



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS**  
**CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA**

**PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ: ESTUDO**  
**SOBRE SUA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E APLICAÇÃO COMO**  
**INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL.**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2014**

CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ: ESTUDO SOBRE SUA  
CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E APLICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE  
SOCIAL.

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: Estado, Democracia e Participação Social.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Silva, Carlos Rubens Moreira da.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ:  
ESTUDO SOBRE SUA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E APLICAÇÃO  
COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL [recurso  
eletrônico] / Carlos Rubens Moreira da Silva. - 2014.  
1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do  
trabalho acadêmico com 133 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, 2014.

Área de concentração: Planejamento e Políticas  
Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães  
Junior.

1. Transparência. 2. Participação Social. 3.  
Portal da Transparência e Controle Social. I. Título.

CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ: ESTUDO SOBRE  
SUA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E APLICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE  
CONTROLE SOCIAL

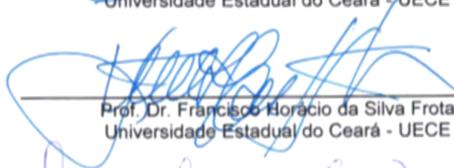
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

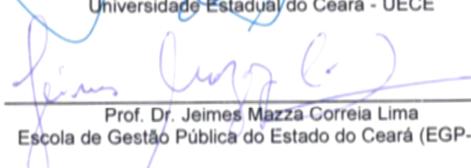
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 06/06/2014

BANCA EXAMINADORA

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

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jeimes Mazza Correia Lima  
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGP-CE)

## AGRADECIMENTOS

À Deus pela luz, força, coragem e determinação durante o trabalho.

À minha esposa, Márcia Simone, e meus filhos, Carla Mariana, Catarina Maria e Victor Magno, que compreenderam minha dedicação ao trabalho e a ausência do convívio familiar.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior, pela sua orientação sempre objetiva e esclarecedora durante a realização deste estudo.

Aos meus colegas de Mestrado, que me ajudaram com troca de experiências, críticas e sugestões; em especial aos amigos Fábio Miranda, Eva Pimenta, Socorro Nobre e Raufília Santiago que compartilharam angústias, alegrias e conhecimentos durante toda vivência acadêmica.

Aos professores do Curso de Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas da UECE, pelos conhecimentos transmitidos

À CGE, pelo apoio financeiro, com a manutenção do financiamento da bolsa de estudo.

Aos Colegas de trabalho na CGE Tiago Peixoto Orientador da Célula de Ética e Transparência e a Elynny Jaklyny integrante da equipe, que possibilitaram e muito contribuíram na realização da pesquisa.

E a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

*“É melhor tentar e falhar, que preocupar-se e ver a vida passar. É melhor tentar ainda que em vão, que sentar-se fazendo nada até o final. Eu prefiro na chuva caminhar, que em dias tristes em casa me esconder. Prefiro ser feliz embora louco, que em conformidade viver”*

Martin Luther King

## RESUMO

No mundo globalizado atual onde as informações correm a um ritmo alucinante, as oportunidades de ganho pelos agentes da corrupção são grandes devido à velocidade que ocorrem tais acontecimentos. Os governos na tentativa de coibir tal ato são levados a procurarem ferramentas, ideias e métodos para que possam combater e amenizar essa ação. Entre os meios encontrados, destacaram-se os Portais da Transparência como forma de demonstrar a transparência nos seus atos. O objeto de nossa investigação é o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará no período compreendido entre os anos de 2009 a 2013 e tem como objetivo compreender seu processo de criação e implantação, bem como sua utilização como instrumento de Controle Social. Foram utilizadas como fonte de pesquisa as Leis que o instituíram, a Constituição Federal, a ferramenta de monitoramento do portal “*Google Analytics*”, relatórios produzidos pela Célula de Ética e Transparência da Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará, além de pesquisa na rede mundial de computadores. O referencial teórico se baseia na experiência de outros países com os modelos: *Fiscal Transparency* do FMI; *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia; *Budget Enforcement Act* dos EUA; Tratado de *Maastricht* da União Monetária Europeia; e em particular na Lei Complementar de Nº 101 de 04/05/2000; Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009 e Constituição Federal de 1988. A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, dedutiva e exploratória com coleta de dados por pesquisa bibliográfica e análise documental. Os resultados encontrados vão de acordo com a legislação de criação e implantação dos portais, mas sua avaliação pela pesquisa de satisfação não foi razoável.

