processo de transparência da Administração Pública efetivando, assim, os valores democráticos do Estado contemporâneo. Nessa perspectiva, apresentam-se novas funcionalidades, novas formas de participação nas políticas públicas que contribuem para o aprimoramento político dos atores sociais que, por

conseqüência, impõe novos desafios aos gestores públicos. Porém, nem toda tecnologia será suficiente se não houver um alinhamento na postura dos gestores que reconheçam a legitimidade do cidadão à transparência. Nesse sentido, Righi *et al* reproduzem passagem da obra de Castells (2003, p.128):

Esperava-se que a Internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia . e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação política, permite aos cidadãos ser quase tão bem-informados quanto seus líderes. Com boa vontade do governo, todos os registros públicos, bem como um amplo espectro de informação não sigilosa, poderia ser disponibilizado on-line. A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informações, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o seu governo . o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é soberano. (CASTELLS, 2003, p.128 *apud* RIGH *et al*, 2013, p.495)

Como já explorado ao longo desse tópico, a transparência não é um fim em si mesma, é ela que propicia a participação da sociedade nas políticas públicas, assim como essa mesma participação é que induz a cada vez mais transparência dos espaços deliberativos. Esse deve ser o grande objetivo de modo a que os gestores se escondam nos avisos eletrônicos: %Governos em todos os níveis usam a internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real+. (CASTELLS, 2003, p.128, *apud* PINHO, 2008, p.476).

As potencialidades das TICs no processo de democratização das informações governamentais são assim apresentadas por Lévy (1999):

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível . graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço -, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos. (LÉVY, 1999, p.187)

A pesquisa identifica, como categorias específicas, se há instrumentos eletrônicos de transparência, se os portais contemplam informações sobre as transferências de recursos públicos estaduais, assim como se estas atendem à legislação vigente e são adequadas de modo a garantir a participação da sociedade.

## 2.4 TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS

Neste tópico são apresentados o modelo de gestão pública que executa suas atividades por meio de transferência, seu conceito, assim como o processo de transferência de recursos públicos no âmbito do Estado do Ceará.

### 2.4.1 Modelo de Gestão

Para iniciar a compreensão das relações de parceria estabelecidas pelos entes estatais para a execução das políticas públicas, remete-se ao novo modelo de gestão adotado pela administração pública brasileira à partir da década de 1990 com a reforma do Estado, onde, dentre outros aspectos, surge a necessidade de trazer da iniciativa privada o conceito de governança. A governança, segundo Matias-Pereira (2010b) é estudada sob a perspectiva das ciências econômicas e da política. Sob o ponto de vista da política, para o autor, a governança pública está vinculada às formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade por meio dos atores envolvidos: governo, setor privado e terceiro setor.

Os aspectos frequentemente evidenciados [...] sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. (MATIAS-PEREIRA, 2010b, p.115)

Entende-se por terceiro setor aquele formado por pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa que possuem características próprias, segundo Borges (2013):

Essas instituições possuem características próprias de atuação, sendo necessário, na visão de loschpe (2000, p. 43, *apud* Olak, 2000) que as mesmas não tenham fins lucrativos, sejam organizações voluntárias, formadas, total ou parcialmente, por cidadãos organizados voluntariamente; e o corpo técnico normalmente seja constituído por cidadãos ligados à organização por razões filosóficas. Sejam orientadas para a ação e comumente intermediárias entre o cidadão comum e entidades que podem participar da solução de problemas identificados (BORGES *et al*, 2013, p.46).

No estudo denominado *Governance and Development* apresentado pelo Banco Mundial em 1992, segundo Matias-Pereira (2010b) o conceito de governança é apresentado como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" (WORLD BANK, 1992, p. 1 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010b, p.116).

Nos estudos concebidos pelos organismos multilaterais internacionais sobre governança, são destacadas no quadro abaixo as dimensões para a boa governança, identificadas por Matias-Pereira (2010b), com destaque para as categorias conceituais abordadas neste trabalho: participação e transparência.

### Quadro 3 - Dimensões de Governança

Instituição	Dimensões
Banco Mundial	administração do setor público; quadro legal; participação e accountability; e informação e transparência
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),	ações que assegurem uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; ações que respaldem o papel do Estado como proprietário; tratamento igualitário de acionistas; políticas de relacionamento com os <i>stakeholders</i> ; transparência e divulgação de informações; definição das responsabilidades dos Conselhos
International Federation of Accountants (IFAC)	<i>Openness</i> (Transparência); <i>Integrity</i> (Integridade); <i>Accountability</i> (responsabilidade de prestar contas):

Fonte: Matias-Pereira (2010b). Elaborado pela autora

Nessa perspectiva, o Estado assume posturas daquele que Matias-Pereira (2010a) chama de Estado inteligente-mediador-indutor em contraposição ao Estado tradicional, onde sai da condição de produtor de bens e serviços públicos para estimulador e mediador de atores, como o setor privado e o terceiro setor, para a produção de bens e serviços em regime de parceria com o objetivo de mobilizar seus recursos e movimentar as forças da sociedade civil.

O modelo estabelecido pela Constituição Federal (1988) distingue três esferas de poder na Administração Pública brasileira: federal, estadual e municipal, daí a necessidade de integração, por meio de parceiras, entre as esferas com o objetivo de estimular e aprofundar a cooperação, assim como a repartição de responsabilidades entre os entes federados no país de dimensão territorial continental.

É necessário destacar que a execução das políticas públicas pode ser realizada de forma centralizada, onde o serviço é prestado pela própria administração pública ou descentralizada, quando realizada por outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas. No caso de descentralização não há relação de hierarquia, de subordinação, porém, o órgão responsável pela política mantém o controle e a fiscalização sobre o serviço descentralizado.

Assim, em diversas situações o Estado vai necessitar firmar parcerias com outros entes da federação ou com o setor privado ou com o terceiro setor para garantir que as políticas públicas atinjam à finalidade proposta. Para isso, é possível que para efetivação dessas parcerias seja necessária a transferência de recursos públicos para que o parceiro possa executar ações de interesse público.

Dentre as diversas definições de transferência de recursos, porém, a que guarda relação com os objetivos deste trabalho, ou seja, que refere-se a parceria para a realização de políticas públicas de interesse recíproco é a adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda:

Transferência é um acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de um órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, para outro órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos ou organismo internacional, visando a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL)

Quanto à parceria exclusiva entre a União e os entes federados, as transferências podem ser classificadas, de forma mais abrangente, em: constitucionais, legais e voluntárias. De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pela CGU, assim são conceituados os tipos indicados:

**Transferências Constitucionais:**

São transferências, previstas na Constituição Federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

[...]

**Transferências Legais:**

São as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros.

[...]

**Transferências Voluntárias:**

São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em <http://transparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>. Acesso em 06/09/15)

Em consulta ao Portal de Transparência do Poder Executivo Estadual, mantido pela CGE, verifica-se que o Estado do Ceará, de acordo com dados da Secretaria da Fazenda, foi beneficiário de recursos transferidos de outros entes no montante de R\$ 24.257 milhões no período de 2012 a 2015, conforme se constata na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Recursos Transferidos por Outros Entes para o Poder Executivo do Estado do Ceará 2012 a 2015 (R\$ milhão)**

<b>Tipo de Transferências</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Obrigatórias (Constitucionais+Legais)	4.660	4.975	5.423	5.730
Voluntárias	579	1.021	1.183	686
<b>Total</b>	<b>5.239</b>	<b>5.996</b>	<b>6.606</b>	<b>6.416</b>

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora

Na legislação do Estado do Ceará, de acordo com a Lei Complementar nº 119/2012, as transferências são classificadas em voluntárias e para o setor público.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:  
[...]

I - **Transferência Voluntária**: entrega de recursos financeiros a outro ente ou entidade pública que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde;

II - **Transferência para o Setor Privado**: destinação de recursos financeiros para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital; (grifos da autora)

Todos os recursos financeiros transferidos são oriundos do orçamento do ente público responsável pela política pública a ser executada em regime de parceria. A decisão de descentralizar a execução da política se dá em função de diversos fatores, os repasses se dão fundamentalmente para os municípios e para entidades privadas sem fins lucrativos que atuam na comunidade que abriga a população alvo da política pública.

Para que se efetivem essas transferências, no âmbito federal, são utilizados os instrumentos, de acordo com os normativos que regem cada tipo de transferência: sem a celebração de convênios ou outros instrumentos (transferências automáticas e transferências fundo a fundo); com a celebração de convênios, para execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa; com a celebração de contrato de repasse, realizado por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais (CGU, 2005).

No âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará, as transferências se dão por meio de convênios e instrumentos congêneres, onde, de acordo com a Lei Complementar nº 119/2012 assim estão definidos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:  
[...]

III - **Convênio**: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros pelos órgãos e entidades estaduais, para ente ou entidade pública, pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física, visando à execução de ações em regime de parceria;

IV - **Instrumento Congêneres**: instrumento que, independente da terminologia estabelecida na legislação, disciplina a transferência de recursos públicos pelos órgãos e entidades estaduais, para ente ou entidade pública, pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física, visando à execução de ações em regime de parceria; (grifos da autora)

Para que se tenha a dimensão do volume de recursos orçamentários que são transferidos, na tabela abaixo estão relacionados os compromissos assumidos

por meio da celebração de convênios e instrumentos congêneres pela Administração Pública Estadual no período de 2007 a agosto de 2015:

**Tabela 2 - Recursos Transferidos por Convênios e Congêneres pelo Poder Executivo do Estado do Ceará 2007 a 2015 (R\$ mil)**

Ano	Instrumentos Publicados no DOE	Valor Convênio	Valor Empenhado	Valor Pago
2007	1.365	323.470	267.143	264.114
2008	1.982	599.306	469.920	464.764
2009	2.318	470.043	404.394	396.055
2010	2.688	724.258	624.790	603.076
2011	1.371	666.095	489.191	460.878
2012	1.825	682.943	537.486	519.382
2013	1.406	668.774	467.997	454.360
2014	1.578	655.967	312.670	298.337
2015	866	434.953	83.694	78.510
<b>Total</b>	<b>15.399</b>	<b>5.225.809</b>	<b>3.657.285</b>	<b>3.539.476</b>

Fonte: Portal da Transparência do Poder Executivo do Ceará. Elaborado pela autora.

No exame do orçamento do Estado para o ano de 2015, verificou-se as principais áreas com execução de políticas públicas realizadas em parcerias com municípios e entidades privadas, com e sem fins lucrativos: infraestrutura, desenvolvimento agrário, educação, saúde, cultura, esporte, cidades, trabalho e desenvolvimento social.

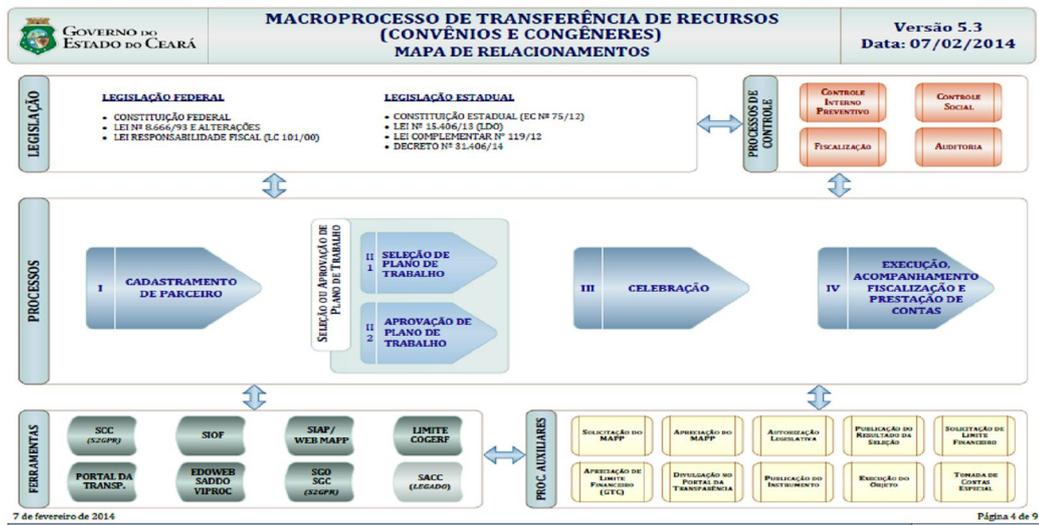
#### **2.4.2 Processo da Política de Transferência no Ceará**

O processo de transferências de recursos no âmbito do Estado atualmente reflete o grau de maturidade em que essa política tem conquistado ao longo do tempo, desde o início de sua regulamentação no ano 2000. Os controles foram sendo aprimorados e a busca por maior transparência tem acompanhado os avanços alcançados inicialmente pela União.

Coube à CGE conduzir a concepção de um novo modelo de processo a ser utilizado por todos os órgãos do Estado, modelo este já respaldado pela legislação estadual e que vem se consolidando com o suporte de ferramenta de tecnologia da informação de elevado grau de complexidade e robustez.

O desenho do novo processo está representado abaixo por meios dos documentos a seguir apresentados: mapa de relacionamentos, competências, rol de riscos mitigados, disponíveis no sítio eletrônico da CGE:

**Figura 1 - Mapa de Relacionamentos do Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará

**Figura 2 - Competências do Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará**

GOVERNADOR		COGERF	CASA CIVIL	CONCEDENTE	CONVENIENTE	CGE
APROVAÇÃO DE MAPP		APERECIAÇÃO DE LIMITE FINANCEIRO	PUBLICAÇÃO DO RESULTADO DA SELEÇÃO PUBLICAÇÃO DO INSTRUMENTO	DIVULGAÇÃO DE PROGRAMAS ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA SELEÇÃO OU APROVAÇÃO DE PLANO DE TRABALHO CELEBRAÇÃO DO INSTRUMENTO DIVULGAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	REGISTRO DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS APRESENTAÇÃO DE PLANO DE TRABALHO EXECUÇÃO DO INSTRUMENTO PAGAMENTO DAS DESPESAS PRESTAÇÃO DE CONTAS	CONTROLE INTERNO PREVENTIVO AUDITORIA FISCALIZAÇÃO CONTROLE SOCIAL

Fonte: Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará

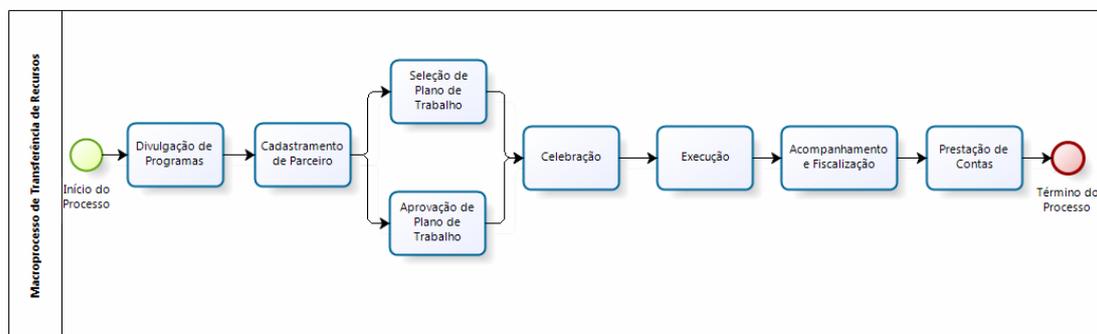
**Figura 3 - Riscos Mitigados do Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará**

MACROPROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS (CONVÊNIOS E CONGÊNERES)	
 GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ	Versão 5.3 Data: 07/02/2014
LEGENDA	
NÍVEL	RISCOS MITIGADOS
ALTO	R1. Atividades executadas em desacordo com os objetivos do Governo.
	R2. Alteração indevida e/ou não autorizada das informações registradas no sistema SACC.*
	R4. Celebração de convênios com entidades que não atendam os requisitos jurídico-fiscal e financeiro.
	R5. Celebração de convênios com o objeto divergente das metas e atribuições do concedente.
	R6. Incapacidade de mensurar os resultados dos convênios devido à falta de precisão/ objetividade no Plano de Trabalho.
	R7. Aplicação indevida dos recursos financeiros do convênio por parte da entidade conveniente.
	R8. Celebração de convênios sem previsão orçamentária.
	R11. Desembolso para serviços não realizados ou realizados em desacordo com o objeto e cronograma físico do convênio.
	R12. Ausência de atesto ou atesto incorreto dos serviços realizados.
	R13. Liberação de parcelas para entidades irregulares.
MÉDIO	R3. Tomada de decisão com base em informações incorretas, incompletas e/ ou desatualizadas.*
	R9. Informações incorretas, incompletas ou redundantes registradas em sistema, quando do cadastro da Intenção de Gasto (IG) e Convênio.*
	R10. Morosidade no processo de formalização em função da ausência de integração entre os sistemas utilizados no processo.*
* Mitigado a partir da implantação/ sistematização do processo.	
7 de fevereiro de 2014	Página 3 de 9

Fonte: Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará

De acordo com a legislação que regulamenta a política de transferência de recursos, é possível visualizar as diversas etapas que compõem esse processo, conforme demonstrado na figura abaixo:

**Figura 4 - Macroprocesso de Transferências de Recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora

A partir do modelo apresentado acima, descreve-se abaixo as etapas do processo de transferência apresentando, de forma sintética, os comandos definidos na legislação aplicada:

1 - *Divulgação de Programas* é a etapa inicial do processo representada pela divulgação, realizada por todos os órgãos e entidades estaduais, dos programas governamentais que deverão ser executados em parceria com outros entes e entidades públicas ou com pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

2 - *Cadastramento de Parceiro* é a etapa do processo representada pelo Cadastro Geral de Parceiros, gerido pela CGE, que contém as informações necessárias à verificação da regularidade cadastral. Por parceiros entende-se entes ou entidades públicas, entidades empresariais, entidades com fins não econômicos ou pessoas físicas interessadas em executar ações em parceria com órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, por meio de convênios ou quaisquer instrumentos congêneres. Por regularidade cadastral entende-se a situação de atendimento das exigências cadastrais, inclusive documentais, pelo ente ou entidade pública, pela pessoa jurídica de direito privado ou pela pessoa física. É de inteira responsabilidade dos parceiros o registro das informações e inserção de documentos comprobatórios da regularidade cadastral, assim como manter a atualização dos mesmos, cabendo à área de Controle Interno Preventivo da CGE a análise e validação do cadastro.

3 - *Seleção de Plano de Trabalho* é a etapa do processo em que os planos de trabalho elaborados pelos parceiros cadastrados, de acordo com os programas governamentais divulgados, são apresentados, analisados e selecionados conforme as condições e critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO vigente. A seleção somente será realizada se precedida de autorização legislativa (lei autorizativa)

4 - *Aprovação de Plano de Trabalho* é a etapa do processo em que os planos de trabalho elaborados pelos parceiros cadastrados, de acordo com os programas governamentais divulgados, são apresentados, analisados e aprovados conforme as condições e critérios estabelecidos na LDO vigente.

5 - *Celebração* é a etapa do processo em que os termos de convênios ou instrumentos congêneres são celebrados (formalizados) entre os concedentes

(órgãos transferidores de recursos) e os parceiros (convenientes). São considerados instrumentos congêneres: Termo de Ajuste: celebrado com prefeitura municipal no âmbito do Programa de Cooperação Federativa instituído pelo Decreto nº. 28.841/2007; Termo de Parceria: firmado com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP; Termo de Responsabilidade: firmado com prefeitura municipal para as ações de transporte escolar de que trata a Lei nº. 14.025/2007; Termo de Cooperação: firmado com empresa pública e sociedade de economia mista em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, não integrantes do orçamento fiscal. A publicidade dos instrumentos celebrados é obrigatória e se dá por meio de publicação no Portal da Transparência, que confere eficácia ao instrumento para fins de liberação de recursos, e no Diário Oficial do Estado - DOE.

6 - *Execução* é a etapa do processo em que são executadas as ações previstas nos cronogramas físico e de desembolso previstos no plano de trabalho aprovado ou selecionado.

7 - *Acompanhamento e Fiscalização* é a etapa do processo em que são examinadas pelos órgãos concedentes as ações executadas conforme previstas nos cronogramas físico e de desembolso do plano de trabalho aprovado ou selecionado.

8 - *Prestação de Contas* é a etapa final do processo onde o conveniente comprova a boa e regular aplicação dos recursos financeiros recebidos para execução das ações previstas no plano de trabalho.

Com a descrição acima não se busca identificar o ciclo da política de transferência, mas o seu processo de execução a ser adotado pelos órgãos do Estado do Ceará. O seu ciclo próprio é objeto de estudo sob os filtros de transparência e participação popular.