**Palavras-chave:** Transparência. Participação Social. Portal da Transparência e Controle Social.

## ABSTRACT

In today's globalized world where information flow at a breakneck pace, the opportunities for gain by the agents of corruption are large due to the speed that such events occur. Governments in order to prevent such an act are brought to seek tools, ideas and methods so they can combat and alleviate this action. Among the media found, it stood out the Transparency Portals as a way to demonstrate transparency in their actions. The object of our investigation is the Transparency Portal of the Ceará State Government in the period between the years 2009-2013 and aims to understand the process of creation and implementation as well as its use as an instrument of Social Control. It were used as a source of research Laws that established the Federal Constitution, the monitoring tool portal "Google Analytics", reports produced by Cell Ethics and Transparency of the Comptroller and Ombudsman of the State of Ceará, in addition to research global network computers. The theoretical framework is based on the experience of other countries with models: Fiscal Transparency of IMF; Fiscal Responsibility Act of New Zealand; Budget Enforcement Act U.S.; Maastricht Treaty on European Monetary Union; and particularly in the Complementary Law No. 101 of 04/05/2000; Complementary Law No. 131 of 27/05/2009 and the Federal Constitution of 1988. Methodology used is qualitative, deductive and exploratory nature with data collection for literature search and document analysis. The results go according to the laws of creation and deployment of portals, but their evaluation by the satisfaction survey was unreasonable.

**Keywords:** Transparency. Social Participation. Transparency Portal and Social Control.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Definições das Características de Transparência.....	55
---	----

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Um elefante chamado carga tributária.....	51
Figura 2 - Características da Transparência.....	54
Figura 3 - Degraus da Transparência (CAPPELLI, 2008 apud CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010) .....	56
Figura 4 – Boletim Informativo da CGE.....	61
Figura 5 – Portal da Transparência do Governo Federal.....	67
Figura 6 – Portal da Transparência do Estado de São Paulo.....	69
Figura 7 – Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro.....	70
Figura 8 – Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.....	71
Figura 9 - Portal da Transparência do Estado da Bahia.....	72
Figura 10 - Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul.....	73
Figura 11 - Página inicial do Portal da Transparência do Estado do Ceará.....	76
Figura 12 - Página do Fale Conosco.....	76
Figura 13 - Página Contratos e Convênio.....	77
Figura 14 – Realização da Receita.....	78
Figura 15 – Execução da Despesa.....	78
Figura 16 – Indicadores Fiscais.....	79
Figura 17 – Página Inicial da Segunda Versão do Portal da Transparência.....	80
Figura 18 – Contratos e Convênios 2º versão.....	81
Figura 19 – Realização da Receita da 2º versão do portal.....	81
Figura 20 – Execução da Despesa da 2º versão do portal.....	82

Figura 21 – Indicadores Fiscais da 2º versão do portal.....	82
Figura 22 – Página Inicial.....	86
Figura 23 – Página Planejamento e Execução Orçamentária.....	86
Figura 24 – Página Planejamento e Execução Orçamentária (continuação da página) .....	87
Figura 25 – Página Prioridade de Governo.....	87
Figura 26 – Página Prioridade de Governo (continuação).....	88
Figura 27 – Página Modelo de Governança.....	88
Figura 28 – Página Modelo de Governança (continuação) .....	89
Figura 29 – Página Oportunidades de Investimentos.....	89
Figura 30 – Página gerada pelo <i>Google Analytics</i> .....	93
Figura 31 – Página gerada pelo <i>Google Analytics</i> . (continuação) .....	93
Figura 32 – Contrato realizado entre Secretaria de Saúde e Fornecedor de Serviços Laboratoriais.....	103
Figura 33 - Convênio realizado entre a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social.....	104
Figura 34 – Seção “Fale Conosco” .....	107