Neste capítulo foram apresentados os referenciais teóricos das categorias gerais identificadas na fase exploratória da pesquisa, assim como as categorias formuladas à partir da coleta de dados. Assim, espera-se ter atendido ao primeiro objetivo específico da pesquisa que consiste em relacionar os aspectos teóricos das categorias políticas públicas, transparência e participação popular com os ciclos das políticas de transparência e de transferência de recursos públicos. O conhecimento dos pressupostos aqui abordados é o suporte teórico que fundamenta a busca da

resposta à pergunta norteadora da pesquisa, que é entender como se dá a transparência das políticas públicas de transferência de recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará, e a busca ao atendimento ao objetivo geral deste trabalho que é compreender o processo de concepção e implantação dos instrumentos eletrônicos de transparência, representados pelo Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará e pelos sítios dos órgãos responsáveis, e sua aplicação como ferramenta de fomento à participação social na política de transferência de recursos públicos.

Para tanto, foram consultadas obras de destaque nas categorias e que se encontram referenciadas neste capítulo, buscou-se, em cada categoria, apresentar um resgate histórico do conhecimento disponível no tema assim como as abordagens mais recentes. Além disso, destacou-se o caráter multidisciplinar do estudo das políticas públicas, assim como os desafios da participação popular no sentido de evitar os equívocos identificados. Com relação à transparência governamental, ressaltou-se a evolução dos conceitos e das ferramentas tecnológicas que abrem um amplo espectro de possibilidades. As transferências de recursos públicos foram apresentadas como uma forma de a ação pública ser realizada por entes e entidades mais próximas da necessidade da sociedade, fato que contribui para a dinâmica dos arranjos produtivos locais.

Assim, de acordo com os aspectos abordados neste capítulo, verificou-se que as categorias identificadas estão intimamente relacionadas uma vez que as políticas públicas, inclusive as executadas por parceiros da Administração Pública por meio de transferências de recursos orçamentários para atuação em ações com interesse recíproco, podem, e devem, ser influenciadas pela participação popular no seu ciclo de funcionamento, participação essa que, por sua vez, é facilitada pela transparência das ações.

### 3 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

Neste capítulo serão apresentados os principais instrumentos eletrônicos de transparência. Serão destacadas, além dos aspectos legais, características e estatísticas do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, pioneiro no país, assim como um resgate do histórico do Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, as primeiras iniciativas e exposição do seu conteúdo. Em seguida, destaca-se o conteúdo dos sítios eletrônicos dos órgãos do poder executivo estadual e, por fim, são apresentados alguns indicadores de transparência em que são aferidos os portais federal e estaduais.

Como instrumento de acesso às informações, a Administração Pública, nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal, desenvolveu os denominados portais de transparência, sítios eletrônicos disponibilizados na rede mundial de computadores que se propõem a apresentar ao cidadão comum como está sendo gerido o patrimônio público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal institui que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Estabelece ainda, em seu art. 48, os instrumentos de transparência e que a eles será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, garantida a transparência também mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Nesse esteio (LRF), a Lei Estadual nº. 13.875, de 07.02.07 dispõe que o modelo de gestão do Poder Executivo, que obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a interiorização, a participação, a transparência, a ética, a otimização dos recursos e a gestão por resultados. Na lei, transparência é conceituada como a socialização dos atos administrativos, mediante a respectiva divulgação pelos meios oficiais e de comunicação social, ressalvadas as hipóteses de sigilo necessárias à segurança do Estado e da sociedade, priorizando o interesse público à informação.

Nessa mesma Lei Estadual, com alterações introduzidas pela Lei Estadual nº. 14.306, de 02 de março de 2009, fica criado o Portal da Transparência, sob a

responsabilidade da CGE, constituindo um canal disponível na internet, para que o cidadão possa acompanhar a execução financeira dos programas executados pelo Estado do Ceará.

Segundo as informações contidas em sua própria apresentação, o Portal da Transparência tem como objetivo possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no Estado do Ceará, foi concebido para ser um importante instrumento de Transparência das ações do Governo do Estado do Ceará. Com isso, o intuito do Portal é propiciar ao cidadão, por meio de um único canal, o acesso didático e célere às principais informações do Governo do Estado do Ceará.

Com advento da Lei Federal nº. 12.527/2011, lei que regula o acesso à informações, e a Lei Estadual nº. 15.175/2012, que define regras para implementação da referida Lei Federal, o Portal torna-se um importante instrumento de transparência ativa, que permite acesso à dados públicos

Ainda, para o fomento da cultura de transparência e para disseminar informações, o portal apresenta o modelo de governança adotado pelo Poder Executivo Estadual, destaca políticas, investimentos e resultados das ações de governo e disponibiliza informações para a atração de investimentos para o Estado do Ceará.

Porém, é pré-requisito para que haja efetiva transferência de conhecimento e, conseqüentemente, funcionamento do processo de controle e participação social, que a informação esteja disponível de forma simples, clara e sem a necessidade de conhecimentos adicionais.

[...] O Portal da Transparência deve ser feito para leigos, qualquer um do povo. Deve ser fácil e simples de navegar para qualquer pessoa. Caso seja uma coisa que só especialistas entendem e que fica a demandar explicações adicionais, torna-se uma bela farsa, peça de propaganda de uma abertura que não existe. Enfim, coisa para inglês ver. Se for praticamente inacessível, como parece, tanto pior. (FIRMO, 2014a)

[...] Ora, se só se consegue de forma simples, clara e sem conhecimentos adicionais esses mesmos números pelo Portal da Transparência, o que se está dizendo é que a ferramenta de pesquisa *online* é uma inutilidade, desse ponto de vista. Em tal perspectiva, aqueles números nada dizem. (FIRMO, Parte 2, 2014b)

### 3.1 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

No Brasil, como reflexo das exigências contidas na LRF publicada em maio de 2000, que traz como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada e transparente, inicia-se o processo de disponibilização das informações referentes aos atos de gestão, inicialmente em murais públicos como o emblemático caso de Icapuí no interior do Ceará no início dos anos 90, de forma mais ampla com a utilização da rede mundial de computadores, a internet.

Com o intuito de alterar a LRF, no tocante a transparência, em 2009 é publicada a Lei Complementar nº. 131 com a finalidade de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive estabelecendo prazos para o atendimento pelos entes federados das novas exigências. A nova legislação discrimina as informações que deverão ser disponibilizadas, em tempo real, no que se refere a despesas e receitas das unidades gestoras de recursos públicos. De acordo com a legislação regulamentadora, tempo real significa que as informações devem estar disponíveis, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema adotado pelo ente público.

A LAI (nº 12.527/2011), publicada em 2011, no âmbito federal, vem complementar algumas exigências já estabelecidas na LRF com relação a informações que devem estar disponibilizadas em meio eletrônico, inclusive atendendo a requisitos que garantam: ferramentas de pesquisa de conteúdo; gravação de relatórios em formatos abertos; acesso automatizado por sistemas externos; autenticidade, integridade e atualização das informações.

Ressalte-se que as informações publicadas, aquelas que caracterizam a transparência ativa, no âmbito do governo federal estão disponíveis em três grandes estruturas:

1. Portal da Transparência: com informações sobre receitas e despesas dos diversos órgãos e programas de governo sendo acessado por meio dos seguintes endereços:  
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/> ;

<http://www.portaltransparencia.gov.br/>

<http://www.transparencia.gov.br/> ;

e

Figura 5 É Página Inicial do Portal da Transparência do Governo Federal

The screenshot shows the homepage of the Federal Government Transparency Portal. The top navigation bar includes links for 'Participe', 'Serviços', 'Legislação', and 'Canais'. The main header identifies the 'Controladoria-Geral da União' and the 'Portal da Transparência' for the 'GOVERNO FEDERAL'. A secondary navigation bar offers 'Perguntas frequentes', 'Contato', 'Glossário', 'Links', and 'Manual de navegação'. The left sidebar contains a 'CONSULTAS' menu with categories like 'Despesas', 'Receitas', 'Convênios', etc., and an 'INFORMAÇÕES' section. The central content area features several interactive search and filter boxes for 'Transferências de Recursos', 'Gastos Diretos do Governo', 'Consultas Temáticas', and 'Consultas por Função Orçamentária'. A 'DADOS DO PORTAL - DESPESAS' section at the bottom provides summary statistics for registered expenses.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <http://transparencia.gov.br/>.

Acesso em 28/09/2015

2. Páginas de Transparência: referentes a cada órgão encontram-se contidas nos diversos *sites* institucionais, complementam as informações disponíveis no Portal da Transparência;
3. Portal Brasileiro de Dados Abertos: conforme descrito no próprio ambiente:

O portal dados.gov.br tem o objetivo de ser o ponto único referencial para a busca e o acesso à dados públicos brasileiros de todo e qualquer assunto

ou categoria. Ele é um serviço simplificado que organiza e padroniza o acesso aos dados públicos, primando pelo reuso dos dados e o uso de tecnologias modernas. (Disponível em <http://dados.gov.br/faq/>. Acesso em 28/09/2015)

**Figura 6 É Página Inicial do Portal Brasileiro de Dados Abertos**

The image shows the homepage of the Brazilian Open Data Portal (dados.gov.br). The layout includes a top navigation bar with links for 'Participe', 'Serviços', 'Legislação', and 'Canais'. Below this is a search bar and a 'Pesquisar' button. The main content area is divided into several sections: 'Dados em destaque' (Featured Data) with three highlighted datasets, 'Publicações mais recentes' (Recent Publications) table, 'Dados por etiqueta' (Data by Tag) with various filters, and 'Notícias' (News) with three recent articles. The footer contains a 'O Portal' section with links to catalog, map, and help, a 'Comunidade' section with links to forums and social media, 'Manuais' (Manuals) for data publication and access, and 'Saiba mais' (Learn more) with links to open data laws and initiatives. The footer also includes a Creative Commons license notice and the text 'Brasil - Governo Federal'.

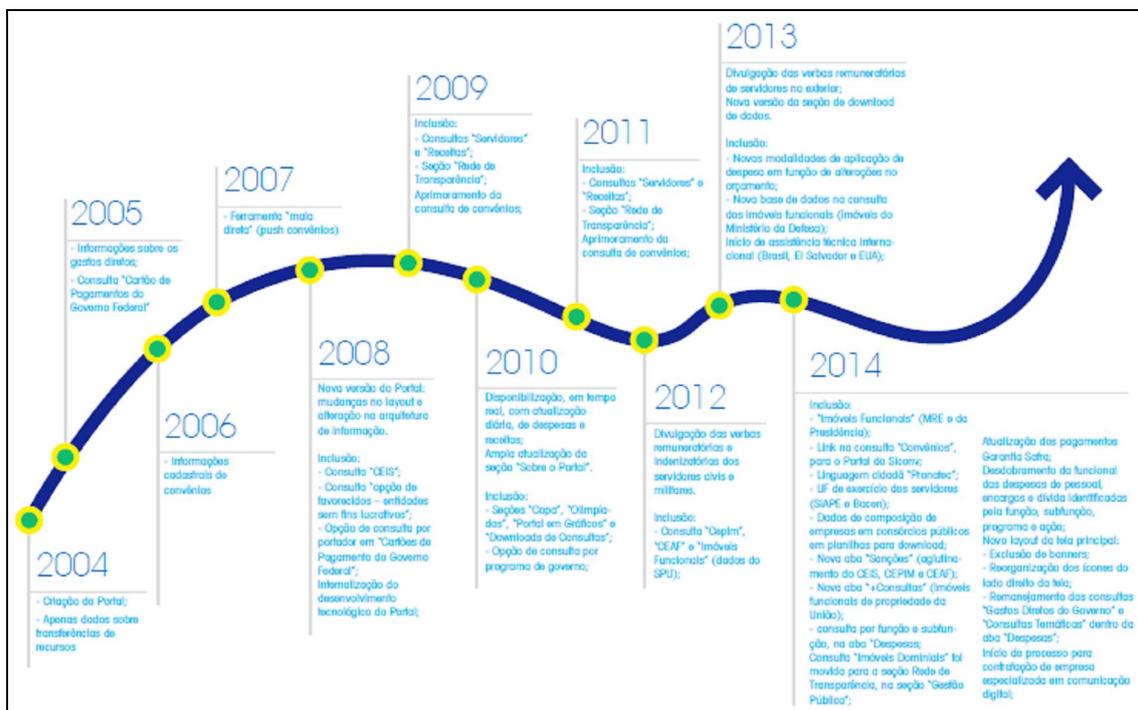
Fonte: Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em <http://dados.gov.br/>. Acesso em 28/09/2015

Como pioneiro na disponibilização de informações por meio eletrônico de amplo acesso, é lançado em novembro de 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal, com o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e

ajude a fiscalizar+ (Controladoria Geral da União, 2015). No início, o conteúdo se resumia a apenas as informações sobre as transferências de recursos, em 2005, com a publicação do Decreto nº. 5.482, foi instituído o Portal da Transparência, sob a gestão da CGU, e foram criadas as páginas de transparência pública.

O Portal tem sido reconhecido na comunidade internacional como ferramenta de referência no quesito transparência ativa com a disponibilização de dados e informações decorrentes da execução de despesas, receitas, contratos, convênios e programas do Governo Federal, de forma centralizada, com linguagem cidadã e atualização diária. Desde o seu lançamento até o ano de 2014, de acordo com o Boletim Informativo . CGU, 14ª edição, foram efetuados ajustes e melhorias na estrutura e no conteúdo do Portal, tais como as apresentadas resumidamente na figura 7:

**Figura 7 É Evolução dos Aprimoramentos do Portal da Transparência do Governo Federal 2004-2014**



Fonte: CGU, Boletim Informativo (2014, p. 3)

Como reflexo dessa evolução de conteúdo do Portal e de eventual amadurecimento da sociedade no que se refere ao interesse em conhecer as informações sobre os atos administrativos do governo federal, ao longo desses 10

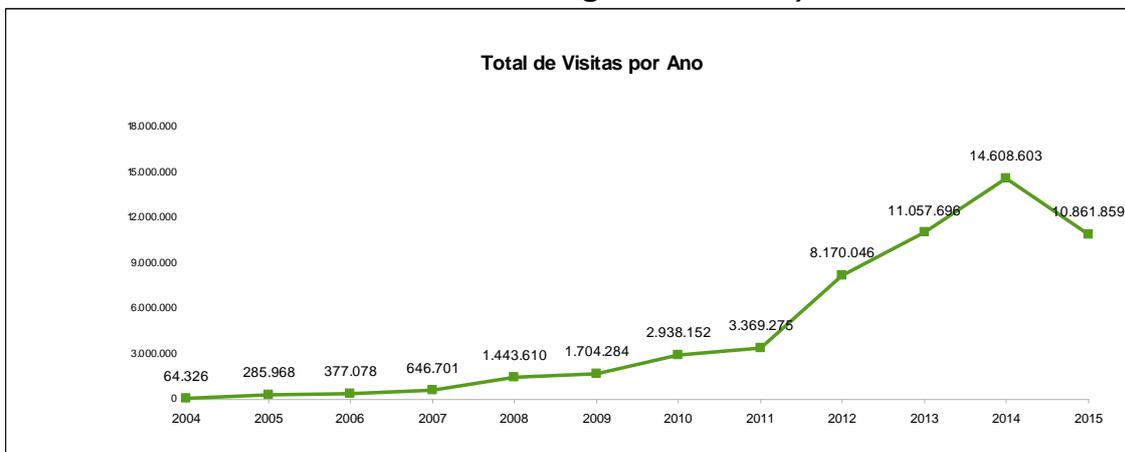
anos de funcionamento, é expressivo o crescimento do número de consultas ao sítio eletrônico no quadro e figuras abaixo:

**Quadro 4** É Volume de Acessos ao Portal da Transparência do Governo Federal (novembro de 2004 a agosto de 2015)

Ano	Média Mensal	Total	Ano	Média Mensal	Total
2004	32.163	64.326	2010	244.846	2.938.152
2005	23.831	285.968	2011	280.773	3.369.275
2006	31.423	377.078	2012	680.837	8.170.046
2007	53.892	646.701	2013	921.475	11.057.696
2008	120.301	1.443.610	2014	1.217.384	14.608.603
2009	142.024	1.704.284	2015	1.357.732	10.861.859

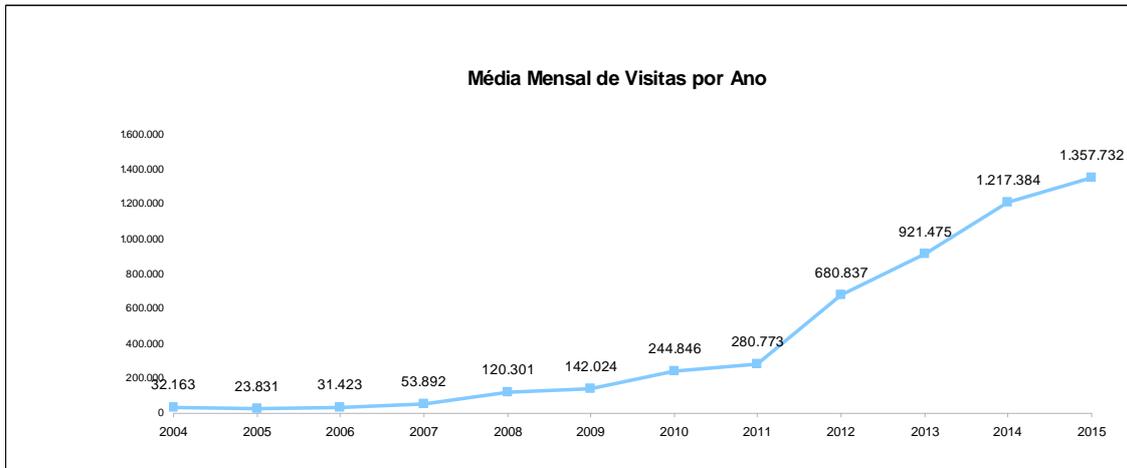
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pela autora.

**Figura 8** É Visitas ao Portal da Transparência do Governo Federal (novembro de 2004 a agosto de 2015)



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pela autora.

**Figura 9 É Média Mensal de Visitas ao Portal da Transparência do Governo Federal (novembro de 2004 a agosto de 2015)**

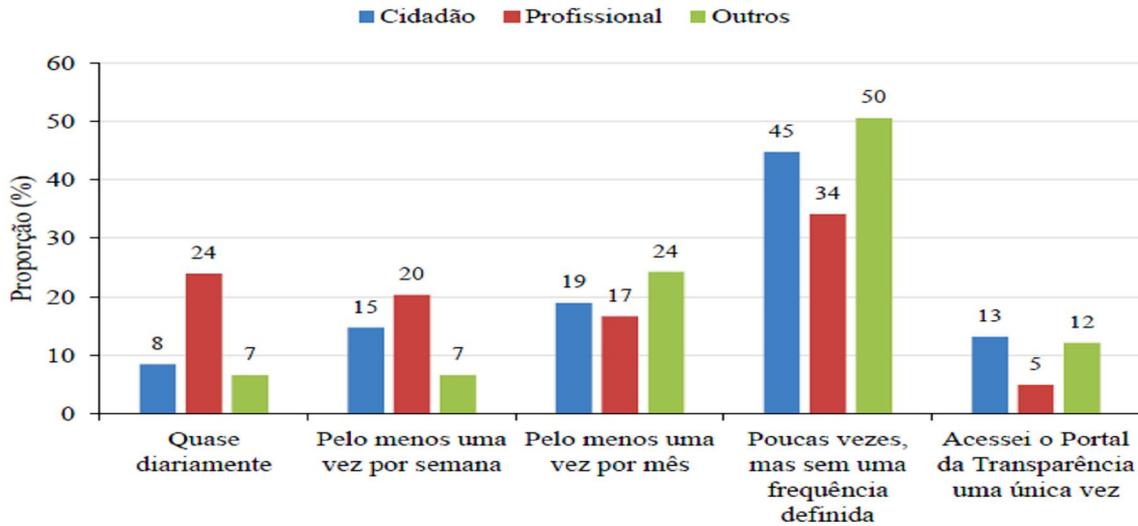


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pela autora.

No período de 10 de fevereiro a 11 de abril de 2014, foi realizada pesquisa, oficializada por meio da assinatura de Acordo de Cooperação 1/2014 entre a CGU e a Fundação Universidade de Brasília - UnB, com o objetivo geral de coletar a opinião dos usuários do Portal da Transparência visando obter subsídios para a sua reestruturação, e tendo como objetivos específicos identificar o perfil do usuário, quais conteúdos ele acessa, como ele o avalia e quais seriam suas sugestões de melhoria, de acordo com a Edição Especial do Boletim Informativo do Portal da Transparência que publica o Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014). A seguir, serão abordadas algumas perspectivas da pesquisa que guardam relação com os objetivos deste trabalho.

Com relação ao perfil de acesso, dentre outros aspectos, a pesquisa da UnB constata que 64% dos respondentes acessam o Portal na qualidade de cidadão, 26% com fins profissionais e 8% como acadêmicos (pesquisador ou estudante). Para esse público, a frequência de acesso está apresentada na figura abaixo:

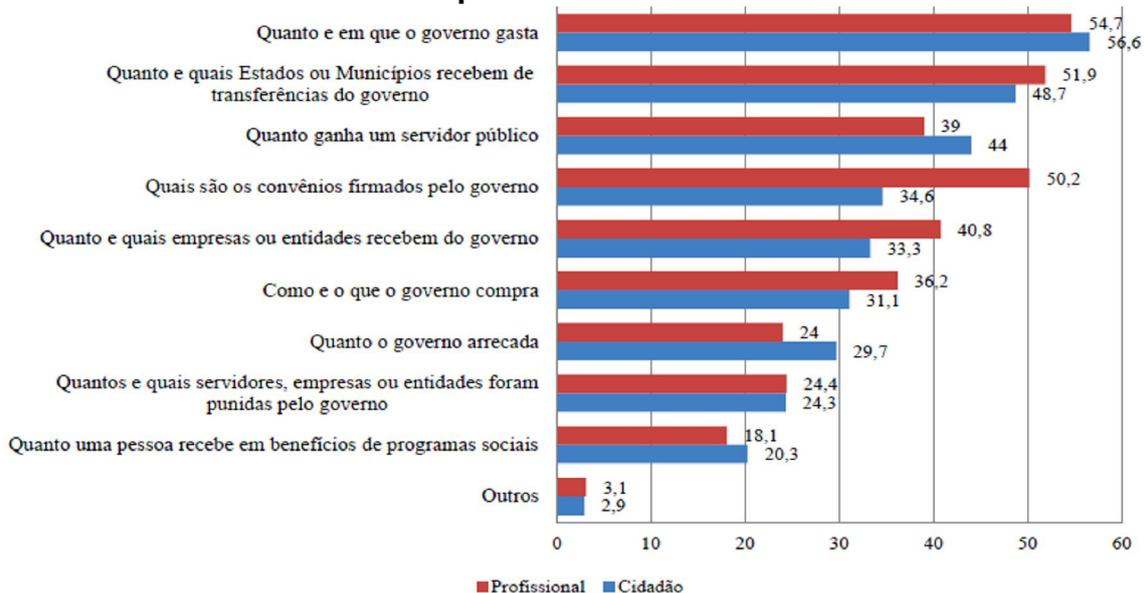
**Figura 10 É Proporção da Frequência de Acesso ao Portal por Perfil de Acesso**



Fonte: Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

No que se refere às áreas de interesse dos acessos, a pesquisa indica que os conteúdos mais acessados pelos respondentes são os de: **quanto e em que o governo gasta** (56%), **quanto e quais Estados ou Municípios recebem de transferências do governo** (50%) e **quanto ganha um servidor público** (42%). Em média, os respondentes acessam três conteúdos, sendo que 28% acessam cinco ou mais. O acesso aos conteúdos classificado de acordo com os perfis de acesso está apresentado na figura abaixo:

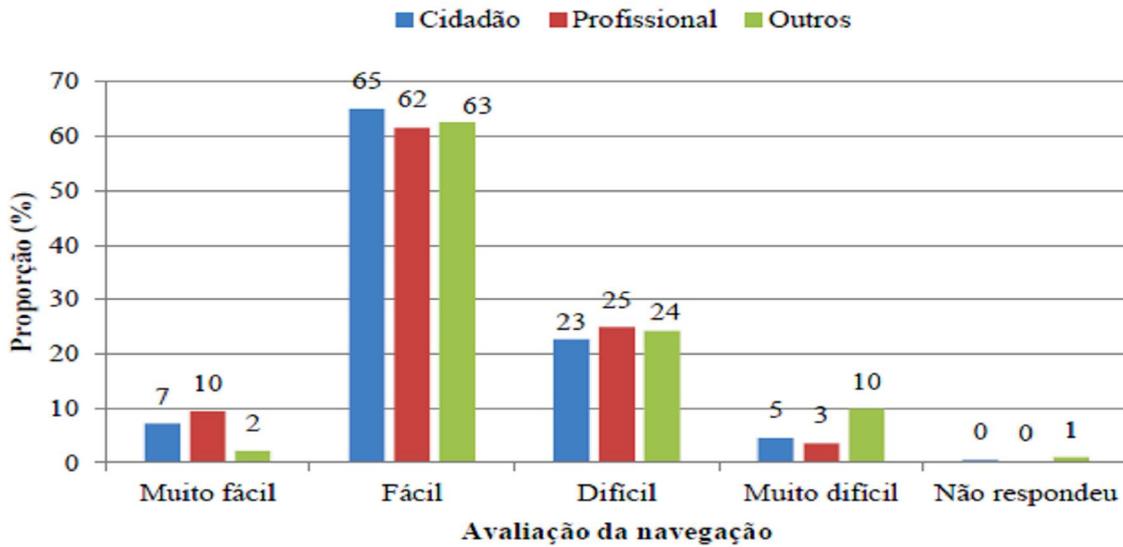
**Figura 11 É Proporção de Acesso aos Conteúdos do Portal da Transparência por Perfil de Acesso**



Fonte: Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Com relação à navegabilidade, os resultados apresentados foram favoráveis, como pode ser observado na figura abaixo:

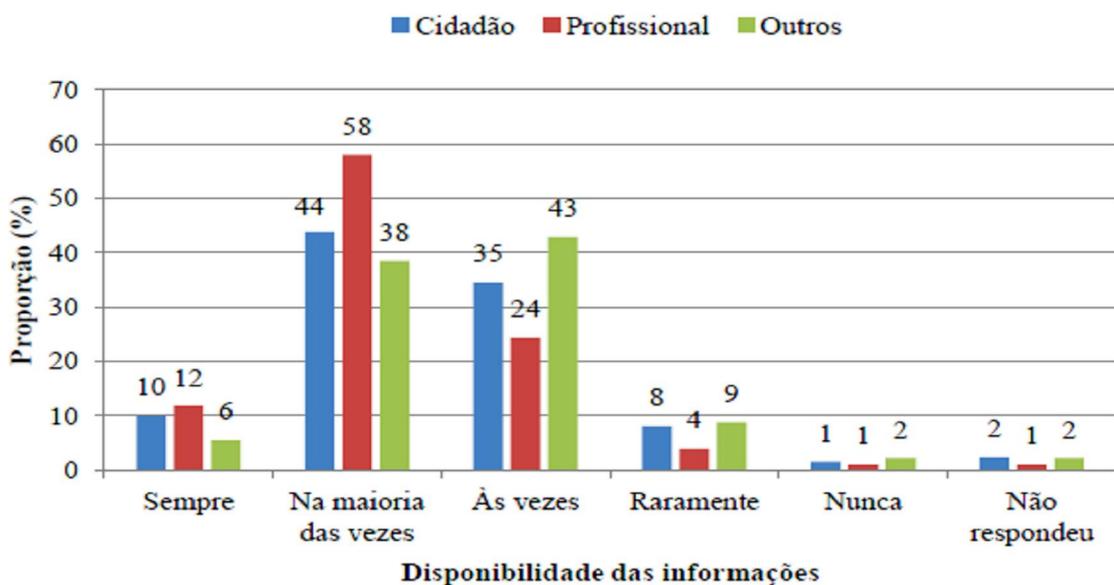
**Figura 12 É Avaliação da Navegação no Portal da Transparência por Perfil de Acesso**



Fonte: Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Quando os entrevistados foram perguntados sobre a disponibilidade das informações que procuram no Portal, o resultado está registrado na figura abaixo:

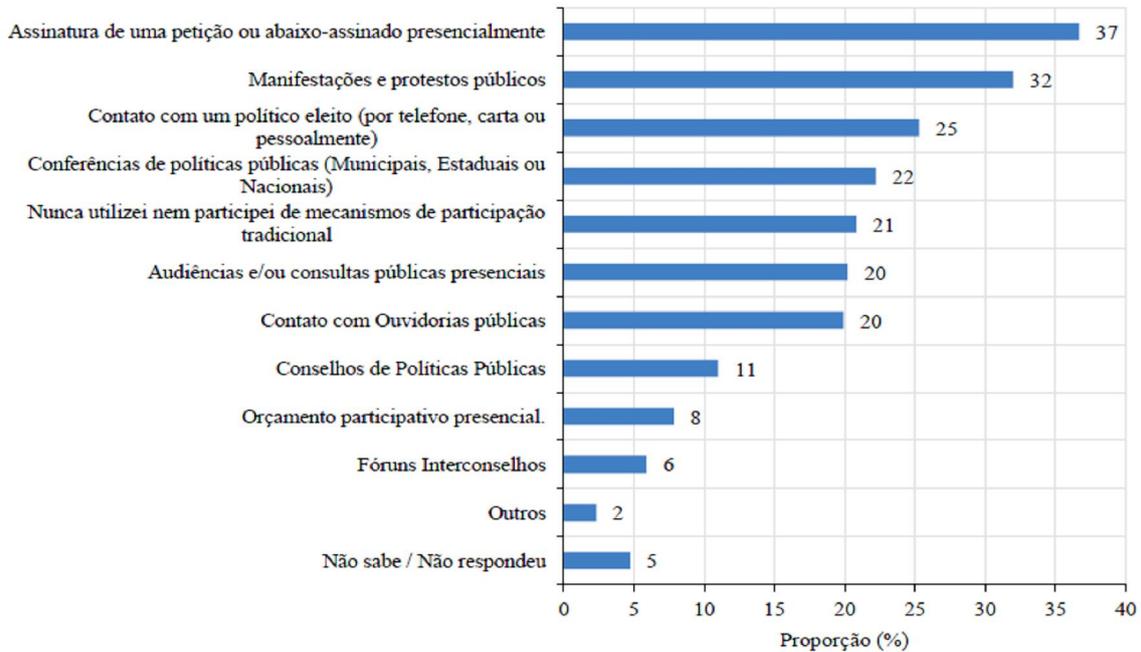
**Figura 13 É Disponibilidade das Informações no Portal da Transparência por Perfil de Acesso**



Fonte: Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

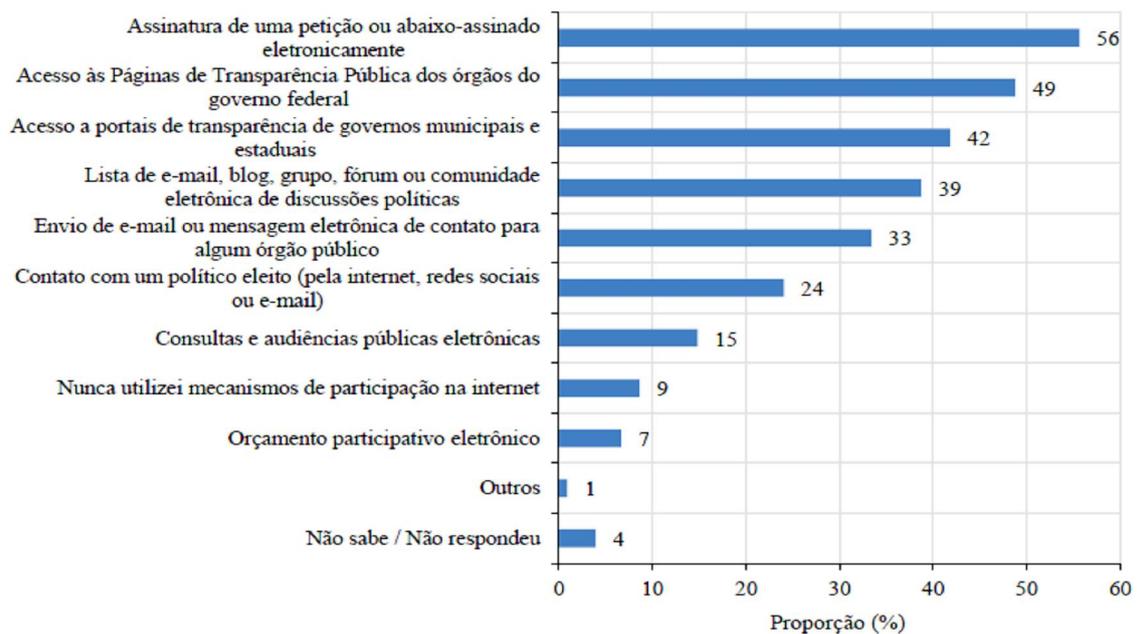
Com relação a mecanismos de participação e controle social, foram mapeados os modos de participação, seja da forma tradicional (*off-line*), seja na forma eletrônica (*online*), onde a pesquisa destaca:

**Figura 14** Engajamento em Mecanismos de Participação Off-line



Fonte: Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

**Figura 15** Engajamento em Mecanismos de Participação On-line



Fonte: Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Como conclusão, a pesquisa aponta para a eficácia do Portal uma vez que, dentre outros aspectos, 72% dos pesquisados aprovam com o instrumento como ferramenta de divulgação dos gastos do governo federal, percentual, principalmente porque quanto maior a frequência de acesso, maior a proporção de respondentes que concordam que o Portal é eficaz. Por fim, diversas sugestões de melhoria para o Portal foram identificadas com os resultados da pesquisa: desconcentração dos acessos ao Portal entre os diversos estados e municípios brasileiros e de perfis de usuários; consideração dos diversos perfis de usuário que acessam o Portal; melhoria da navegação, da usabilidade e da compreensão das informações disponibilizadas no Portal; associação do Portal aos mecanismos de participação e controle social.

Com isso, foi apresentado um breve relato sobre o ambiente em que nasceu o Portal da Transparência do Governo Federal, ferramenta pioneira do modelo *portal+* como instrumento de transparência das informações governamentais, assim como, destacados alguns pontos da pesquisa realizada para aferir diversos aspectos da utilização do Portal, oportunidade de apresentar sugestões de melhoria da ferramenta. Foi nessa perspectiva que Estados e Municípios implantaram seus portais no processo de fomento à transparências das informações de interesse público.

## **3.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL**

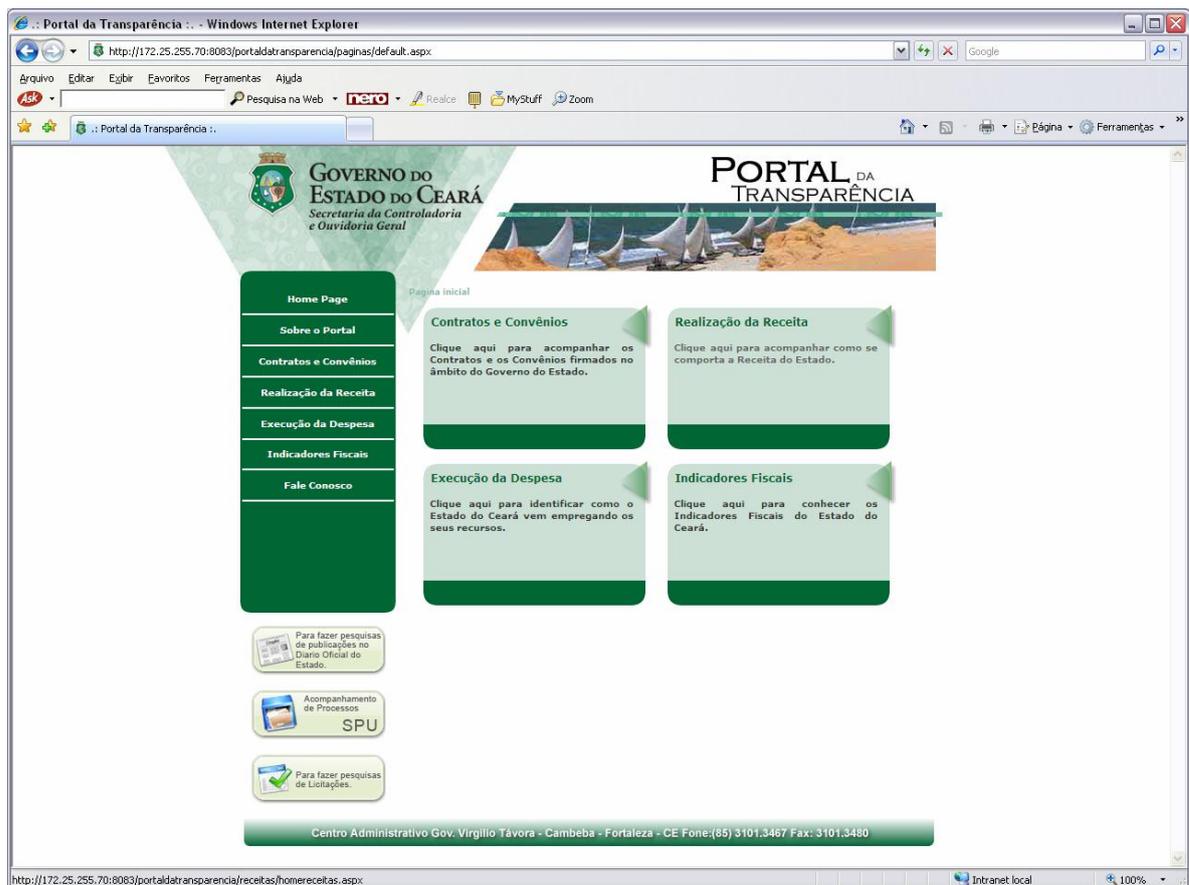
### **3.2.1 As Primeiras Iniciativas**

Motivado pelas exigências da LRF e do lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal, o Poder Executivo do Estado do Ceará, desenvolveu e disponibilizou em 2008 o Portal da Transparência do Governo do Estado. Atualmente o Portal encontra-se em sua terceira versão.

Na *primeira versão*, assim como ocorreu no governo federal, o Portal cearense tem como foco as informações sobre os contratos e convênios firmados para transferência de recursos, com vigência a partir de 2007. Na sua versão inicial, o Portal, além das informações de contratos e convênios, trazia também registros de realização de receita decorrentes da arrecadação estadual e de transferências

recebidas, informações sobre a execução da despesa e sobre os indicadores fiscais estabelecidos na LRF: receita corrente líquida, resultado nominal, resultado primário, dívida consolidada líquida, garantias e contra garantias, operações de crédito e despesas com pessoal. Como informações complementares, o site apresentava links para %Pesquisa de Licitação+, acesso ao Diário Oficial do Estado e aos serviços de %Acompanhamento de Processos+ e %Fale Conosco+. Como ferramenta de transparência, o Portal tem sido objeto de contínuo aperfeiçoamento desde a sua implantação, em 2009, foram disponibilizados, por meio de arquivos eletrônicos os termos dos contratos e convênios celebrados e publicados no Diário Oficial do Estado a partir de março daquele ano. A figura abaixo apresenta a tela inicial da primeira versão do Portal:

**Figura 16** É Tela Inicial do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará É 2008 (1ª versão)



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

Em 2010, por conta da publicação da Lei Complementar nº. 131/2009, é implementada a *segunda versão* do Portal, além de alteração no *layout* da página, as informações sobre receitas e despesas passaram a ser atualizadas diariamente. Foram incluídos acessos aos relatórios fiscais, execução orçamentária, informações sobre servidores, remuneração dos cargos dos servidores, instrumentos de planejamento e sistema de monitoramento de obras. Nesse período, de acordo com o Relatório de Desempenho da Gestão 2007 . 2014, emitido pela CGE:

Em consonância com as orientações legais, o Portal passou a contemplar planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; relatórios fiscais; gráficos demonstrativos do histórico dos indicadores fiscais, informações pormenorizadas das despesas, inclusive cada nota de empenho com a íntegra dos seus textos, dados das receitas, dados das licitações e demonstrações contábeis previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal . LRF.

Na figura abaixo é apresentada a tela inicial da segunda versão do Portal:

**Figura 17 É Tela Inicial do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará É 2010 (2ª versão)**

segunda-feira, 12 de agosto de 2013

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO  
 Governo do Estado do Ceará

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Sobre o Portal  
 O que é o portal e quais seus objetivos

Contratos e Convênios  
 Firmados e Celebrados

Realização da Receita  
 Como se comporta a Receita do Estado.

Execução da Despesa  
 Como o Estado emprega seus recursos

Indicadores Fiscais  
 Indicadores Fiscais do Estado

Glossário

Fale Conosco

Perguntas Frequentes

Rede Social

Acesso Rápido

SOU Sistema de Ouvidoria

LRF Relatórios Fiscais

Execução Orçamentaria

Informações sobre Servidores

Remuneração dos Cargos dos Servidores

Sistema de Monitoramento de Obras do Governo

Instrumentos de Planejamento (PPA – LDO – LOA)

Fotos das Obras do Governo do Estado

Consulta de Processos de Licitações

COPA 2014 transparência em 1º lugar

Links Uteis

O QUE VOCÊ PRECISA?  
 Escolha uma Opção

OK

Home

Pesquisa de Satisfação  
 Dê sua opinião sobre o conteúdo do Portal

Tem informações importantes, atualizadas e completas

Deveria ter informações mais detalhadas sobre determinados tópicos

É muito superficial

Registre aqui as suas sugestões ou críticas sobre o Portal

Enviar Pesquisa

Consulta de despesas com informações pormenorizadas

Consulta de despesas detalhadas por Órgão

Veja aqui quanto o Estado do Ceará arrecadou esse ano

Descubra aqui quanto o Estado investe em educação, saúde, segurança pública, saneamento e nas demais funções de governo.