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Visitas ano a ano.....	97
Gráfico 2 – Visitantes únicos (pessoas) .....	98
Gráfico 3 – Quantidade de Páginas Visualizadas.....	98
Gráfico 4 – Páginas/Visitas (média de páginas por sessão, refere-se ao número médio de páginas visualizadas durante uma visita ao <i>site</i> . Exibições repetidas de uma única página são consideradas) .....	99
Gráfico 5 – Duração média da visita.....	99
Gráfico 6 - Manifestações pelo “Fale Conosco” entre 2009 e 2013.....	106
Gráfico 7 – Resultado Geral da Pesquisa de 2012.....	119
Gráfico 8 – Páginas com melhor avaliação – 2012.....	120
Gráfico 9 – Páginas com menor avaliação.....	120
Gráfico 10 – Resultado Geral da Pesquisa de 2013.....	121
Gráfico 11 - Páginas com melhor avaliação – 2013.....	122
Gráfico 12 - Páginas com menor avaliação – 2013.....	122

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidades de políticas públicas (continua).....	26
Quadro 1 – Modalidades de políticas públicas (conclusão).....	27
Quadro 2 – Classificação em 2010.....	83
Quadro 3 – Classificação em 2012.....	85
Quadro 4 – Ano de 2009.....	94
Quadro 5 – Ano de 2010.....	95
Quadro 6 – Ano de 2011.....	95
Quadro 7 – Ano de 2012.....	95
Quadro 8 – Ano de 2013.....	96
Quadro 9 – Resumo período 2009 à 2013.....	96
Quadro 10 – Cidades com mais de mil acessos no Portal da Transparência.....	100
Quadro 11 – Países que mais acessaram o Portal da Transparência.....	101
Quadro 12 – Páginas mais visitadas (continua).....	101
Quadro 12 – Páginas mais visitadas (conclusão).....	102
Quadro 13 – Manifestações pelo “Fale Conosco” entre 2009 e 2013.....	106
Quadro 14 – Manifestações enviada ao Portal de competência da Ouvidoria (continua).....	108
Quadro 14 – Manifestações enviada ao Portal de competência da Ouvidoria (conclusão).....	109
Quadro 15 – Manifestações de competência do Portal 2009 – 2010.....	109
Quadro 16 – Manifestações de competência do Portal 2011- 2013.....	110

Quadro 17 – Ideias Publicadas na Categoria Educação.....	112
Quadro 18 – Ideias Publicadas na categoria Educação Superior, Profissional, Ciência e Tecnologia.....	113
Quadro 19 – Ideias Publicadas na categoria Saúde (continua).....	113
Quadro 19 – Ideias Publicadas na categoria Saúde (conclusão).....	114
Quadro 20 – Ideias Publicadas na categoria Desenvolvimento Social e Trabalho.....	114
Quadro 21 – Ideias Publicadas na categoria Segurança Pública, Justiça e Defensoria.....	115
Quadro 22 – Ideias Publicadas na categoria Cultura e Esporte.....	115
Quadro 23 – Ideias Publicadas na categoria Infraestrutura e Recursos Hídricos.....	115
Quadro 24 – Ideias Publicadas na Categoria Meio Ambiente.....	116
Quadro 25 – Ideias Publicadas na Categoria Desenvolvimento Agrário e Pesca.....	116
Quadro 26 – Ideias Publicadas na categoria Desenvolvimento Urbano e Integração Regional (continua).....	116
Quadro 26 – Ideias Publicadas na categoria Desenvolvimento Urbano e Integração Regional (conclusão).....	117
Quadro 27 – Ideias Publicadas na categoria Desenvolvimento Econômico.....	117

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul

CGU – Controladoria Geral da União

CGE – Controladoria Geral do Estado do Ceará

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ONG – Organização Não Governamental

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SIAF - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SOU – Sistema de Ouvidoria