Consulte os convênios do Estado com municípios, associações e outras entidades

Consulte os contratos firmados pelo Estado para realizar obras, serviços e aquisições

Veja aqui quanto o Estado do Ceará gastou esse ano

O que você achou do nosso Portal? Fale conosco!

Perguntas frequentes sobre o portal da transparência do governo do estado do ceará.

2008 - Governo do Estado do Ceará - Todos os Direitos Reservados  
 CGE - Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - Av. Gal Afonso Albuquerque Lima - Edifício SEPLAG - 2º Andar - 60.822-325 - Cambéba - Fortaleza/Ce

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

Em 2012 o Portal é atualizado com a implementação de sua *terceira versão* que se encontra disponível até os dias de hoje. Com a publicação da Lei de Acesso à Informação, o novo Portal procurou trazer uma linguagem mais próxima do cidadão, apresentar novas facilidades de interação e agregar às informações, fotos, vídeos, gráficos e mapas. Além das tradicionais informações sobre a execução orçamentária (receitas e despesas), contábil e financeira, o Portal passa a disponibilizar outros eixos de informações como: *Modelo de Governança*: abordando os mecanismos de gestão, informações sobre servidores, formas de participação de cidadãos e banco de idéias; *Prioridades de Governo*: apresentando as políticas de governo, informações sobre empreendimentos do estado, investimentos nos municípios, e os resultados dos indicadores de desempenho da gestão; *Oportunidades de Investimentos*: trazendo informações socioeconômicas e vantagens competitivas para a atração de investimentos, informações de avaliação de indicadores econômicos, mapas interativos, com informações de empregos, taxa de mortalidade, PIB, recursos hídricos e população por municípios.

**Figura 18 É Tela Inicial do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará É 2012 (3ª versão)**

The screenshot shows the homepage of the Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará. At the top, there is a header with the portal's name and logo, and a navigation menu. The main content area is divided into several sections: 'Portal da Transparência' with a brief description and a 'Saber mais' link; 'Ouvidoria' with a description and links for 'nova manifestação' and 'consulta de manifestações'; 'Como utilizar o Portal?' with a 'verificar guia' button; 'Consultas em destaque' with a search bar and a 'pesquisar' button; 'Presença nos Municípios' with a map of Ceará; 'Notícias do Estado do Ceará' with a photo of a road construction site; 'Vídeos do Estado do Ceará' with a video player; and 'Receitas e Despesas' with a line graph showing data from 2007 to 2015. The footer includes contact information and a logo for V&G.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Disponível em <http://transparencia.ce.gov.br/>. Acesso em 28/09/2015.

Além das previsões da Lei da Transparência, por conta da escolha de Fortaleza como uma das cidades sedes da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, o Portal disponibilizou informações voltadas especificamente para a coordenação e acompanhamento das ações relativas ao evento e o andamento dos projetos de responsabilidades do Estado.

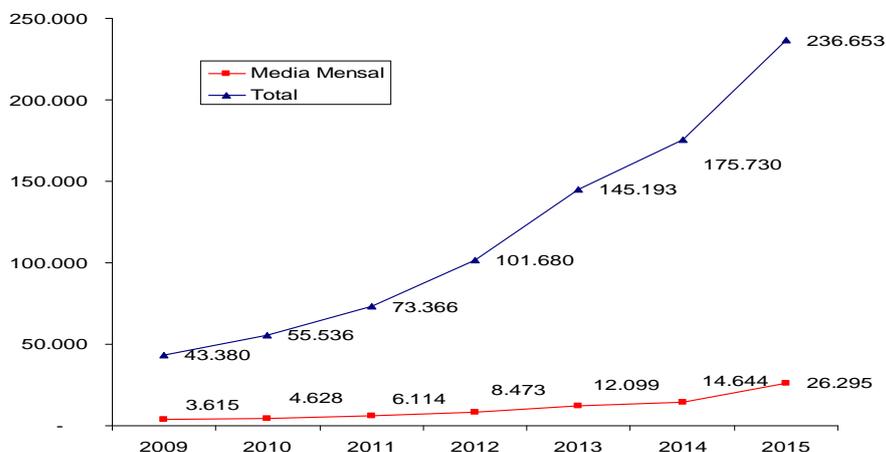
Observa-se ainda que, por força do Decreto nº. 31.487/2014, o Portal passou a disponibilizar, as informações sobre a remuneração dos servidores ativos do Poder Executivo, fatos que podem explicar o crescimento do número de visitas a partir de 2012, conforme visualizado no quadro e figura a seguir:

**Quadro 5 – Visitas ao Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará**

Ano	Visitas	
	Média Mensal	Total
2009	3.615	43.389
2010	4.628	55.536
2011	6.114	73.766
2012	8.473	101.680
2013	12.099	145.193
2014	14.644	175.730
2015	26.295	236.653

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

**Figura 19 – Visitas ao Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em consulta à ferramenta *Google Analytics*, que afere estatísticas de acesso a *sites* disponíveis na internet, é possível identificar, além de outros aspectos, a origem dos acessos ao Portal da Transparência classificados por países, estados e cidades, conforme se observa no Apêndice A:

### 3.2.2 Características

A operacionalização do Portal está regulamentada pelo Decreto Estadual nº 30.939, de 10 de julho de 2012, definindo regras, responsabilidades e periodicidade para disponibilização e atualização de informação no Portal da Transparência. Como peça central da política de transparência do Poder Executivo estadual, o Portal dispõe de informações sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e seguridade social, não contemplando assim as informações referentes a empresas vinculadas com orçamento próprio. De acordo com o Decreto, a responsabilidades pelas informações publicadas e periodicidade de atualização das mesmas são as descritas no quadro abaixo:

**Quadro 6 É Matriz de Responsabilidades pelas Informações do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará**

(continua)

<b>Informação</b>	<b>Atualização</b>	<b>Responsável</b>
Instrumentos de planejamento governamental;	Normativos vigentes	Secretaria do Planejamento e Gestão
Execução orçamentária e financeira da receita e da despesa, inclusive transferências, sob qualquer forma;	Tempo real	Secretaria da Fazenda
Procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades para compras e contratações de bens, obras e serviços;	Tempo real	Secretaria do Planejamento e Gestão (editais; compras por registro de preço); Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (dispensa e inexigibilidade)
Contratos, convênios e instrumentos congêneres;	Diariamente	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado
Relatório de Gestão Fiscal - RGF e Relatório Resumido de Execução Orçamentária . RREO;	Normativos vigentes	Secretaria da Fazenda

**Quadro 6 É Matriz de Responsabilidades pelas Informações do Portal da  
Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará**

(conclusão)

<b>Informação</b>	<b>Atualização</b>	<b>Responsável</b>
Balanço Geral do Estado.	Normativos vigentes	Secretaria da Fazenda
Políticas de governo;	Normativos vigentes	Secretaria do Planejamento e Gestão
Competências e estrutura organizacional dos órgãos e entidades estaduais;	Diariamente	Secretaria do Planejamento e Gestão
Cargo e vinculação funcional dos servidores;	Diariamente	Secretaria do Planejamento e Gestão
Tabelas de vencimentos dos órgãos e entidades;	Normativos vigentes	Secretaria do Planejamento e Gestão
Catálogo dos Serviços disponibilizados ao cidadão, identificando os órgãos e entidades responsáveis;	Diariamente	Secretaria do Planejamento e Gestão
Projetos previstos ou em execução;	Diariamente	Secretaria do Planejamento e Gestão
Acompanhamento das obras rodoviárias e de edificações;	Diariamente	Deptº Estadual de Rodovias (obras rodoviárias); Deptº de Arquitetura e Engenharia (edificações)
Indicadores dos resultados obtidos pela execução dos programas governamentais;	Normativos vigentes	Secretaria do Planejamento e Gestão
Indicadores socioeconômicos do Estado do Ceará;	Normativos vigentes	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará
Política de atração de investimentos para o Estado do Ceará	Normativos vigentes	Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará

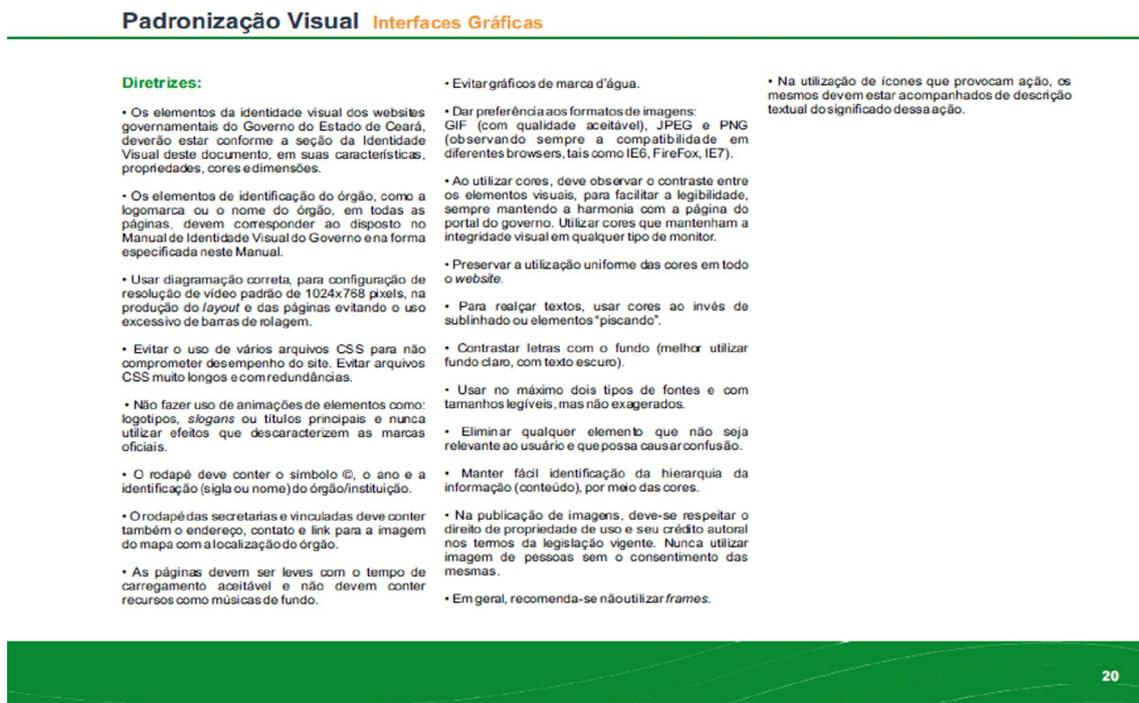
Fonte: Decreto nº 30.939/2012. Elaborado pela autora

Todas as informações geradas pelos órgãos responsáveis são transmitidas para a gestora do Portal, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, por meio de transmissão eletrônica de dados, cabendo ao órgão a recepção e disponibilização das informações no Portal, por meio da Rede Mundial de Computadores.

### 3.3 SÍTIOS ELETRÔNICOS DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS

Um outro tipo de ferramenta eletrônica de transparência identificada são os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades vinculadas que compõem a administração pública. No Ceará, o desenvolvimento, manutenção e evolução dos websites dos órgãos estaduais são disciplinados pelo Manual de Identidade Visual dos Websites Governamentais, disponível no Portal do Governo. Apesar de o manual abordar aspectos tais como simplicidade, conteúdo e velocidade de navegação, seu foco está direcionado à garantia de uma identidade visual única do Governo, como pode ser observado nas figuras abaixo:

**Figura 20** É Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará É Interfaces Gráficas



Fonte: Manual de Identidade Visual dos Websites Governamentais

## Figura 21 É Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará É Conteúdo

### Padronização Visual **Conteúdo**

#### Diretrizes:

- Em páginas com textos explicativos, sempre começar pelo mais importante, garantindo que as informações e elementos relevantes estejam disponíveis sem a necessidade do uso de barras de rolagem.
- Não usar páginas com expressão "Em construção" ou "Em Breve". O *website* deve apresentar apenas o que já está finalizado e pronto para acesso.
- Não liberar página parcialmente pronta.
- Remover dados/páginas desatualizados (como por exemplo, páginas convidando os usuários para participarem de eventos que já ocorreram) e sempre verificar a consistência e veracidade dos dados antes da publicação dos mesmos.
- Oferecer páginas de ajuda com conteúdo claro, simples, respeitando sempre as normas de acessibilidade.
- Os conteúdos devem ser apresentados com clareza, coerência, relevância, organização, simplicidade, objetividade, atualidade, veracidade e em momento oportuno.
- Obedecer aos princípios básicos de *design* para melhor disponibilizar as informações na página web: proximidade, alinhamento, repetição e contraste.
- Ao publicar textos, manter padrão de fontes em todo o website (não usando fontes artísticas), seguindo as referências deste manual.
- Não utilizar conteúdo que atente a princípios de direito e/ou liberdades de expressão, cor, sexo e religião.
- Evitar conteúdo redundante.
- Evitar usar abreviações em links de navegação.
- Evitar o uso de todas as letras maiúsculas.
- Publicar arquivos preferencialmente em formato PDF.
- Evitar o uso de termos em língua estrangeira.
- Ser sucinto. Não escrever mais do que 50% do texto que escreveria para tratar do mesmo assunto em uma publicação impressa.
- Escrever tendo em vista a facilidade de leitura. Evitar a escrita de blocos de textos longos e contínuos, usando, para facilitar a leitura, parágrafos curtos, subtítulos e listas com marcadores.
- Usar hipertexto para segmentar informações longas em várias páginas.
- Disponibilizar seu conteúdo agrupado por público-alvo, por assunto, ou serviço, ficando vedado o seu agrupamento segundo a estrutura organizacional do Órgão ou Entidade.
- O website deve deixar claro as competências e as finalidades da instituição.
- A estrutura do website deve estar de acordo com o contexto das tarefas realizadas pelos usuários.
- Verificar erros de grafia, tomando como base o glossário de termos técnicos de uso corrente na instituição.
- O enfoque do website governamental deve ser o conteúdo e não a propaganda.
- Dar preferência aos termos padronizados e conhecidos pelos usuários.
- Usar formato de data e unidades de medida de acordo com o padrão utilizado na instituição.

21

Fonte: Manual de Identidade Visual dos Websites Governamentais

## Figura 22 É Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará É Navegabilidade

### Padronização Visual **Navegabilidade**

#### Diretrizes:

- Permitir que processos ou transações sejam canceladas, mesmo antes de terminadas.
- Só desviar para outra página quando o usuário tomar alguma ação.
- Evitar janelas adicionais.
- Oferecer serviço de busca em todas as páginas do website, com pesquisa restrita apenas ao conteúdo do *website*.
- Evitar utilização de *plug-ins* auto-instaláveis, mas sempre que houver necessidade de instalação de *plug-ins*, certificar-se da procedência desse software através de certificações eletrônicas que devem estar, de preferência disponível para consulta no *website*.
- Em formulários de entradas de dados, posicionar o cursor sempre no próximo campo a ser preenchido.
- Possuir a opção de voltar à página anterior sem a necessidade de sair do *website*.
- O mapa do *website*/portal deve privilegiar a estrutura dos menus principais e secundários.
- Indicar ao usuário as etapas do caminho percorrido durante a navegação, sempre oferecendo a opção de retorno nas áreas do site voltar a qualquer uma delas.
- Arquivos cuja visualização dependa de outros aplicativos devem ser executados em nova janela do navegador (ex.: Arquivos PDF, Doc, etc...).
- O logotipo institucional deve ter um posicionamento constante e deve ser transformado em um *link* de hipertexto para a página inicial do *website*.
- Diferenciar cores de *hiperlinks* e *hiperlinks* visitados. Essa diferenciação deve ser uniforme e consistente em todo o *website*, seguindo os padrões de cores da identidade visual.
- Não utilizar as palavras "Clique aqui", como um nome de *link*. O ideal é utilizar um texto que informe aos usuários quais as informações que estão por trás do *link*.
- Somente inserir *links* internos com a garantia de seu pleno funcionamento e que não remetam a páginas "Em Construção" ou sem conteúdo.
- Definir menus principal e secundários, visando o agrupamento de itens relacionados ou similares, evitando redundâncias.
- Preservar a distribuição uniforme da quantidade de itens nos menus secundários, buscando o equilíbrio dessas menus.

22

Fonte: Manual de Identidade Visual dos Websites Governamentais

## Figura 23 É Padronização Visual dos Websites do Poder Executivo do Estado do Ceará É Acessibilidade

### Padronização Visual **Acessibilidade**

#### Diretrizes:

- Evitar adotar o uso de recursos específicos de browsers.
- Incluir título das páginas (comando TITLE) e nunca usar caracteres especiais e nem pontos (ex.: :ETICE:; :Governor:; :E-TICEF), pois tal metodologia não está de acordo com os padrões definidos pela W3C e comprometem a indexação do site pelos sistemas de busca.
- Utilizar apenas o nome do órgão no título da página inicial do website (não incluir termos Site, Website, Sítio, Homepage, entre outros).
- Oferecer versão para impressão do conteúdo em arquivos PDF, pois estes não permitem edição direta e por ser cada vez mais um padrão de documentação na internet.
- Nas imagens que contém link, sempre apresentar descrição do conteúdo da imagem (atributo ALT da tag <img>) ex.: . Esse procedimento é extremamente recomendado pela W3C, pois facilita a descrição da imagem por leitores de tela, melhorando substancialmente a acessibilidade do site por pessoas portadoras de necessidades especiais.
- Fazer uso correto das tags <h1>, <h2> para títulos de novas páginas e <h3>...<h6> para títulos e subtítulos de seções das páginas.
- Adotar regras de acessibilidade para portadores de necessidades especiais, tendo como referência o W3C (Web Accessibility Initiative - WAI) - <http://www.w3c.org/WAI>.
- Oferecer o serviço de busca.

Fonte: Manual de Identidade Visual dos Websites Governamentais

Com relação à disponibilização de informações nos sítios eletrônicos institucionais, a Lei nº 15.175/2012, a LAI Estadual, estabelece em seu artigo 11 o conteúdo mínimo a ser disponibilizado:

Art.11. É dever dos Poderes, Órgãos e Entidades albergados por esta Lei, disponibilizar, independentemente de requerimentos, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

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

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- VI - resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§2º Para cumprimento do disposto no caput, serão utilizados os seguintes meios:

I - Portais da Transparência;

II - Sítios Institucionais;

III - Audiências ou Consultas Públicas.

§3º Os instrumentos de que tratam os incisos I e II do parágrafo anterior deverão atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

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

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

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

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

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

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

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

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art.17 da Lei nº10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art.9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº186, de 9 de julho de 2008 do Senado Federal.

§4º As audiências ou consultas públicas, de que trata o inciso III do §2º do art.11, serão coordenadas pela área de ouvidoria e a sua operacionalização será objeto de regulamento próprio no âmbito de cada Poder e Órgão.

§5º As informações referentes à parcela dos recursos públicos recebidos pelas entidades a que se refere o art.2ª desta Lei deverão ser disponibilizadas nos sítios institucionais das mesmas.

Desse modo, identifica-se que, além do Portal da Transparência, a LAI Estadual estende aos sítios institucionais as mesmas obrigações de divulgação de informações, observando-se assim que as responsabilidades quanto à transparência não estão restritas ao Portal.

### 3.4 INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA

Com a adoção das práticas de transparência ativa, já abordadas no capítulo 2, começa a surgir na sociedade a necessidade de aferir o conteúdo e o grau de transparência alcançado pela Administração Pública refletido especialmente por meio dos Portais disponibilizados pelas três esferas do poder executivo na internet. Assim, a sociedade civil, inicialmente, se mobiliza no sentido de verificar e acompanhar os níveis de transparência dos entes públicos por meio de indicadores que sejam capazes de permitir uma mensuração consistente. Em pesquisa realizada em site de busca ainda são poucos os indicadores existentes aparecendo com mais citações aqueles criados pela Organização Não Governamental (ONG) Contas Abertas e pela CGU.

A Associação Contas Abertas, por meio do Comitê de Transparência, criou em 2010 o *Índice de Transparência (2015)* que trabalha com variáveis para medir a transparência ativa tais como: conteúdo, série histórica e frequência de atualização, e usabilidade dos portais de transparência para aferir e elaborar um ranking, elencando entes da federação com maior ou menor grau de transparência.

Na primeira medição deste índice em 2010, o Portal do poder executivo estadual cearense foi classificado em 20<sup>o</sup> posição, com nota 4,18. Em relação aos valores médios atingidos pelos outros portais, verifica-se que sua nota foi próxima à média geral e ao quesito %conteúdo+, sendo superior no quesito %série histórica e atualização+ e bem inferior no critério de %usabilidade+, o que justifica sua colocação final, como se observa na figura abaixo:.