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL .....</b>	<b>21</b>
2.1	Política Pública .....	21
2.1.1	Conceitos Centrais das Políticas Públicas.....	27
2.1.2	Fases Das Políticas Públicas.....	32
2.1.3	Atores das Políticas Públicas.....	36
2.2	Políticas de Transparência .....	37
2.2.1	Conceituação.....	38
2.2.2	Legislação.....	39
<b>3</b>	<b>PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - ANTECEDENTES E CRIAÇÃO.....</b>	<b>44</b>
3.1	Antecedentes.....	45
3.2	Criação dos Portais da Transparência.....	48
3.3	Princípios da Transparência .....	53
3.4	Controle e Participação Social.....	58
3.4.1	Controle Social .....	58
3.4.2	Participação Social .....	61
3.5	Portal da Transparência no Brasil.....	64
3.6	Portal da Transparência no Estado do Ceará.....	74
<b>4</b>	<b>DISCUSSÃO E APRESENTAÇÃO DA USABILIDADE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.....</b>	<b>91</b>
4.1	Acessos ao Portal.....	91
4.2	Participação Popular e Controle Social no Portal da Transparência .....	104
4.3	Pesquisa de Satisfação dos Usuários do Portal da Transparência .....	118
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>126</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>130</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Em um ambiente globalizado em que se apresenta cada vez mais competitivo, mutável e imprevisível, onde as oportunidades de ganho pelos agentes inescrupulosos são grandes devido à velocidade dos acontecimentos, as empresas e principalmente os governos são forçados a buscarem novas ferramentas, ideias e métodos para que possam combater e amenizar tão nefasta prática que infesta a todos os níveis de administração, seja ela pública ou privada.

Esse fenômeno chamado de Corrupção é encontrado em qualquer lugar, e em qualquer sociedade, é um produto componente de processos sociais complexos nos quais atravessaram a história humana. Mesmo considerando a natureza humana, a magnitude, a complexidade e a sofisticação da corrupção atual, a noção de grau de corrupção (auto ou baixo), de gravidade ou intensidade em um determinado sistema, a sua erradicação se torna praticamente utópica.

Com a existência de uma sociedade em que o poder público é financiado pelo recolhimento de impostos da população, é natural que se tenha certa incerteza na aplicação desses recursos e de que forma são utilizados em benefício da sociedade.

Uma maneira de contornar tal situação é a verificação da aplicação desses recursos através de prestações de contas ou, na expressão inglesa, *accountability*, que significa de acordo com Gray e Jenkins apud Kluvers (2003, p.58) como a obrigação de apresentar contas e responder pela realização dos recursos para aqueles nos quais lhes foram confiados esses recursos.

Ao contrário do setor privado, onde a *accountability* tem sua aplicação facilitada, no setor público devido ao seu financiamento ser feito de modo impositivo através de impostos, não há em princípio por parte dos administradores públicos interesse em uma divulgação ampla de suas informações financeiras, bem como seus planejamentos tanto estratégicos como gerenciais.

Dessa maneira a sociedade tem criado órgãos governamentais com atribuições de fiscalizar tais gastos, e com o cidadão cada vez mais com poder de requerer

qualquer informação a respeito da utilização das verbas públicas, foram então desenvolvidas ferramentas de forma a tornar ágil tal processo.

A transparência, de acordo (BRAGA, 2011), vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se desejam apresentar. Já para Teixeira (2006), a transparência de um governo só pode ser considerada quando há um envolvimento público, governo mais sociedade, em todos os planos. Nascimento e Debus em sua obra “Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal” (2002) mostra os modelos de outros países em que o brasileiro se baseou para a criação de sua legislação como o *Fiscal Transparency* do FMI, *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, *Budget Enforcement Act* dos EUA, e o Tratado de *Maastricht* da União Monetária Europeia.

O Brasil baseando-se na experiência internacional tendo como referência a *know-how* da Nova Zelândia na transparência dos gastos públicos, criou Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esta reforçada posteriormente pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 que acrescenta novos dispositivos a LC Nº 101 como, por exemplo, o estabelecimento de regras de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal e a colocação em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária.

Também foram utilizadas como fonte de pesquisa, além das Leis que o instituíram, a Constituição Federal, a ferramenta de monitoramento do portal “*Google Analytics*”, relatórios produzidos pela Célula de Ética e Transparência da Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará, Além de pesquisa na rede mundial de computadores.

Nesse contexto é que foram criados os Portais da Transparência, que é um veículo que agrupa diversas informações relativas aos gastos públicos de modo que o cidadão possa encontrar em um único local as mais variadas informações relativas as ações do governo que por ventura tenha interesse seja ele federal, estadual ou municipal.