**Figura 24** Índice de Transparência dos Portais de Transparência Estaduais  
**Ranking de 2010**

Posição	UF	Nota	Conteúdo	S.Hist./Atual.	Usabilidade
1	SP	6,96	7,30	10,00	5,67
2	PE	6,91	6,48	9,00	7,22
3	RS	6,29	6,24	8,00	6,00
4	PR	6,07	5,94	10,00	5,44
5	MG	5,60	4,85	6,50	6,78
6	SC	5,56	5,39	8,00	5,33
7	RO	5,38	5,03	7,50	5,56
8	ES	5,36	4,56	8,00	4,56
9	AM	5,24	5,33	7,50	4,56
	MA	5,24	5,64	8,00	3,89
11	AL	5,20	4,91	9,50	4,78
12	GO	5,16	4,67	10,00	5,00
13	RJ	5,09	4,79	7,00	5,22
14	PB	5,07	5,12	10,00	3,89
15	DF	4,80	5,15	6,00	3,89
16	PA	4,65	4,61	7,50	4,11
17	TO	4,62	4,36	7,50	4,44
18	MS	4,44	4,24	7,50	4,11
19	SE	4,33	3,64	10,00	4,33
20	CE	4,18	4,30	9,00	2,89
21	MT	3,93	4,00	10,00	2,44
22	AP	3,85	2,61	9,00	5,00
23	AC	3,82	4,00	7,50	2,67
	BA	3,82	3,45	10,00	3,11
	RN	3,82	2,48	7,50	5,44
26	RR	3,31	3,03	4,00	3,67
27	PI	3,04	2,64	3,50	3,67
<b>MÉDIA GERAL</b>		<b>4,88</b>	<b>4,62</b>	<b>8,07</b>	<b>4,58</b>
MÉDIA SUL		5,97	5,86	8,67	5,59
MÉDIA SUDESTE		5,75	5,38	7,88	5,56
MÉDIA NORDESTE		4,62	4,30	8,50	4,36
MÉDIA CENTRO-OESTE		4,58	4,52	8,38	3,86
MÉDIA NORTE		4,41	4,14	7,21	4,29

Fonte: Associação Contas Abertas, disponível em <http://indicedetransparencia.com/resultado2010/>, Acesso em 16/10/2015

em

Na segunda apuração, em 2012, o Portal avançou para a 7ª posição com uma nota de 7,09. Sua nota geral já foi bem superior à média geral e houve um avanço em todas as notas dos critérios examinados isoladamente.

**Figura 25 Índice de Transparência dos Portais de Transparência Estaduais É Ranking de 2012**

Posição	UF	Nota	Conteúdo	S.Hist./Atual.	Usabilidade
1	SP	9,29	9,12	10,00	9,44
2	ES	8,73	8,61	9,50	8,78
3	PE	7,95	7,79	10,00	7,78
4	RJ	7,80	7,24	10,00	8,33
5	MG	7,38	6,79	10,00	7,89
6	RO	7,13	6,55	9,00	7,78
7	CE	7,09	6,97	10,00	6,67
8	SC	6,91	6,06	9,50	7,89
9	PB	6,56	5,91	10,00	7,00
10	RS	6,27	5,85	10,00	6,22
11	RN	6,07	5,45	9,00	6,56
12	AL	5,85	5,82	10,00	5,00
13	DF	5,58	5,24	10,00	5,22
14	PR	5,58	4,88	10,00	5,89
15	TO	5,35	5,09	9,00	5,00
16	GO	5,11	4,45	10,00	5,22
17	MA	5,07	3,73	9,50	6,56
18	AM	5,02	4,42	9,00	5,22
19	AP	5,00	4,33	10,00	5,11
20	BA	4,78	3,79	10,00	5,44
21	AC	4,42	4,09	9,00	4,00
22	PA	4,15	4,00	8,00	3,56
23	RR	4,11	3,39	7,00	4,78
24	PI	3,96	3,88	5,00	3,89
25	SE	3,49	2,24	9,00	4,56
26	MT	3,38	1,88	10,00	4,67
27	MS	2,98	2,00	9,00	3,44
<b>MÉDIA GERAL</b>		<b>5,74</b>	<b>5,17</b>	<b>9,31</b>	<b>6,00</b>
MÉDIA SUDESTE		8,30	7,94	9,88	8,61
MÉDIA SUL		6,25	5,60	9,83	6,67
MÉDIA NORDESTE		5,65	5,06	9,17	5,94
MÉDIA NORTE		5,02	4,55	8,71	5,06
MÉDIA CENTRO-OESTE		4,26	3,39	9,75	4,64

Fonte: Associação Contas Abertas, disponível em <http://indicedetransparencia.com/resultado2012/>, Acesso em 16/10/2015

Na última aferição realizada em 2014, o portal caiu para a 8ª posição, com uma nota de 6,8. Apesar de sua nota geral continuar acima da média geral, observa-se uma redução na nota referente ao quesito **“série histórica e atualização”**, o que pode, além do avanço dos outros portais do país, ter contribuído para a queda de uma posição no *ranking*.

**Figura 26** Índice de Transparência dos Portais de Transparência Estaduais – Ranking de 2014

Posição	UF	Nota	Conteúdo	S.Hist./Atual.	Usabilidade
1	ES	8,96	8,91	10,00	8,90
2	PE	8,14	8,55	8,80	7,50
3	SP	7,95	8,09	10,00	7,50
4	SC	7,60	7,49	8,00	7,70
5	PI	7,21	7,36	9,60	6,70
6	DF	6,92	6,47	8,00	7,40
7	MT	6,90	7,42	10,00	5,80
8	CE	6,80	7,05	7,20	6,40
9	RJ	6,72	7,24	6,00	6,10
10	MG	6,72	7,24	8,00	5,85
11	RS	6,62	7,13	10,00	5,50
12	PA	6,37	6,82	8,00	5,55
13	MS	6,10	6,55	7,20	5,35
14	AM	5,99	6,42	10,00	4,90
15	PR	5,84	6,51	6,00	4,90
16	AP	5,67	5,07	10,00	5,95
17	RN	5,27	5,73	7,20	4,40
18	PB	5,08	5,20	10,00	4,30
19	GO	4,78	5,45	10,00	3,20
20	AL	4,74	6,36	9,20	1,95
21	BA	4,24	3,93	6,00	4,45
22	MA	4,14	3,85	8,00	4,05
23	TO	3,92	5,31	5,20	1,85
24	AC	3,58	3,96	7,20	2,60
25	RR	3,53	3,44	4,40	3,55
26	SE	2,42	2,36	2,40	2,50
27	RO	0,85	1,47	0,00	0,10
<b>MÉDIA GERAL</b>		<b>5,67</b>	<b>5,98</b>	<b>7,64</b>	<b>5,00</b>
MÉDIA SUDESTE		7,59	7,87	8,50	7,09
MÉDIA SUL		6,69	7,04	8,00	6,03
MÉDIA CENTRO-OESTE		6,18	6,47	8,80	5,44
MÉDIA NORDESTE		5,34	6,00	8,25	4,97
MÉDIA NORTE		4,27	4,95	7,00	4,13

Fonte: Associação Contas Abertas, disponível em <http://indicedetransparencia.com/ranking-2014-estados/>, Acesso em 16/10/2015

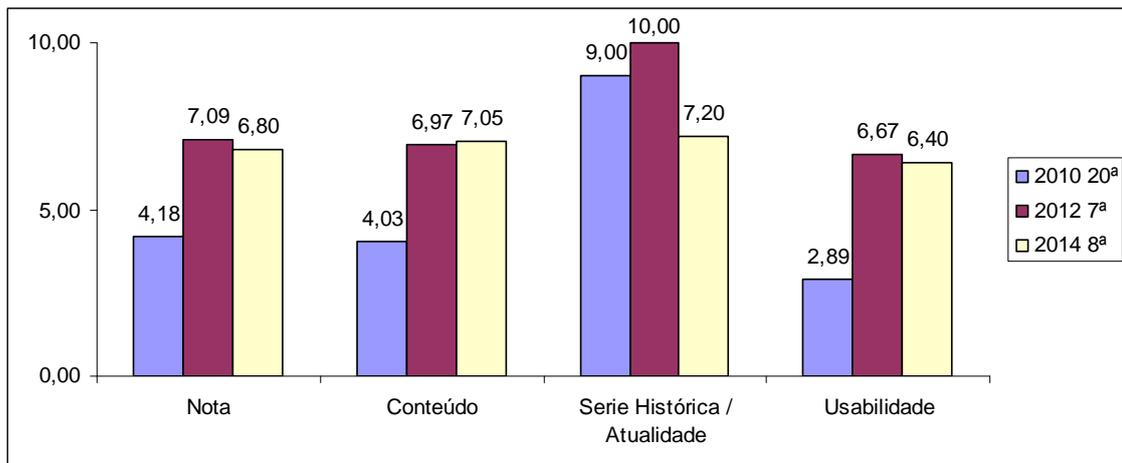
Ainda com relação ao índice de transparência ativa medido pela Associação Contas Abertas, pode-se verificar a evolução das pontuações obtidas pelo Portal cearense no quadro abaixo:

**Quadro 7 É Evolução do Índice de Transparência do Portal de Transparência do Estado do Ceará**

Ano	Posição	Nota	Conteúdo	Série Histórica/ Atualidade	Usabilidade
2010	20 <sup>a</sup>	4,18	4,03	9,00	2,89
2012	7 <sup>a</sup>	7,09	6,97	10,00	6,67
2014	8 <sup>a</sup>	6,80	7,05	7,20	6,40

Fonte: Associação Contas Abertas. Elaborado pela autora

**Figura 27 É Evolução do Índice de Transparência do Portal de Transparência do Estado do Ceará**



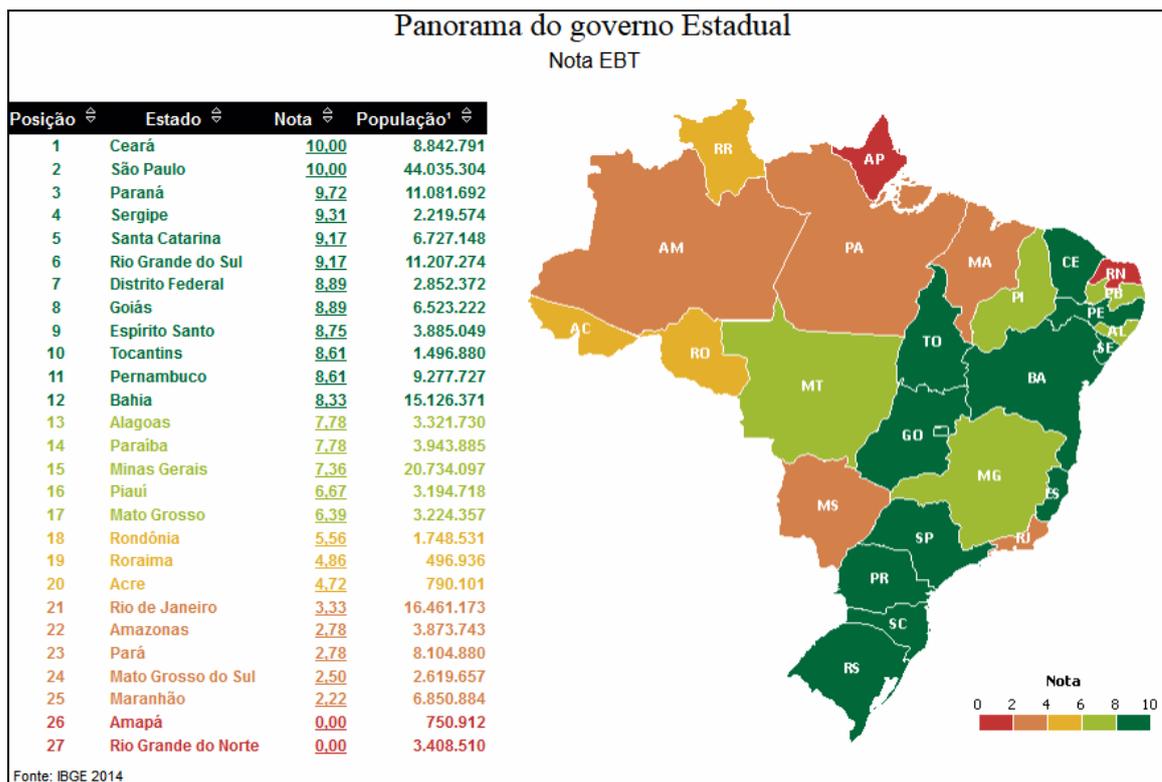
Fonte: Associação Contas Abertas. Elaborado pela autora

Segundo o sítio eletrônico do Índice de Transparência, no ano de 2014 houve uma modificação na metodologia de apuração do indicador quando a variável %usabilidade+teve seu peso elevado na composição da nota final, fato que pode ter influenciado a descida de uma posição para o Portal cearense:

Sendo assim, em 2014, a usabilidade passa a valer 40% da nota final do portal, o conteúdo, 55%, e a série histórica e frequência de atualização representará 5%. Nos índices passados, a usabilidade correspondia a 33% da nota final, o conteúdo, 60% e a série histórica e frequência de atualização, 7%.

Com relação à transparência passiva, em 2015, a CGU instituiu a *Escala Brasil Transparente . EBT (2015)*, indicador que tem por objetivo avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da LAI no âmbito do poder executivo federal. Além de permitir o acompanhamento pela sociedade, essa é também uma ferramenta de monitoramento da transparência pública realizado pela CGU permitindo o rastreamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação. Nesta *Escala*, em sua primeira avaliação que ocorreu no período de 31/03/2015 a 04/05/2015, o Estado do Ceará obteve a primeira colocação, como pode ser observado na figura abaixo:

**Figura 28 É Escala Brasil Transparente ÉRanking dos Estados 2015 - 1ª Avaliação**

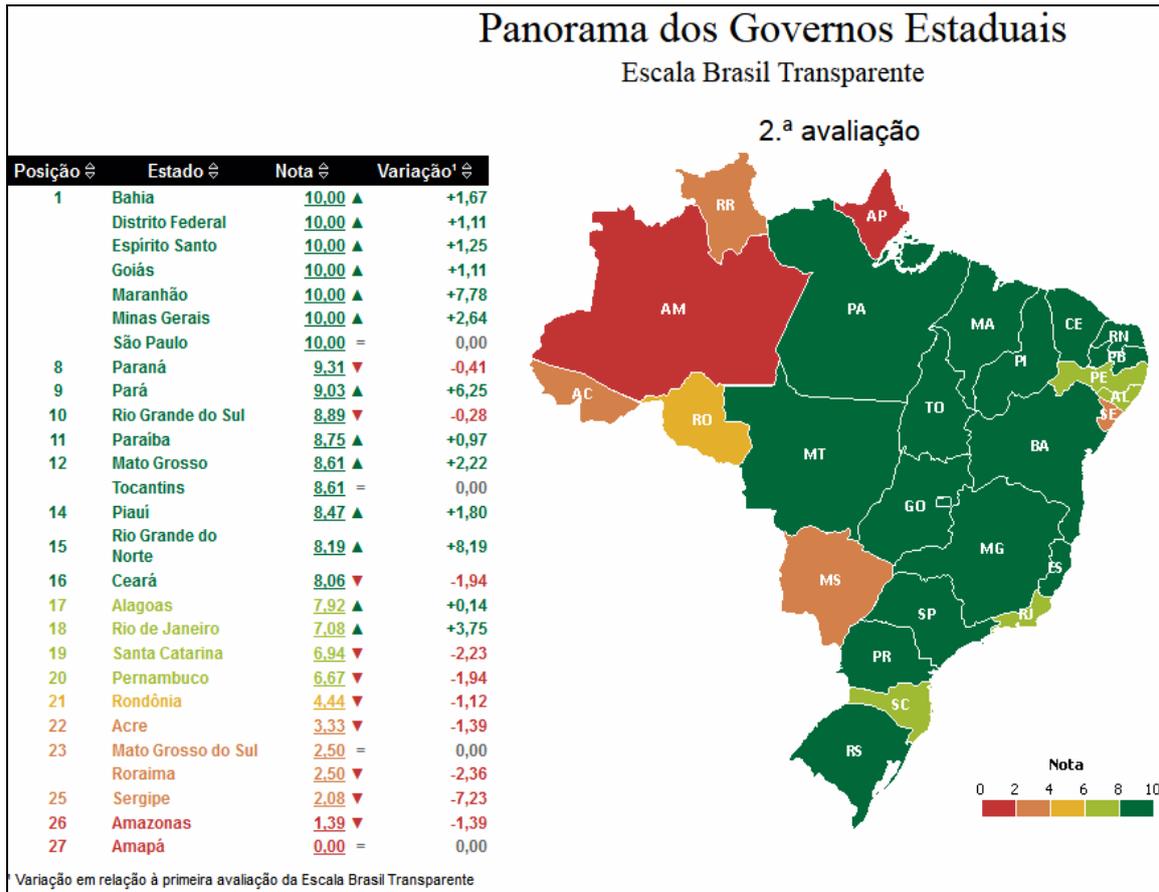


Fonte: Controladoria Geral da União, disponível em [http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=1](http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=1), Acesso em 16/10/2015

Na segunda avaliação da EBT, ocorrida entre 27/07/2015 a 14/08/2015, o Ceará caiu para a décima sexta posição, como pode ser constatado na figura

abaixo. Examinando o relatório da CGU<sup>6</sup>, verifica-se que dos dez critérios examinados, dois somente foram atendidos parcialmente: a localização no site da indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial) e se os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que se foi solicitado.

**Figura 29** Escala Brasil Transparente – Ranking dos Estados 2015 – 2ª Avaliação



Fonte: Controladoria Geral da União, disponível em [http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=9](http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9), Acesso em 20/11/2015

Com relação ao grau de transparência ativa e passiva acima destacados, não se visualiza, nem no *Índice de Transparência* da Associação Contas Abertas nem na Escala Brasil Transparente da CGU, informações sobre a transparência do governo federal. Porém, em setembro de 2015 foi publicado o resultado da apuração do Índice de Orçamento Aberto . 2015 por meio do Inquérito Sobre o Orçamento

<sup>6</sup> [http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=9](http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9)

Aberto de 2015, elaborado pelo International Budget Partnership (IBP), com parceria no Brasil firmada com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). No exame do documento publicado, verifica-se que o Brasil saltou do 12º lugar, em 2012, para 6º lugar, em 2015, com 77 pontos atrás apenas de Nova Zelândia (88), Suécia (87), África do Sul (86), Noruega (84) e Estados Unidos (81), numa pesquisa que envolveu 102 países analisados que atingiram uma média global de 45 pontos. O Brasil foi um dos quatro únicos, junto a Estados Unidos, África do Sul e Noruega, a obter nota satisfatória em todos os quesitos analisados: transparência orçamentária; participação social; e fiscalização do processo de elaboração do orçamento, composta pela fiscalização do legislativo e pela realização de auditorias.

O Índice de Orçamento Aberto é elaborado desde 2006 e tem como princípio avaliar se o governo federal de cada país pesquisado disponibiliza ao público transparência no orçamento. Os resultados são analisados por meio de um questionário de 125 questões, respondido por especialistas independentes, sociedade civil e membros da academia. (CGU, 2015).

No Plano Plurianual do Estado do Ceará para o período de 2012-2015 (p. 297-298), compõe o Eixo Governo Participativo, Ético e Competente, a área temática Controladoria e Ouvidoria. Nesta, estão inseridas as ações de fortalecimento da gestão democrática e participativa como ferramenta de controle social.

De acordo com o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 Biênio 2012-2013 (2015, p.268), publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento e Gestão . SEPLAG, identifica-se na área temática %Controladoria e Ouvidoria+o quadro Controladoria e Ouvidoria . Resultados e Indicadores Setoriais 2010-2013 (2015, p.268), tópico que retrata os resultados e indicadores referentes a Participação Efetiva do Cidadão, neste consta o registro de apenas um indicador que mede a %Satisfação do Usuário com as Ferramentas de Transparência+.

O indicador Satisfação do Usuário com as Ferramentas de Transparência representa o nível de satisfação do cidadão-usuário com o Portal da Transparência disponibilizado para fomentar o controle social.

No período de 2010 a 2013, o indicador apresentou os seguintes resultados: 65%, 60%, 60% e 28%. O indicador é obtido por meio de consulta de satisfação inserida ao término de cada consulta ao Portal da Transparência: %Ficou satisfeito com o resultado desta consulta?+, com opções de respostas de %Sim+ ou

~~Não~~ Não há indicadores de volumes de consultas, consultas por área temática, ou qualquer outro filtro de pesquisa junto ao Portal da Transparência. Registre-se, ainda, que não constam no Portal, na área específica sobre os Resultados da Gestão, os indicadores apontados no Relatório de Avaliação do PPA.

Desse modo, conclui-se este capítulo onde foram apresentados os principais instrumentos eletrônicos de transparência no âmbito federal e no âmbito estadual. Assim, espera-se ter apresentado o ambiente estudado para que sejam atendidos o segundo e o terceiro objetivos específicos da pesquisa que consistem em conhecer o processo de implantação do Portal de Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará e o processo de transferência de recursos estaduais em regime de parceria com municípios, entidades privadas e pessoas físicas; e em analisar, nos instrumentos eletrônicos de transparência, as informações da política de transferência de recursos referentes ao PPA 2012-2015 disponibilizadas para a sociedade.