O interesse do autor pelo tema decorre do fato de ser profissional na área de Controle Interno, ter participado da equipe que gerenciava o Portal da Transparência

do Estado do Ceará, pela compreensão dos mecanismos que levaram a criação dos Portais da Transparência, além da curiosidade de verificar a percepção da população em relação ao que o portal oferece e a sua utilidade.

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo compreender o processo de criação e implantação do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará e sua aplicação como instrumento de Controle Social. E como objetivos específicos têm-se:

- ✓ Descrever o processo de criação e implantação (Investigar o modelo) do Portal da Transparência adotado pelo Governo do Estado do Ceará e as informações nele contido;
- ✓ Coletar os dados sobre consulta e reclamações do Portal da Transparência;
- ✓ Analisar os resultados da coleta de dados sobre consulta e questionamentos do Portal da Transparência.

Quanto à metodologia trata-se de uma abordagem Qualitativa pois, proporciona informações de natureza teórico-subjetivas; Exploratório, porque através de levantamento bibliográfico, procurar-se-á instituir maior intimidade com o objeto do estudo. Segundo Gil (2002, p.41): “Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”; Será aplicada, pois procura estabelecer conclusões que de alguma forma contribuam para a oportuna utilização da investigação em pauta; E dedutiva, visto que emanará da ideia inicial com a finalidade de fundamentar conclusões específicas.

A presente dissertação tem como objetivo compreender o processo de criação e implantação do Portal da Transparência adotado pelo Governo do Estado do Ceará e estudar o seu desempenho entre os anos de 2009 a 2013. Este trabalho está dividido em cinco capítulos, incluindo Introdução e Conclusão. O segundo capítulo, “As Políticas Públicas de Transparência no Brasil”, procuramos demonstrar o conceito de Políticas Públicas abordando também as fases e os atores que a compõem, para em seguida entendermos as Políticas de Transparência e sua legislação que nortearam o Brasil na criação de seus portais.

O terceiro segmento, “Portal da Transparência - Antecedentes e Criação”, discorre sobre os antecedentes que levaram à criação dos Portais da Transparência, os Princípios da Transparência com suas características e definições, bem como o seu escalonamento em diferentes níveis de transparência, além de uma abordagem sobre Controle e Participação Social. Na sequência, veremos de maneira resumida o Portal da Transparência do Governo Federal e de alguns Estados da federação comparando-os entre si e com a legislação que os rege, e finalizando o capítulo apresentaremos o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará de forma mais detalhada, explorando sua potencialidade como instrumento de prestação de contas do governo com a sociedade.

No quarto módulo, “Discussão e Apresentação da Usabilidade do Portal da Transparência”, procuramos responder aos objetivos iniciais da pesquisa através de consulta aos documentos de gerenciamento do portal realizados pela Célula de Ética e Transparência da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE. Analisaremos os resultados encontrados nos acessos ao portal, discutiremos a Participação e o Controle Social da população e encerramos o capítulo analisando e interpretando a Pesquisa de Satisfação, que é efetuada pelo próprio portal.

Finalizamos o trabalho com as considerações finais do estudo, as quais trazem um resumo dos capítulos e da pesquisa realizada, bem como nosso entendimento sobre o papel do Portal nas Políticas de Estado e o seu desempenho na pesquisa de satisfação.

## **2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL**

As políticas de transparência adotadas no Brasil são baseadas nas experiências bem-sucedidas de outros países. O fato é que as políticas públicas afetam direta ou indiretamente, seja por meio da articulação ou da intervenção, a todos, faz-se necessário compreendê-las para uma melhor interação entre sociedade e governo.

Para uma melhor compreensão das políticas de transparência adotadas pelos governos no Brasil, é imprescindível conceituarmos política pública, com o intuito de tornar claro e facilitar o entendimento da pesquisa proposta, demonstrando, também, a sua importância para melhoria da sociedade. Na oportunidade, citaremos as diversas concepções que definem as políticas públicas e suas modalidades, bem como suas dimensões, fases e atores, demonstrando o quanto é vasto esse campo.

Trataremos, também, das políticas de transparência que levaram a criação dos Portais da Transparência no Brasil e, de forma particular, no Ceará, que é o foco principal do nosso trabalho, discutindo os conceitos e comprovando a relevância dessa política pública de vital importância, para que a sociedade saiba e acompanhe os atos praticados pelo Poder Público. Abordaremos a legislação estrangeira que inspirou a legislação adotada no país e que originou os diversos portais existentes nos Entes federativos.

### **2.1 Política Pública**

As políticas públicas delimitam tanto a sua abrangência na esfera do poder público, seja ela federal, estadual ou municipal, como no seu conteúdo temático que podem ser: política econômica, social, saúde, educação, assistência social, etc.

Podemos entender esse processo que vai da sua formulação à avaliação dos resultados, com a participação dos movimentos populares, seja para influir nas

políticas já em vigor, ou para apresentar novas alternativas que possam atender aos interesses da maioria da população, que possam interferir diretamente nesse processo, de sobremaneira em estância local, que possam apresentar alternativas que atendem aos interesses da maioria da população, identificando as possibilidades e espaços existentes, as dificuldades e limites das atuais práticas, bem como os caminhos para se construir propostas articuladas de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável.

As ações do Estado e seu papel na sociedade têm sido objeto de estudo no decorrer da história humana. Os pensadores e filósofos da antiguidade foram os primeiros a estudar e refletir sobre o que o Estado “faz ou deixa de fazer”, sobre como as decisões políticas são tomadas e quais as obrigações dos governantes e governados. Mas, com o passar do tempo, o Estado sofreu inúmeras transformações nas suas funções que foram modificadas em decorrência do desenvolvimento político da sociedade e de suas formas de governo.

Entre os séculos XVIII e XIX a função principal do Estado era restrita apenas a manutenção da segurança pública interna e da preservação da propriedade privada e à defesa externa em caso de ataque por parte de outros Estados. Com o aprofundamento e expansão cada vez maior da democracia, no século seguinte, houve também uma expansão e diversificação das funções e responsabilidades do Estado. Uma nova e importante função para o Estado surge no século XX, que é a promoção do bem-estar da sociedade. Com essa nova demanda, que é o bem-estar social, o Estado passou a atuar de forma diferenciada e voltada mais diretamente para os problemas cotidiano da sociedade. É nessa circunstância que as políticas públicas surgem com o intuito de responder a essas demandas particularizadas da sociedade.

As políticas públicas, em seus primórdios, eram consideradas pela ciência política como uma espécie de *outputs* quase que exclusivamente do sistema político, ficando como *inputs* as demandas e interesses da sociedade que era foco de interesses dos pesquisadores (FARIA, 2003). Ou seja, antes de ser reconhecida como uma disciplina específica da área da ciência política, o seu estudo era tratado com ênfase nos processos de formação das políticas públicas. Que por sinal, era muito privilegiado pelos profissionais da área, por seu foco recair no processo decisório. As políticas públicas como área do conhecimento e disciplina acadêmica tiveram sua

origem nos Estados Unidos em meados do século XX, no qual lhe conferiu um gradual destaque nos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* e seus atores, estatais e não estatais, habitualmente envolvidos (FARIA, 2003).

Em décadas recentes, com a evolução da ciência política o estudo da interação dos atores envolvidos nesse processo, tanto privado como estatal, passaram a ser vistos como um todo, ou seja, o estudo conjunto dos *inputs* mais os *outputs* fizeram com que as políticas públicas começassem a ser entendidas como uma única unidade de análise, passando o estudo dessa temática a se ocupar em compreender as políticas públicas desde a sua origem até a sua formulação final.

Uma análise bem interessante sobre a evolução da política pública, na qual se evidencia a complexidade do processo devido aos novos atores à frente do mesmo, e demonstrado pelos inúmeros trabalhos científicos que apontam as diversas formulações para esse conceito, que tem deixado os modelos tradicionais de análise incapazes de interpretar essa nova realidade, é feito por Faria (2003) onde ele exemplificou muito bem nesse trecho:

[...] Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas. (FARIA, 2003, p.21).