O conhecimento das informações aqui abordadas possibilita localizar o ambiente em que se processa a transparência eletrônica, em especial a praticada pelo poder executivo do Estado do Ceará, e que fundamenta a busca das respostas às questões acessórias à pergunta norteadora da pesquisa que orientam o estudo de modo a alcançar os objetivos específicos estabelecidos.

Para tanto, foram consultados, fundamentalmente, os Portais da União e do Estado do Ceará, assim como os sítios eletrônicos dos órgãos responsáveis por eles. Foram apresentados o contexto de criação dos instrumentos eletrônicos de transparência, seus aspectos legais, suas principais características, assim como estatísticas de acesso. Por fim, complementarmente, foram apresentados os principais indicadores de transparência aplicados por entidades relevantes na categoria transparência.

Assim, de acordo com os aspectos abordados neste capítulo, verificou-se que as iniciativas adotadas pela União e pelo Poder Executivo Estadual tem procurado o aprimoramento das ferramentas eletrônicas de transparência de modo a atender a legislação vigente e ao interesse público pelo amplo acesso à informações sobre as políticas públicas.

#### **4 TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS NO CEARÁ**

No capítulo que se inicia, serão apresentadas as análises que permitem esclarecer o terceiro objetivo específico do trabalho que consiste em analisar, nos instrumentos eletrônicos de transparência, as informações da política de transferência de recursos referentes ao PPA 2012-2015 disponibilizadas para a sociedade e os respectivos mecanismos de participação popular. Para a análise proposta, foram confrontados, como parâmetros de verificação, a aderência à legislação estadual vigente das informações de transferência de recursos disponíveis nos instrumentos eletrônicos de transparência, assim como se a participação popular nessa política foi propiciada por estes instrumentos, e ainda, os registros dos processos de concepção e implantação do Portal da Transparência.

Os instrumentos eletrônicos de transparência selecionados para estudo foram o Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual e os sítios institucionais das áreas de execução de políticas públicas estaduais de caráter finalístico que historicamente mais realizam ações em regime de parceria com prefeituras e entidades privadas: Secretaria da Infraestrutura . SEINFRA, Secretaria do Desenvolvimento Agrário . SDA, Secretaria da Educação . SEDUC, Secretaria da Saúde . SESA, Secretaria da Cultura . SECULT, Secretaria dos Esportes . SESPORTE, Secretaria das Cidades . CIDADES e Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social . STDS.

Desse modo, todas as análises realizadas tiveram como objeto específico as informações referentes às transferências de recursos realizadas por meio de convênios e instrumentos congêneres.

Para análise da aderência à legislação estadual vigente das informações disponíveis foram examinadas as exigências, referentes à transparência, contidas nos seguintes normativos: Lei nº. 15.175/12, LAI Estadual; Decreto nº. 30.939/2012, que regulamenta o Portal da Transparência Estadual; Lei Complementar nº. 119/2012 e Decreto nº. 31.406/2014 que tratam das transferências de recursos.

Para estudar a participação popular na concepção dos instrumentos eletrônicos de transparência foram observados os registros do processo de concepção e implantação do Portal da Transparência.

Por fim, as análises apresentadas, ao final do trabalho, responderam aos questionamentos relacionados à questão norteadora indicados na introdução desta pesquisa:

1) Como se dá a transparência das políticas públicas de transferência de recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará?

2) O poder público, gestor da política de transferência de recursos para ações em regime de parceria, adota um modelo de transparência que permita ao cidadão cearense ter clareza sobre os seus resultados?

3) O resultado da execução das ações previstas com os recursos estaduais transferidos em regime de parceria no PPA 2012-2015 está disponível, e atualizado, no Portal da Transparência ou nos sítios institucionais dos órgãos responsáveis?

4) As informações disponibilizadas são apresentadas de forma a permitir amplo acesso aos cidadãos que desejam entender, participar e monitorar a execução dos programas?

5) Há participação popular na concepção do Portal da Transparência? Os instrumentos eletrônicos de transparência apresentam mecanismos de participação popular na política de transferência de recursos?

#### **4.1 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES SOBRE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS NOS INSTRUMENTOS ELETRÔNICOS DE TRANSPARÊNCIA**

No Poder Executivo Estadual, o modelo de transparência adotado para divulgação das transferências de recursos se dá basicamente por meio da publicação dos extratos dos convênios celebrados no Diário Oficial do Estado e, mais recentemente, das informações disponibilizadas nos instrumentos eletrônicos de transparência como o Portal e os sítios institucionais.

Examinando as estatísticas do Portal da Transparência, verificou-se um crescimento do número de visitas às informações referentes a convênios, página que tem se mantido na quarta posição em número de visitas às páginas do Portal. Ressalte-se que os dados apresentados no quadro 10 referem-se à página de %consulta+onde o usuário utiliza filtros para acessar as informações detalhadas dos convênios que desejar, por esse motivo o tempo de duração média da visita é reduzido.

**Quadro 8** É Volume de Acessos à Página de Convênios no Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará

Ano	Visitas	Total Visitas (%)	Novas Visitas (%)	Novos Usuários	Duração Média
2012	1.369	1,35	17,82	244	00:03:18
2013	5.396	3,72	31,91	1.722	00:02:49
2014	5.937	3,38	28,28	1.679	00:02:39
2015	8.137	3,44	22,16	1.803	00:02:23

Fonte: *Google Analytics*. Elaborado pela autora

Com relação aos sítios institucionais, a pesquisadora não dispunha de ferramentas para aferir as estatísticas de acesso.

Registre-se, a princípio, que os dados apresentados nas análises realizadas neste tópico foram decorrentes de acessos às páginas eletrônicas<sup>7</sup> do Portal e dos sítios eletrônicos dos órgãos transferidores de recursos.

A LAI estadual define regras específicas a serem observadas pelos poderes e órgãos da Administração Pública do Estado do Ceará, com o fim de assegurar a implementação do disposto na Lei Federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações. Dentre outras exigências, estabelece em seu Capítulo III, Seção I, as condições para a disponibilização de

---

<sup>7</sup> Portal da Transparência: <http://transparencia.ce.gov.br/> (18 a 29/01/2016); SEINFRA: <http://www.seinfra.ce.gov.br/> (01/02/16); SDA: <http://www.sda.ce.gov.br/> (16/02/2016); SEDUC: <http://portal.seduc.ce.gov.br/> (16/02/2016); SESA: <http://www.saude.ce.gov.br/> (17/02/2016); SECULT: <http://www.secult.ce.gov.br/> (17/02/2016); SESPORTE: <http://www.esporte.ce.gov.br/> (17/02/2016); CIDADES: <http://www.cidades.ce.gov.br/> (17/02/2016); STDS: <http://www.stds.ce.gov.br/> (17/02/2016).

informações por meio de portais da transparência, sítios institucionais, audiências ou consultas públicas.

Com relação às informações, que deverão estar disponíveis nos portais da transparência, nos sítios institucionais, nas audiências ou consultas públicas, a LAI define, no §1º do artigo 11, que estas deverão conter, no mínimo:

- I. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;**
- III. registros das despesas;
- IV. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;**
- VI. resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores;
- VII. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.** (grifos da autora)

Como o foco de análise estava restrito à publicidade das informações referentes a convênios e participação popular, foram pesquisados os incisos II, V e VII onde se constatou que as informações estão concentradas no Portal da Transparência, como, o caso dos registros indicados no inciso II, onde constam sobre cada convênio celebrado:

1. Sobre o convênio:

- i. nº. do processo administrativo cadastrado no Sistema de Protocolo Único - SPU;
- ii. Secretaria/órgão responsável pelo recurso;
- iii. nº. de cadastro do convênio no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios - SACC;
- iv. concedente que repassa o recurso;
- v. convenente que recebe o recurso;
- vi. objeto pactuado;
- vii. justificativa para a celebração da parceria;
- viii. situação de adimplência/inadimplência do convenente;

- ix. datas de: assinatura, término e publicações (Diário Oficial do Estado - DOE e Portal);
- x. valores: original, de aditivos, e atualizado;
- xi. íntegra do convênio, do plano de trabalho e do aditivo.

2. Sobre os repasses estão disponíveis as seguintes informações:

- i. valores empenhados e pagos;
- ii. datas de empenho e pagamento;
- iii. *link* para detalhamento da nota de empenho.

Os sítios institucionais, em sua maioria (SEINFRA, SEDUC, SESA, SECULT, ESPORTE e STDS), não trazem informações de convênios e não informam *link* para acesso ao Portal. A SDA também não traz informações mas indica o acesso ao Portal, enquanto que a CIDADES, além do *link* para o Portal na sua página inicial, tem *link* direto para a página de consulta de convênios no Portal.

As informações para atendimento ao inciso V, que trata dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, o Portal apresenta ambiente específico denominado Modelo de Governança onde podem ser encontrados os indicadores da Gestão por Resultados e as informações referentes ao MAPP<sup>8</sup>. Na página do MAPP, encontra-se apenas *link* para informar os investimentos realizados por município onde é possível gerar relatório informando os municípios beneficiados com transferências de recursos com os seguintes dados:

- a) Secretaria;
- b) Empreendimento (programa, projeto) projeto;
- c) valor programado para o exercício;
- d) valor empenhado no exercício;

---

<sup>8</sup> O Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários . MAPP consiste numa ferramenta informatizada, onde o Governador do Estado, a partir de proposições feitas pelos Secretários de cada área, prioriza os projetos a serem executados. A ferramenta permite o acompanhamento da execução financeira a partir da sua interligação com os sistemas que registram a execução orçamentária e financeira do Estado, bem como o acompanhamento físico a partir de informações alimentadas pelas diversas áreas responsáveis pelos projetos. Periodicamente, são realizadas reuniões do Governador com todos os Secretários de Estado, para avaliação dos projetos anteriormente aprovados para priorização de novos projetos. (<http://transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/mapp>)

- e) *link* para visualizar os convênios;
- f) identificação do credor e do objeto conveniado.

Com relação aos sítios institucionais, 37,5% (SEINFRA, SECULT e SESPORTE) não apresentam informações e nem *link* para o Portal, 50% (SEDUC, SESA, CIDADES e STDS) trazem informações gerais dos programas mas que não permitem o acompanhamento de sua execução. A SDA não informa detalhadamente seus programas mas traz *link* para o Portal da Transparência.

Quanto à inclusão de respostas a perguntas freqüentes da sociedade (inciso VII), esta funcionalidade não foi identificada nem no Portal nem nos sítios institucionais. No Portal, apesar de não sido localizado nenhum *link* em sua página inicial, foi identificado o botão %Ajuda (?) na página de Planejamento e Execução Orçamentária, que abre uma página de Perguntas Freqüentes, caminho não adequado uma vez que não fica explícito para o usuário do Portal que ali encontra-se aquele conteúdo, além do que as perguntas disponibilizadas são insuficientes para a abrangência do tema %transferências de recursos+ e não trazem *link* para o atendimento de suas respostas, assim, entende-se como exigência não atendida:

#### Convênios

1. Como vejo os convênios do meu município?

Informe o nome do município em conveniente e clique em pesquisar.

2. Como faço para relatar alguma irregularidade ou inconsistência no convênio?

Na página do convênio clique em %fiscalize aqui+. As informações são encaminhadas para o Sistema de Ouvidoria.

3. É possível vê a íntegra dos convênios firmados pelo Estado?

Está disponibilizada a íntegra de todos os instrumentos que foram pactuados a partir de 05 de março de 2009, inclusive aditivos, seguindo determinação da Lei Estadual nº14.306, de 02/03/2009 (Diário Oficial do Estado 05/03/2009), que incluiu o Art.15-B, §2º na Lei Estadual nº13.875/2007, de 07/02/2007 (Diário Oficial do Estado 07/02/2007). A responsabilidade pela inclusão dos documentos no portal compete aos órgãos e entidades que gerenciam cada contrato ou convênio.

(<http://www.portaldatransparencia.ce.gov.br/content/pagina-inicial/perguntas-frequentes>, acesso em 21/03/2016)

A LAI estabelece, ainda, no §3º do artigo 11 os requisitos que deverão ser atendidos pelos instrumentos eletrônicos de transparência:

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

- II. possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III. possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV. divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V. garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI. manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII. indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;
- VIII. adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art.17 da Lei nº10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art.9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº186, de 9 de julho de 2008 do Senado Federal.

Quando do exame dos requisitos acima, verificou-se que 100% dos sítios institucionais não atendem às exigências, com exceção do inciso VII uma vez que em todas as páginas encontra-se botão para "Contato" e, no rodapé da página, endereço completo. Com relação ao Portal, as ferramentas de pesquisa são satisfatórias, porém não há filtro de busca de convênios por programas ou projetos, possibilitando o *download* de relatórios em formato Excel e *Comma Separated Values* . CSV que pode ser usado para troca de dados de uma planilha entre aplicativos. O acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos ainda não se encontra disponível, motivo pelo qual não estão divulgados os formatos para estruturação da informação. Quanto à garantia de autenticidade e integridade das informações há sistemática de controle de recebimento de dados realizados pela área de tecnologia da informação da CGE, porém, quanto à atualização das informações disponíveis há a garantia de atendimento com relação a convênios por ser a CGE a gerenciadora do Sistema de Convênios e Congêneres do Ceará (SICONV-Ce), contudo não há procedimento de cobrança aos órgãos gerenciadores de outras informações primárias.

No que se refere especificamente ao Portal, o Decreto nº 30.939/2012, em seu artigo 3º estabelece as informações mínimas que deverão ser disponibilizadas:

- I. instrumentos de planejamento governamental;
- II. **execução orçamentária e financeira da receita e da despesa, inclusive transferências, sob qualquer forma;**

- III. procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades para compras e contratações de bens, obras e serviços;
- IV. **contratos, convênios e instrumentos congêneres;**
- V. Relatório de Gestão Fiscal - RGF e Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO;
- VI. Balanço Geral do Estado.
- VII. **políticas de governo;**
- VIII. competências e estrutura organizacional dos órgãos e entidades estaduais;
- IX. cargo e vinculação funcional dos servidores;
- X. tabelas de vencimentos dos órgãos e entidades;
- XI. Catálogo dos Serviços disponibilizados ao cidadão, identificando os órgãos e entidades responsáveis;
- XII. **projetos previstos ou em execução;**
- XIII. **acompanhamento das obras rodoviárias e de edificações;**
- XIV. **indicadores dos resultados obtidos pela execução dos programas governamentais;**
- XV. indicadores socioeconômicos do Estado do Ceará;
- XVI. política de atração de investimentos para o Estado do Ceará. (grifos da autora)

Levando em consideração o objeto de estudo, foram verificados, dos incisos acima, apenas aqueles que guardam relação com as transferências de recursos: II, IV, VII, XII, XIII, XIV.

Com relação aos incisos II e IV, as informações das transferências são apresentadas de forma detalhada. Sobre cada convênio celebrado encontra-se:

1. Sobre o convênio:

- i. nº. do processo administrativo cadastrado no Sistema de Protocolo Único - SPU;
- ii. Secretaria/órgão responsável pelo recurso;
- iii. nº. de cadastro do convênio no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios - SACC;
- iv. concedente que repassa o recurso;
- v. convenente que recebe o recurso;
- vi. objeto pactuado;
- vii. justificativa para a celebração da parceria;
- viii. situação de adimplência/inadimplência do convenente;

- ix. datas de: assinatura, término e publicações (Diário Oficial do Estado - DOE e Portal);
- x. valores: original, de aditivos, e atualizado;
- xi. íntegra do convênio, do plano de trabalho e do aditivo.

2. Sobre os repasses estão disponíveis as seguintes informações:

- i. valores empenhados e pagos;
- ii. datas de empenho e pagamento;
- iii. *link* para detalhamento da nota de empenho.

Quanto ao inciso VII, que trata das políticas de governo, no *menu* "Prioridades de Governo" há *link* para as políticas, local onde são referenciados os eixos de governo em que se apóia a execução das políticas públicas: Ceará da Gestão Democrática por Resultados; Ceará Acolhedor; Ceará de Oportunidades; Ceará Sustentável; Ceará do Conhecimento; Ceará Saudável; Ceará Pacífico. Há *link* para a página que contém o PPA, porém não foi possível visualizar quais os eixos que serão realizados também em regime de parceria com entes públicos e entidades privadas, nem como aferir o volume de transferências para a execução das políticas inseridas em cada eixo.

Com relação a projetos previstos ou em execução (inciso XII) não foram identificados na consulta ao Portal, porém, há registro sobre as obras rodoviárias mesmo que não identifique se estas serão realizadas por meio de transferência de recursos. Quanto ao acompanhamento das obras rodoviárias e de edificações (inciso XIII), somente foram localizadas informações sobre as obras rodoviárias, sem registro das obras de edificações.

As informações sobre os indicadores dos resultados obtidos pela execução dos programas governamentais (inciso XIV) estão apresentadas no *menu* Modelo de Governança, função Gestão por Resultados, onde há *link* para a função Resultados que permite pesquisa de indicadores em que pode ser visualizado o indicador, sua definição, a unidade de medida, a secretaria responsável, os valores programados e resultados de exercícios, ressalte-se que os dados apresentados estão desatualizados, uma vez que a última referência é ao exercício de 2014. Por outro lado, não foi possível verificar os resultados obtidos pelos programas

governamentais realizados em regime de parceria por meio de transferência de recursos.

Após o exame dos normativos estaduais de caráter geral de transparência, a análise agora se detém sobre a legislação que trata especificamente das transferências de recursos que também estabelece suas regras para que essa modalidade de execução das políticas públicas seja realizada de forma transparente.

Inicialmente foram examinadas as exigências da Lei Complementar nº 119/2012 que estabelece regras de publicidade para as transferências de recursos nos artigos 17 e 18:

Art. 17. É obrigatória a publicidade pelo órgão concedente, da íntegra dos convênios e quaisquer instrumentos congêneres celebrados, inclusive termos aditivos, mediante divulgação nas ferramentas de transparência previstas na Lei Complementar Federal nº. 131, de 27 de maio de 2009 e na Lei Estadual nº. 14.306, de 2 de março de 2009.

Parágrafo único. A publicidade, de que trata o caput, incluirá informações referentes à execução orçamentária e financeira dos instrumentos celebrados.

Art. 18. A publicidade, de que trata o art. 17, antecederá obrigatoriamente a publicação resumida dos instrumentos na imprensa oficial e conferirá integral eficácia aos instrumentos celebrados para fins do início da liberação de recursos financeiros pelo concedente e da execução pelo conveniente. (Nova redação dada pela Lei Complementar nº. 122, de 12.08.13)

O atendimento ao previsto no artigo 17 está garantido com a disponibilização no Portal de informações detalhadas dos convênios celebrados, como já informado. Porém, do exame dos sítios institucionais pesquisados, verificou-se que apenas 25% destes (CIDADES e SDA) trazem em suas páginas iniciais *links* para o Portal. A publicidade dos extratos dos instrumentos no Diário Oficial do Estado . DOE, de acordo com o artigo 18, permanece como exigência, porém, considerando que a Lei Complementar nº. 119/12 passou a conferir integral eficácia aos instrumentos celebrados para fins do início da liberação de recursos financeiros pelo concedente e da execução pelo conveniente após a publicação no Portal, o que tem sido evidenciado nas ações de monitoramento exercidas pela CGE é que há órgãos que tem negligenciado com a obrigação de publicação no DOE.

A mesma Lei Complementar nº. 119/2012 obriga o envio dos convênios ao controle externo, estabelecendo em seu artigo 19:

Art. 19. O atendimento ao disposto no art. 160, parágrafo único, da Constituição Estadual, e no §2º do art. 116, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, dar-se-á mediante o envio, em meio eletrônico, pelo órgão central de controle interno, das informações previstas no art. 17.

A obrigatoriedade de envio dos convênios ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) e à Assembléia Legislativa, é uma exigência que a CGE está cumprindo apenas com relação ao TCE. Os dados ficam disponíveis para o Tribunal de forma *online* por meio de *web service* onde os sistemas interagem de forma contínua.

Com relação aos convenientes, a Lei Complementar nº. 119/2012 também faz exigências relativas a transparência nos artigos 20 e 21:

Art. 20. Os convenientes deverão disponibilizar ao cidadão, na rede mundial de computadores ou, na falta desta, em sua sede, informações referentes à parcela dos recursos financeiros recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigados, nos termos da Lei Estadual nº 15.175, de 28 de junho de 2012. (Nova redação dada pela Lei Complementar nº 122, de 12.08.13)

Art. 21. O Poder Executivo poderá exigir, a qualquer tempo e a seu exclusivo critério, que todos os atos das licitações e das respectivas dispensas ou contratações por inexigibilidade sejam publicadas no Diário Oficial do Estado e na ferramenta estadual de transparência exigida pela Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009.

Com relação ao artigo 20, por impossibilidade identificada pela pesquisadora face ao número de convenientes e sua dispersão por todo território cearense, não foi realizado exame de aderência à legislação e não há indicação de levantamento sobre o tema na área de monitoramento da CGE. Do mesmo modo, não há evidências que apontem para o atendimento ao artigo 21, onde o Estado tenha exigido a publicação em seus instrumentos de transparências dos atos inerentes às aquisições feitas por convenientes com recursos transferidos.

Ainda no âmbito da legislação específica de transferências, a análise passa a explorar as exigências de transparência contidas no Decreto nº 31.406/2014, que regulamenta a Lei Complementar nº 119/2012. Coube nessa análise examinar as exigências que devem ser observadas pelos órgãos concedentes quanto a informações que são inerentes às etapas do processo de transferências de recursos e que devem estar disponíveis nos respectivos sítios institucionais.

O artigo 2º do Decreto nº. 31.406/2014 trata da etapa de Divulgação de Programas, que deverá ocorrer anualmente, de acordo com a Lei Orçamentária Anual, nos sítios institucionais dos diversos órgãos do Estado:

Art.2º Compete à área responsável pelo planejamento do órgão ou entidade concedente divulgar os programas orçamentários que deverão ser executados em regime de parceria por meio de convênios ou instrumentos congêneres, mediante publicação nos seus sítios institucionais.

Parágrafo Único. A divulgação prevista no caput deverá ocorrer em até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, nos termos do Art.4º da Lei Complementar nº119/2012 e incluirá as seguintes informações:

I - Órgão ou entidade;

II - Programa de Governo;

III - Objetivo;

IV - Macrorregião;

V - Valor a ser executado por meio de parceria.

Nas secretarias examinadas, observa-se as seguintes constatações:

1. SEINFRA, SDA, SESPORTE, CIDADES, STDS: na página inicial contem *link* para a lista de programas registrados no SICONV-Ce, porém a lista é geral, contém todos os programas, inclusive aqueles que não são executados por meio de parceria, além disso, não há segregação por secretarias e não constam as informações relativas aos objetivos dos programas e aos valores a serem executados. No sítio da STDS, além do *link*, consta relação detalhada dos programas, porém encontra-se desatualizada uma vez que se refere ao exercício de 2015;

2. SEDUC: contém as informações necessárias mais não cita o exercício a que se refere, porém, nem todos os programas estão contemplados uma vez que a relação não se refere, por exemplo, ao Transporte Escolar que é financiado por meio de transferências a municípios;

3. SESA: não foi identificada nenhuma informação na sua página eletrônica;

4. SECULT: Há a divulgação de lei autorizativa para seleção em 2015, o que não se enquadra no dispositivo legal em estudo;

O Decreto nº. 31.406/2014 estabelece também exigências para transparência da etapa de Seleção e Aprovação de Plano de Trabalho:

Art.20. Compete à área administrativa do órgão ou entidade concedente divulgar o Termo de Referência, mediante publicação de Aviso de Solicitação de Manifestação de Interesse.

[...]

§5º O Aviso de Solicitação de Manifestação de Interesse terá seu extrato publicado no Diário Oficial do Estado e será disponibilizado na rede mundial de computadores, no sítio do órgão ou entidade concedente

[...]

Art.26. No caso de Análise Técnica para seleção de Plano de Trabalho, deverá ser observado o seguinte:

[...]

IV - O resultado da análise será divulgado na rede mundial de computadores, no sítio do órgão ou entidade concedente, contendo a classificação da pontuação obtida na Matriz de Avaliação, em ordem decrescente, até o limite do valor do Termo de Referência, bem como o prazo para apresentação de recursos

[...]

Art.29. O resultado da seleção de Plano de Trabalho deverá ser homologado pelo ordenador de despesa e publicado na rede mundial de computadores, no sítio do órgão ou entidade concedente

Art.30. O Plano de Trabalho com análise técnica e vistoria física favoráveis será aprovado pelo Ordenador de Despesa do Órgão ou entidade concedente:

[...] §2º O resultado da aprovação prevista no caput será divulgado na rede mundial de computadores, no sítio do órgão ou entidade concedente.

[...]

Os artigos 20, 26 e 29 do Decreto referem-se à transparência da etapa de Seleção do Plano de Trabalho, situação em que a Administração Pública escolhe, baseada em critérios técnicos definidos em Termo de Referência, o parceiro, quando pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física, que deverá executar a política pública. Enquanto que o artigo 30 trata de situação de Aprovação de Plano de Trabalho, caso em que a lei específica de indicada na LDO vigente, indicar as pessoas jurídicas do setor privado ou as pessoas físicas para as quais serão transferidos os recursos financeiros; ou tratar de programas executados pelos órgãos indicados no art.10, alíneas a e b, da Lei 13.875/2007, objetivando a execução de projeto, atividade ou evento de duração certa, de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação, respeitadas as competências institucionais dos referidos órgãos. Essas considerações se fazem necessárias uma vez que a natureza dos parceiros traz exigências específicas, inclusive quanto à transparência, e que não se adequam a todos os órgãos transferidores de recursos.

Assim, a pesquisa identificou, de acordo com o Portal da Transparência, a partir de 2014, ano de entrada em vigência do Decreto nº. 31.406/2014, as seguintes situações:

1. SEINFRA: todos os convênios foram celebrados com entes e entidades públicas, o que desobriga a gestão das exigências contidas nos artigos 20, 26 e 29, porém, não desobriga ao cumprimento do artigo 30 e esta informação não foi identificada na página eletrônica da Secretaria. Registre-se ainda que a página traz *links* de orientação para celebração de convênios e termos de ajustes com legislação, processo e documentos desatualizados;

2. SDA: os convênios foram firmados com entes públicos e privados. No exame do sítio eletrônico verificou-se que todas as informações exigidas pelos artigos 20, 26 e 29 foram localizadas apenas as referentes ao exercício de 2014, não tendo sido identificada, porém, a informação exigida no artigo 30. Complementarmente, observou-se que a página eletrônica apresenta *link* de orientação para prestação de contas de convênios e termos de ajustes, porém com referências à legislação desatualizada;

3. SEDUC: os instrumentos foram celebrados com prefeituras, o que desobriga a gestão das exigências contidas nos artigos 20, 26 e 29, porém, não desobriga ao cumprimento do artigo 30 e esta informação não foi identificada na página eletrônica da Secretaria;

4. SESA: os convênios foram firmados com prefeituras e entidades privadas, situações em que exigiriam o cumprimento dos requisitos legais em exame e que não foram identificados no sítio institucional da Secretaria;

5. SECULT: os convênios foram celebrados com entes públicos, entidades privadas e pessoas físicas. No exame da página eletrônica foi constatado o atendimento às exigências dos artigos 20 e 26, não tendo sido evidenciado, porém, o cumprimento dos requisitos dos artigos 29 e 30. O site traz ainda *links* de orientação para prestação de contas de convênios com legislação, processo e documentos, porém com informações desatualizadas;

6. SESPORTE: convênios celebrados com prefeituras e entidades privadas situações em que exigiriam o cumprimento dos requisitos legais em exame e que não foram identificados no sítio institucional da Secretaria;

7. CIDADES: convênios firmados com entes públicos, o que desobriga a gestão das exigências contidas nos artigos 20, 26 e 29, porém, não desobriga ao cumprimento do artigo 30 e esta informação não foi identificada na página eletrônica

da Secretaria. O site traz ainda informações para celebração de termos aditivos a convênios com base em legislação desatualizada;

8. STDS: convênios celebrados com prefeituras e entidades privadas. Com relação aos artigos 20 e 26, as exigências foram atendidas, porém os documentos não são de fácil localização, estão disponíveis para *downloads* em cada área da estrutura de STDS na página da Secretaria. Quanto aos artigos 29 e 30, as informações não foram localizadas.

Por fim, o Decreto nº. 31.406/2014 traz exigências para serem atendidas pelo Portal da Transparência:

Art.42. Compete à área responsável pelo assessoramento jurídico do órgão ou entidade concedente providenciar a publicação da íntegra do convênio ou instrumento congênere formalizado, inclusive termo aditivo, no Portal da Transparência do Estado do Ceará, nos termos do Art.17 da Lei Complementar Estadual nº119/2012.

[...]

Art.51. Compete a área responsável pelo assessoramento jurídico do órgão ou entidade concedente providenciar a publicação da íntegra do Termo Aditivo no Portal da Transparência do Estado do Ceará, nos termos do Art.17 da Lei Complementar Estadual nº119/2012.

No que se refere ao Portal, artigos 42 e 51, já está demonstrado que, individualmente, as informações detalhadas e íntegras dos instrumentos estão disponíveis à sociedade por meio do Portal da Transparência.

Do exame das constatações identificadas neste tópico, verificou-se que, apesar da existência do Portal da Transparência desde 2008 e das exigências de disponibilização de informações sobre as transferências de recursos contidas em diversos instrumentos legais, apenas 50% destas foram atendidas, o que demonstra que o processo de maturidade da ferramenta de ainda requer constante aperfeiçoamento:

**Tabela 3** Exigências Legais sobre Transferências de Recursos disponíveis no Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado

Legislação	Exigências*	Atendidas	Atendidas Parcialmente	Não Atendidas
Lei 15.175/2012	11	5	2	4
Decreto 30.939/2012	6	2	3	1
Lei Compl. 119/2012	1	1		
Decreto 31.406/2012	2	2		
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

\* Referentes a Transferência de Recursos  
Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Com relação aos sítios institucionais, em que pese haja uma padronização, visual e de linhas gerais de conteúdo, estabelecida pela Casa Civil, como apresentado no Capítulo 3, verificou-se que, com relação à transferência de recursos, ainda não foi constatada uma uniformidade de conteúdo.

Observa-se, por exemplo, que medidas simples como a existência de *links* para o Portal da Transparência, já seriam suficientes para suprir a ausência de informações permitindo assim o atendimento de muitas das exigências legais.

Assim, de forma consolidada, o quadro abaixo demonstra que ainda são significativas as lacunas quanto ao atendimento da legislação vigente pelos órgãos responsáveis por transferências de recursos no que se refere à ampla divulgação das informações nos seus sítios eletrônicos.

**Quadro 9** Exigências Legais sobre Transferências de Recursos disponíveis nos Sítios Institucionais do Poder Executivo do Estado

(continua)

Legislação/ Órgãos	Exigências*	Atendidas	Atendidas Parcialmente	Não Atendidas	Isentas de Atendimento
Lei 15.175/2012	11				
SEINFRA		1		10	
SDA		9		2	
SEDUC		1	1	0	
SESA		1	1	9	
SECULT		1		10	

**Quadro 9 Exigências Legais sobre Transferências de Recursos disponíveis nos Sítios Institucionais do Poder Executivo do Estado**

(conclusão)

Legislação/ Órgãos	Exigências*	Atendidas	Atendidas Parcialmente	Não Atendidas	Isetas de Atendimento
SESPORTE		1		10	
CIDADES		9		2	
STDS		2	1	8	
Lei Compl. 119/2012	1				
SEINFRA				1	
SDA		1			
SEDUC			1		
SESA				1	
SECULT				1	
SESPORTE				1	
CIDADES		1			
STDS				1	
Decreto 31.406/2012	5				
SEINFRA			1		4
SDA			4	1	
SEDUC			1		4
SESA				5	
SECULT		1	1	3	
SESPORTE			1	4	
CIDADES			1		4
STDS		3		2	

\*Referentes a Transferências de Recursos

Fonte: Sítios institucionais dos órgãos indicados. Elaborado pela autora.

Outro aspecto que merece registro é que foi observado, na pesquisa realizada no Portal e nos sítios institucionais, que estes instrumentos apresentam como mecanismo de participação popular na política de transparência o mesmo aplicado de forma geral, tais como *links* para o Sistema de Ouvidoria e os botões de *Fale Conosco+*, e não a indicação de espaços deliberativos, físicos ou virtuais, como, por exemplo, agenda de audiências ou consultas públicas, para debate da sociedade sobre o tema.

Como explorado no Capítulo 2, são etapas do processo de transferências de recursos: Divulgação de Programas, Cadastramento de Parceiros, Seleção ou Aprovação de Plano de Trabalho, Celebração, Execução, Acompanhamento e Fiscalização, Prestação de Contas. Destas, verificou-se que as exigências com

relação à transparência ainda estão restritas às etapas de Divulgação de Programas e Seleção e Aprovação de Plano de Trabalho, ainda que não atendendo aos critérios legais, e Celebração e Execução, estas com nível de detalhamento e atualização desejáveis, enquanto que as etapas de Acompanhamento e Prestação de Contas ainda não estão disponíveis para a sociedade.

#### **4.2 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE CONCEPÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

Para análise deste aspecto, foram realizadas entrevistas com o objetivo de identificar a existência de documentação das etapas do ciclo da política pública de transparência, representada pelo Portal da Transparência, assim como se deu cada etapa e como se deu a participação da sociedade em sua construção. Para responder aos questionamentos a pesquisa encontrou limitações quanto ao quantitativo de pessoas que conhecessem o processo e que tivessem participado do ciclo da política, assim, foram selecionados um membro da gestão superior da CGE, um membro da média gestão e um técnico, todos envolvidos no processo, sendo dois desses entrevistados atores desde o início da implantação do Portal. As entrevistas foram realizadas em 28/03/2016, 23/03/2016 e 17/03/2016, respectivamente. O membro da média gestão, pelo seu tempo de atuação na área, limitou-se a manifestar-se sobre a questão sobre a documentação e sobre as etapas de monitoramento e avaliação.

Com relação à documentação, todos os entrevistados informaram que não há documentação do processo de implantação do Portal, há apenas o arcabouço jurídico representado pela Lei nº. 13.875/2007 que cria o Portal e os Decretos nº. 29.335/2008 e nº. 30.939/2012 que disciplinam a operacionalização do Portal. Além disso, o que há são comentários sobre o Portal nos relatórios anuais de atividades da CGE e no relatório anual do controle interno para as contas de governo.

Na fase de inclusão do problema na lista de prioridades do poder público, a denominada *agenda*, a questão versava sobre como se deu a inclusão da

necessidade do Portal como prioridade e se esta tinha sido oriunda de uma demanda popular. Neste aspecto, os entrevistados se manifestaram de forma distinta. Para o técnico, para a criação do Portal, houve discussão no âmbito interno da CGE para adotar o modelo de Portal da União, ainda sob a influência das exigências da LRF, porém desconhece se, no âmbito do Estado, houve demanda específica da sociedade. Para o membro da gestão superior, o poder executivo foi surpreendido pela Lei nº. 13.875/2007, que trata do seu modelo de gestão, que trazia, por meio de emenda do parlamentar Heitor Ferrer, a criação do Portal, desse modo, a agenda nascia de uma imposição legal garantida por um representante da sociedade.

Para a etapa de *elaboração*, que trata da criação de alternativas e estabelecimento de prioridades, o interesse era saber como se deu o processo de construção das alternativas, tanto as da área de negócio responsável pelo Portal como as da área de tecnologia da informação responsável pelo desenvolvimento da ferramenta, para implementação do Portal, assim como saber se houve participação popular nesta etapa. Como resposta, os entrevistados informaram que, com relação à área de negócios responsável pelo conteúdo do Portal, não houve uma estruturação de alternativas, a construção se deu em resposta à legislação que se colocava, seja no âmbito estadual ou no âmbito federal, levando-se em conta também a existência de informações que a CGE já possuía contidas no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC), no Sistema de Contabilidade do Estado, e nas análises realizadas pelo órgão referentes aos indicadores fiscais, sendo essas informações disponibilizadas de acordo com a visão da CGE daquilo que seria de interesse público, sem contanto haver nenhum tipo de pesquisa ou participação da sociedade.

Com relação à participação social, observam que esta se deu de forma tímida à medida que a sociedade apresentava alguma sugestão de melhorias por meio de instrumentos do próprio Portal como enquete contida em cada página de consulta e registros no "fale conosco" a partir da 2ª versão do Portal (2010). Não há registro de participação de outros órgãos do poder executivo nessa etapa, em que pese haja a participação destes com a cessão de informações. Com relação à área de TI, a 1ª versão (2008) foi desenvolvida pela equipe interna da CGE tendo sido

contratado o layout do Portal, enquanto que a 2ª versão (2010) foi integralmente desenvolvida pela equipe interna da CGE.

Para a 3ª versão (2012) foi efetuada contratação externa, com recursos do Banco Mundial, para todo o desenvolvimento da ferramenta, naquele momento o Portal começou a ser previamente concebido a partir da construção do Termo de Referência para a contratação tendo sido realizada pesquisa junto a usuários finais, mesmo que de modo não muito estruturado de forma a conhecer os requisitos demandados por todos os perfis de acesso. Também naquela oportunidade houve interação com os demais órgãos detentores de informações primárias, inclusive para a elaboração do Decreto nº. 30.939/2012. Na opinião do representante da gestão superior, apesar de o contrato de desenvolvimento da ferramenta ter sido cumprido, o Portal ainda ficou abaixo das expectativas no que se refere à linguagem cidadã e à interação com a sociedade.

Para compreender a etapa de *formulação*, momento em que é selecionada a alternativa mais adequada com seu desenho jurídico, administrativo e financeiro, a pergunta foi como se deu este desenho e se houve participação da sociedade. Como visto na etapa de elaboração, não houve propriamente uma alternativa selecionada, inclusive, observa-se que não há uma clara distinção entre as etapas de elaboração e formulação no processo do Portal, porém, quanto aos outros aspectos do questionamento, os entrevistados informaram que, como desenho jurídico, há a edição da Lei nº. 13.875/2007 (art. 42) que criou o Portal sob a responsabilidade da CGE e os Decretos nº. 29.335/2008 e nº. 30.939/2012 que disciplinaram a operacionalização do Portal. No que se refere ao desenho administrativo/financeiro, as informações se confundem com a própria estruturação da CGE para a gestão do Portal, tema abordado na etapa seguinte.

Na fase de *implementação*, que abrange o planejamento e organização do aparelho administrativo, o interesse era saber como se deu o processo de planejamento e organização da CGE para implementação do Portal. Neste ponto, os entrevistados discorreram sobre as providências de ordem administrativas e financeiras para que pudesse haver a implantação e a gestão do Portal que começou a funcionar com estrutura já existente na CGE, em paralelo, e foi sendo adaptada ao crescimento das necessidades da ferramenta, somente a partir de 2009 foi criada área de negócio específica na estrutura da CGE para tratar do tema,

inicialmente com uma pessoa já pertencente do quadro do órgão e hoje conta com três pessoas. Na área de TI, o Portal conta com duas pessoas destacadas no quadro de terceirizados. Com relação a providências de ordem financeira, também a partir de 2009 essa ação passou a inserida em programa orçamentário vinculado à CGE.

Para a colocação da política em prática, a *execução*, foi indagado se neste momento o funcionamento do Portal tem observado o desenho jurídico, administrativo e financeiro estabelecidos. Para tanto, os entrevistados informaram que, com relação ao desenho jurídico, a execução ainda não atende totalmente, há dificuldades de ordem técnica e organizacional para o cumprimento dos dispositivos legais. Um dos pontos ressaltados foi com relação à atualização das informações sob custódia de outros órgãos, não há uma sistemática para intercâmbio de dados, gerando assim informações desatualizadas ou retratando modelos que não estão mais vigentes, mesmo que o decreto que estabelece as responsabilidades tenha sido uma construção conjunta. Com relação ao aspecto administrativo e financeiro, como já observado anteriormente, como não houve desenho pré-determinado, a estrutura foi sendo adaptada às necessidades da ferramenta, mas já demonstra necessidade de ser repensada face aos novos desafios que se impõem.

No *acompanhamento*, se observa a supervisão da execução, a pesquisa quer saber como se dá o processo de acompanhamento do funcionamento do Portal e se há participação popular nesta etapa. Os entrevistados relataram que há procedimento descrito no sistema de gestão da qualidade da CGE disciplinando os testes de rotinas que são executados com periodicidades diária/semanal/mensal em cada página de consulta no Portal. Com relação à participação popular, não há registro de participação na construção do modelo de acompanhamento, o que se observou foram ações reativas por parte da gestão a partir de manifestações da sociedade por meio dos canais do próprio Portal por meio do "fale conosco", "pesquisa de satisfação" contida em cada página de consulta, manifestações que chegam pelo Sistema de Ouvidoria do Estado (SOU), notícias na imprensa, demanda de organizações não governamentais que consultam o Portal e contribuem com a indicação de problemas na sua usabilidade.

Por fim, para conhecer a etapa de *avaliação* dos resultados, a questão foi sobre o modelo de avaliação desenhado e os principais critérios levados em

consideração e se houve participação da sociedade na construção desse modelo. Os entrevistados apontam para a inexistência de um modelo de verificação de desempenho da política, seja quanto sua eficiência, eficácia ou sua efetividade. As respostas fornecidas estão mais voltadas a acompanhamento que a avaliação, os entrevistados reportam-se como instrumento de avaliação a pesquisa de satisfação existente em cada página de consulta do Portal, essa pesquisa resume-se à pergunta: Ficou satisfeito com o resultado desta consulta? E as opções Sim ou Não. Externamente o Portal é avaliado por ONGs e por instituições como CGU, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas do Estado.

Examinados os parâmetros de verificação, a aderência à legislação estadual vigente das informações de transferência de recursos disponíveis nos instrumentos eletrônicos de transparência, assim como se a participação popular nessa política foi propiciada por estes instrumentos, e ainda, se nos registros dos processos de concepção e implantação do Portal da Transparência a sociedade foi chamada a contribuir, apresentou-se as suas constatações.

Ao final das análises efetuadas, verificou-se que, com relação à disponibilização das informações sobre transferência de recursos nos instrumentos eletrônicos de transparência ativa ainda há muito espaço a ser preenchido, principalmente quando se necessita ter uma visão mais ampliada das transferências, vinculando-as aos programas governamentais das secretarias concedentes e aos eixos de atuação do Estado estabelecidos no PPA de modo a aferir os resultados alcançados, os benefícios auferidos pela sociedade. As ferramentas ainda se sustentam mais em dados de cunho orçamentário e financeiro que em informações articuladas que possam ensejar reflexão para que se estimule a efetiva participação da sociedade.

Observou-se ainda a ausência de metodologia, com a identificação e documentação de suas etapas, para a concepção e implementação de políticas públicas do porte da transparência pública, o que se depreende é que ainda há a influência exercida pelas ações da União como deflagradoras desses processos, assim foi com o Portal e com a LAI, apenas para citarmos os principais veículos de transparência ativa e passiva.

Conclui-se pela ausência de participação da sociedade na construção do Portal e pelo desconhecimento do perfil do usuário da informação disponibilizada.

Há o registro efetuado pela ferramenta *Google Analytics*, que mede estatísticas de acesso identificando, basicamente, a origem dos acessos ao Portal classificados por países, estados e cidades, porém esses dados são insuficientes para conhecer o cidadão que busca a informação.

## 5 CONCLUSÃO

Compreender como se dá a transparência das políticas públicas de transferência de recursos do Poder Executivo do Estado do Ceará, tendo como pano de fundo os conceitos e o norte do que seja um ciclo do processo de políticas públicas, buscando compreender os antecedentes e avanços da transparência como propulsora da participação popular nos estados democráticos e tentando relacionar esses aspectos a uma política de capilaridade em termos regionais e de tipos de parcerias como a política de transferência de recursos, foi o grande desafio deste estudo de caso.

O poder executivo estadual, gestor da política de transferência de recursos para ações em regime de parceria, adota como modelo de transparência o Portal da Transparência, ferramenta criada em 2008, que permite ao cidadão cearense ter acesso a um volume expressivo de dados sobre essas transferências desde 2007, porém ainda não alcançou o nível de maturidade que permita a geração de informações para que a sociedade possa aferir os resultados, em termos de eficiência, eficácia e efetividade, dessas parcerias que entre 2007 e 2015 chegam ao patamar de R\$ 3,5 bilhões de recursos transferidos.

Como visto, não há registro no Portal sobre o resultado da execução das ações previstas com os recursos estaduais transferidos em regime de parceria no PPA 2012-2015, porém os dados individualizados das transferências estão disponíveis e atualizados. Com relação aos sítios institucionais dos órgãos responsáveis pelas transferências, que deveriam ser complementares às informações do Portal, tratando das especificidades de suas ações, a pesquisa apontou o volume de requisitos legais não atendidos em 75% dos *sites* consultados. Outro aspecto que merece destaque é a percepção de um baixo nível de interação entre a CGE e os demais órgãos fornecedores de dados primários para o Portal no que tange à atualização destes, apesar de haver disciplinamento por meio de decreto do poder executivo estadual, não há um fluxo permanente que caracterize a gestão da qualidade e atualidade das informações disponibilizadas.

Com relação às informações disponibilizadas nos instrumentos eletrônicos, estas não são apresentadas de forma a permitir amplo acesso aos cidadãos que desejam entender, participar e monitorar a execução dos programas. No Portal, os dados ainda estão concentrados nos aspectos orçamentários e

financeiros, e até estes, de forma ainda muito individualizada, o que não permite uma visão ampla de informações que possam servir para uma participação mais qualificada. Uma das possibilidades para mitigar essa deficiência é desenvolvimento de ferramentas como, por exemplo, o conceito de dados abertos já utilizado na União, de interação que permitam as diversas possibilidades de organização, por qualquer assunto ou categoria de dados que possam gerar informações úteis à sociedade, mesmo essa alternativa ainda seria restritiva àqueles com maiores conhecimentos e equipamentos para reuso das informações. A alternativa para sanar essa fragilidade, seria a maior integração entre as informações gerenciais da área de planejamento e orçamento do Estado e dos órgãos setoriais com o SICONV-Ce, fonte primária das informações de execução das transferências, assim como a disponibilização de informações, e não apenas dados, das prestações de contas dos instrumentos celebrados.

Com relação aos sítios institucionais, além da ausência de informações estruturadas que permitam algum acompanhamento por parte da sociedade, apenas SDA e CIDADES possuem link em sua página inicial para o Portal, além disso, os *sites* da SEINFRA, SDA, SECULT e CIDADES trazem instruções para operacionalização das transferências apresentando documentos e legislação desatualizada. Em nenhum dos sites pesquisados verifica-se algum tipo de análise das suas políticas de modo a se verificar os resultados com as parcerias celebradas.

A pesquisa também se deteve a examinar o grau de transparência do processo de concepção do Portal da Transparência, no sentido de perceber a participação como intervenção social sistemática no decorrer de todas as etapas do processo de construção da política pública. Neste aspecto, a conclusão a que se chega é que esse processo foi deflagrado e tem funcionado de forma reativa, muito por influência das iniciativas adotadas pela União, seja no aspecto da transparência ativa (Portal) seja na transparência passiva, com a edição da LAI. As etapas do processo foram sendo vencidas, principalmente, com a visão interna da CGE daquilo que pudesse vir a ser de interesse público, não houve uma discussão com a sociedade sobre como as informações seriam disponibilizadas, não havia, como ainda não há, o conhecimento de qual o perfil e a finalidade de uso dos usuários da ferramenta. Depara-se, portanto, com a postura do Estado que sabe o que (e como) o cidadão deseja que se aproxima do conceito de *participatory budgeting* abordado por José Murilo de Carvalho e apresentado no capítulo 2.

Por fim, no exame se os instrumentos eletrônicos de transparência apresentam mecanismos de participação popular na política de transferência de recursos, o que se observa é ainda a disponibilização de uma incipiente forma de participação como ferramentas de "fale conosco", "pesquisa de satisfação" contida em cada página de consulta e links para o SOU, instrumentos presentes no início das ferramentas eletrônicas de relacionamento e que somados às fragilidades apontadas na qualidade das informações do Portal, conduzem à compreensão de ter-se um maior grau de dificuldade de eventual participação da sociedade.

O estudo concluiu pela necessidade da realização de pesquisa, eventualmente subsidiada pela academia, a exemplo da parceria realizada entre CGU e UNB abordada no capítulo 3, com o objetivo geral de coletar a opinião dos usuários do Portal da Transparência visando obter subsídios para a sua reestruturação, e tendo como objetivos específicos identificar o perfil do usuário, quais conteúdos ele acessa, como ele o avalia e quais seriam suas sugestões de melhoria. Saber se os usuários acessam o Portal na qualidade de cidadão, com fins profissionais ou acadêmicos (pesquisador ou estudante), suas áreas de interesse, o que acham da navegabilidade, quais os mecanismos de participação e controle social utilizam, são respostas que permitiriam, a exemplo das identificadas na pesquisa da CGU, a desconcentração dos acessos ao Portal entre os diversos órgãos, municípios cearenses, programas de governo e de perfis de usuários; a consideração dos diversos perfis de usuário que acessam o Portal; a melhoria da navegação, da usabilidade e da compreensão das informações disponibilizadas no Portal; associação do Portal aos mecanismos de participação e controle social.

Por via transversal, observada a ausência de informações sobre os resultados das ações governamentais, o estudo propiciou a reflexão de exame futuro se seria esta decorrente da falta de dados disponíveis ou se seria pela ausência da prática de avaliação de políticas públicas.

Conclui-se, ainda, pela necessidade de estruturação, formalização e centralização de política de transparência ativa do Estado, não apenas a gestão do Portal, gestão da política com a visão de articulação com a sociedade e os demais órgãos do governo, detentores de informações primárias, para construção de um novo Portal e de novos sítios institucionais com funcionamento integrado e alinhado.

É importante ressaltar que há um movimento da CGE no sentido de avançar nesse processo de maturidade do Portal com a negociação de empréstimo

com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para o Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará . Programa para Resultados (PforR), que objetiva garantir a continuidade dos investimentos em áreas estratégicas do Estado programados no PPA. O objeto da contratação é desenvolver o sistema público de relacionamento em ouvidoria, acesso à informação e transparência, com fornecimento, desenvolvimento e integração de softwares e ferramentas, repasse tecnológico e treinamento. Pela leitura do Termo de Referência e do Aviso de Manifestação de Interesse disponíveis<sup>9</sup> , verifica-se que algumas das fragilidades apontadas neste estudo de caso poderão vir a ser solucionadas. Nesse sentido, a pesquisa pode vir a ser utilizada pelo órgão como contribuição para o estabelecimento de requisitos a serem observados na nova versão do Portal da Transparência.

Por fim, como afirma Yin (2015), a escolha do estudo de caso como método de análise, proporcionou a possibilidade de generalizações aplicáveis a outras situações de mesma natureza. Se no exame da transparência das transferências de recursos, cujos dados primários estão sob a gestão da CGE, foram identificadas as constatações apresentadas neste trabalho, pode-se inferir que há ainda maiores fragilidades com relação a transparência ativa de outras políticas públicas do poder executivo estadual.

Assim, com esse estudo de caso, espera-se ter atingido aos objetivos inicialmente propostos, ter apresentado as respostas às questões norteadoras. Com todas as constatações apresentadas, a pesquisa não conclui para a aplicação de um modelo de transparência e participação popular pré-formatado, defende, portanto uma construção conjunta, Estado e Sociedade, respeitado o contexto político, observadas as características sociais e culturais, especificidades locais, porém, conclui-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido até que chegue a se discutir o fomento aos espaços deliberativos em instituições participativas.

---

<sup>9</sup> [http://licita.seplag.ce.gov.br/licpsq\\_resp.asp?PAR\\_ORG=CGE&PAR\\_MOD=15&PAR\\_NAT=-1&PAR\\_DT\\_INI=&PAR\\_DT\\_FIM=&PAR\\_NR=&PAR\\_SPU=64171892015](http://licita.seplag.ce.gov.br/licpsq_resp.asp?PAR_ORG=CGE&PAR_MOD=15&PAR_NAT=-1&PAR_DT_INI=&PAR_DT_FIM=&PAR_NR=&PAR_SPU=64171892015) . Acesso em 24/03/2016

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Pires, R.R.C. (org.), **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado . IPEA; pp, 13-25. 2011

\_\_\_\_\_.Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático, **Opinião Pública**, 14 (1):43-64. 2008

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo tradução de Marco Aurélio Nogueira. - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**; por uma teoria geral da política tradução Marco Aurélio Nogueira. - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORBA, Julian. Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação, **Revista Sociedade e Estado**, 27 (2): 263-288. 2012

BORGES, E. F.; *et al.* Educação Fiscal, Terceiro Setor e Funções de Governo. **REUNIR É Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade** ISSN: 2237-3667 . Vol.3, nº 4, Set./Dez., p. 39-61, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 16/07/2015

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 22/07/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm). Acesso em 22/07/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 22/07/2015.

----- . **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em 17/09/2015

----- . **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm). Acesso em 17/09/2015.

----- . **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8142.htm). Acesso em 17/09/2015.

----- . **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em 17/09/2015.

----- . **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm). Acesso em 17/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 22/07/2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em <http://transparencia.gov.br/>. Acesso em 06/09/2015

\_\_\_\_\_. **Boletim Informativo**. Julho a Dezembro 2014. 14<sup>a</sup> edição. Disponível em [http://transparencia.gov.br/sobre/Boletim/14\\_JulDez2014.pdf](http://transparencia.gov.br/sobre/Boletim/14_JulDez2014.pdf). Acesso em 14/09/2015.

\_\_\_\_\_. Boletim Informativo. Edição Especial - **Relatório da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência**. Brasília, Agosto de 2014 Disponível em [http://transparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial\\_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf](http://transparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf). Acesso em 23/09/2015.

\_\_\_\_\_. Brasil é destaque em ranking global de transparência orçamentária. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/09/brasil-e-destaque-em-ranking-global-de-transparencia-orcamentaria>. Acesso em 04/11/2015

\_\_\_\_\_. Controle Social. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/>. Acesso em: 10 fevereiro 2014

\_\_\_\_\_. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em 16/10/2015

\_\_\_\_\_. **Gestão de Recursos Federais**: manual para os agentes municipais. Brasília: CGU, 2005

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário**. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/glossario>. Acesso em 31/08/2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Civilização Brasileira. 2014.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**, 1989. - Fortaleza: INESP, 2014.

\_\_\_\_\_. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Portal da Transparência**. Disponível em <http://transparencia.ce.gov.br/>. Acesso em 06/09/2015

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desempenho da Gestão 2007** **É** **2014**. Disponível em: <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-plurianuais>, acessado em 28/09/2015

\_\_\_\_\_. **Decreto nº29.335**, de 23/06/2008. Diário Oficial do Estado Série 2 Ano XI nº118 Fortaleza, 25 de junho de 2008

\_\_\_\_\_. **Decreto nº30.939**, de 10/07/2012. Diário Oficial do Estado Série 3 Ano IV nº132 Fortaleza, 12 de julho de 2012

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 31.199**, de 30/04/2013. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano V nº080 Fortaleza, 02 de maio de 2013

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 31.239**, de 25/06/2013. Diário Oficial do Estado Série 3 Ano V nº119 Fortaleza, 01 de julho de 2013

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 31.487**, de 04 de junho de 2014. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano V Nº104 Fortaleza, 06 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 119**, de 28/12/12. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano V Nº010 Fortaleza, 15 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.875**, de 07 de fevereiro de 2007. Diário Oficial do Estado, Série 2 Ano X Nº024 Fortaleza, 02 de fevereiro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.306**, de 02 de março de 2009. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano I Nº042 Fortaleza, 05 de março de 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 15.175**, de 28/06/12. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano IV Nº131 Fortaleza, 11 de julho de 2012.

\_\_\_\_\_. Portal do Governo do Estado do Ceará. **Manual de Identidade Visual dos Websites Governamentais**. Gestão 2011/2014. Disponível em <http://www.ceara.gov.br/identidade-visual-web>. Acesso em 28/10/2015

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento e Gestão. **PPA 2012-2015**. Lei 15.109/2012. Disponível em <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/PPA%202012-2015%20-%20LEI.pdf> Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015** Biênio 2012-2013 Relatório de Avaliação. Disponível em [http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Avalia%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Plano\\_Plurianual\\_2012-2015.pdf](http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Avalia%C3%A7%C3%A3o_do_Plano_Plurianual_2012-2015.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

CHAVES, Augustino Lima. **Controle Social das Contas Públicas Ë A Impunidade no Brasil**. Volume 05. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

DAHAL, Robert A., **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo. Atlas. 2012

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo, FILGUEIRAS, Fernando. (orgs.), **Corrupção e sistema político no Brasil**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a.

\_\_\_\_\_. Além da Transparência: accountability e política da publicidade, **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011b

FIRMO, Érico. A Transparência e o Gasto Público. **O Povo**, Fortaleza, 04 de fevereiro de 2014. Coluna Política. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/colunas/politica/2014/02/04/noticiapoliticacoluna,3201307/a-eleicao-e-os-efeitos-na-prefeitura.shtml>>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2014a.

\_\_\_\_\_. A Transparência e o Gasto Público, Parte 2. **O Povo**, Fortaleza, 06 de fevereiro de 2014. Coluna Política. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/colunas/politica/2014/02/06/noticiapoliticacoluna,3202511/o-primeiro-movimento-para-tirar-eunicio.shtml>>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2014b.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais, **Saúde e sociedade**. vol.13 no.2. 2004

GOMES, Romeu. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: Minayo, Maria Cecília de Sousa (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**: 14ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: Minayo, Maria Cecília de Sousa (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**: 34ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015.

GONÇALVES, Alcindo; Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico São Paulo: Saraiva, 2006.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M, PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral. Editora: Elsevier. 2013

Índice de Transparência. Disponível em <http://indicedetransparencia.com/>, Acesso em 16/10/2015.

International Budget Partnership (IBP), **Inquérito sobre O Orçamento Aberto de 2015** (Disponível em <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Executive-Summary-Portuguese.pdf>, acesso em 04/11/2015)

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. - Niterói: EdUFF, 1999.

LAVILLE, Chistian; DIONE, Jean; trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo, EDITORA 34. 1999

LUSTOSA DA COSTA Frederico, GUIMARÃES CUNHA Augusto Paulo. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil, **Revista Organizações e Sociedades**, Salvador, 17 (54): p. 543-553. [www.revistaoes.ufba.br](http://www.revistaoes.ufba.br). 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo, Atlas. 2010a

\_\_\_\_\_ A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro, **Administração Pública e Gestão Social** - APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010b.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2010

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: Minayo, Maria Cecília de Sousa (Org.) **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade: 34ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015.

PAOLI, Maria Celia e TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais no Brasil Contemporâneo. **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (Org) Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p. 103-148.

PEREZ, Marcos Augusto; A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico São Paulo: Saraiva, 2006.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública- RAP- FGV** . 42(3): p. 471-93, maio/jun. Rio de Janeiro, 2008.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2013.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social**: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RIGHI, Lucas Martins, HOCH, Patrícia Adriani e SILVA, Rosane Leal. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. **Revista Direito GV** . 9(2), p.489-514, jul-dez. São Paulo, 2013.

SARAVIA, Enrique **Introdução à Teoria da Política Pública**, In SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Controle Social: Promovendo a Aproximação entre Administração Pública e a Cidadania**, In Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. . Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

WRIGHT, Gabriel Aragão. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado) . UnB-UFPB-UFRN-- João Pessoa, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A É Acessos ao Portal da Transparência - Ceará

### Visitas por País (acima de 100 acessos)

País	Acessos	%
Brasil	811.664	98,62
Não identificado	3.939	0,48
Estados Unidos	3.373	0,41
Índia	727	0,09
Portugal	578	0,07
Alemanha	340	0,04
Espanha	285	0,03
Reino Unido	221	0,03
França	217	0,03
Argentina	209	0,03
Israel	162	0,02
Itália	154	0,02

Fonte: *Google Analytics*. Elaborado pela autora

### Visitas por Estado (acima de 10.000 acessos)

Estados	Acessos	%
Ceará	648.767	79,93
São Paulo	35.234	4,34
Rio de Janeiro	20.944	2,58
Distrito Federal	14.788	1,82
Minas Gerais	14.480	1,78
Pernambuco	13.005	1,61
Rio Grande do Norte	11.249	1,39

Fonte: *Google Analytics*. Elaborado pela autora.

### Visitas por Cidade (os 10 maiores acessos)

Cidades	Acessos	%
Fortaleza	530.323	65,34
Não Identificado	29.832	3,68
São Paulo	22.798	2,81
Sobral	19.270	2,37
Rio de Janeiro	17.633	2,17
Juazeiro do Norte	14.422	1,78
Brasília	14.359	1,77
Belo Horizonte	10.926	1,35
Recife	10.581	1,3
Tianguá	8.000	0,99

Fonte: *Google Analytics*. Elaborado pela autora

## APÊNDICE B É Roteiro de Entrevistas

<b>Etapas do processo de Implantação do Portal</b>	<b>Conceito</b>	<b>Questão</b>
Agenda	Inclusão do problema na lista de prioridades do poder público	1 - Como se deu a inclusão da necessidade do Portal como prioridade?
Elaboração	Criação de alternativas e estabelecimento de prioridades	2 - Como se deu o processo de construção das alternativas (negócio e TI) para implementação do Portal?
Formulação	Seleção da alternativa mais adequada: desenho jurídico, administrativo e financeiro	3 - Como se deu a elaboração do desenho jurídico, administrativo e financeiro que ampara o Portal?
Implementação	Planejamento e organização do aparelho administrativo	4 - Como se deu o processo de planejamento e organização da CGE para implementação do Portal?
Execução	Colocação da política em prática	5 - O funcionamento do Portal tem observado o desenho jurídico, administrativo e financeiro estabelecidos?
Acompanhamento	Supervisão da execução	6 - Como se dá o processo de acompanhamento do funcionamento do Portal?
Avaliação	Avaliação dos resultados	7 - Qual o modelo de avaliação desenhado e os principais critérios levados em consideração?
Em todas as etapas		8 - Como se deu a participação da sociedade nesse processo?