As políticas públicas, tradicionalmente são conjuntos de planos, programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados; são diretrizes norteadoras da ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e Estado, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma ampla ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. São políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam

ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

As ações propostas por uma política pública, parte geralmente de um ente estatal para uma determinada área como saúde, educação, transporte, segurança, etc., de forma discricionária ou pela manifestação de interesse de um seguimento da sociedade civil ou determinada comunidade. São na totalidade ações, metas e planos que os governos nacionais, estaduais ou municipais traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. São ações que os dirigentes públicos, que são os tomadores de decisões, selecionam como prioridades que eles entendem que sejam as demandas ou expectativas da população. Ou seja, o governo sempre define o bem-estar da sociedade e não ela própria. Isto se dá pelo fato da sociedade ser incapaz de se expressar de maneira integral. Ela faz suas solicitações, pedidos ou demandas, através de grupos organizados denominado de sociedade civil organizada, nos quais compreendem sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs em geral, aos seus representantes que são os vereadores deputados e senadores, nos quais acionam o poder executivo (governadores, prefeitos) para que a mesma seja atendida.

No entanto, os recursos para atender a todas as demandas da sociedade, recaem em um postulado básico da economia que diz, os desejos são ilimitados, mas os recursos são escassos, como consequência, os bens e serviços públicos desejados pelos diversos indivíduos se transformam em motivo de disputa. Assim, indivíduos que têm os mesmos objetivos tendem a se unir para aumentar as possibilidades de êxito na competição, formando grupos.

Os conflitos e as disputas resultantes dessa competição não devem ser encarados como algo necessariamente negativo e ruim. Elas servem como forma de estimular as mudanças e melhorias na sociedade, se esse processo ocorrer dentro da lei e não deixem em situação de risco as instituições.

Dessa maneira, o interesse público, no qual reflete as demandas e expectativas da sociedade, se constrói a partir da ação de diversos grupos agindo em conjunto. Na apresentação de suas reivindicações os grupos tentam obter apoio de outros grupos, ao mesmo tempo em que padecem de oposição de outros grupos que têm seus anseios contrariados. Dessa forma, o interesse público é gerado a partir da contenda entre todos os grupos que compõem a Sociedade Civil Organizada.

Atualmente, entre os diversos conceitos de políticas públicas, o conceito idealizado por Teixeira (2002) destaca-se por ele desenvolver um conceito que aborda elementos de uma definição clássica (alocação de recursos públicos e desenvolvimento de ações a partir de regras definidas pelo Estado e sociedade), como também atenta para omissão em determinadas ações que fazem parte das políticas públicas. Dessa forma, políticas públicas para Teixeira (2002, p.3) são:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para relações entre o poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (Leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam os cargos.

Ainda para Teixeira (2002, p.5):

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação.

Isto é, as políticas públicas compreendem a participação cidadã, a criação de espaços para que a comunidade possa discutir os seus problemas para assim se buscar soluções para seus problemas, estes espaços buscam, portanto um consenso para resolver problemas, sejam eles globais ou locais.

O objetivo de uma política pública é ajudar setores da sociedade considerados vulneráveis, estas demandas geralmente surgem através dos movimentos da sociedade civil. As políticas públicas visam a promoção do desenvolvimento, ampliação dos direitos de cidadania, regulação de conflitos entre atores sociais (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Souza (2006), não há uma definição única sobre o que são políticas públicas, sendo que muitas delas enfatizam que as políticas públicas existem para solucionar problemas e concentrar o foco no papel do governo.

As definições de políticas públicas guiam o nosso olhar para o *lucus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e os indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (SOUZA, 2006, p.25).

Embora o termo políticas públicas remetam a ideia de governo, esta envolve diretamente a comunidade, pois é a esta que as políticas se destinam, deste modo não há como falar neste tema sem pensar também no cidadão.

A seguir, no quadro 1, podemos visualizar as modalidades de políticas públicas.

Quadro 1 – Modalidades de políticas públicas

(continua)

Natureza e grau de intervenção	Estrutural: Buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc.
	Conjuntural ou emergencial: Objetivam amainar uma situação temporária, imediata.
Abrangência dos possíveis benefícios	Universais: Para todos os cidadãos.
	Segmentais: Para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado.
	Fragmentais: Destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Quadro 1 – Modalidades de políticas públicas

(conclusão)

Impactos que podem causar aos beneficiários ou papel nas relações sociais	Distributivas: Visam distribuir benefícios individuais, costumam ser instrumentalizados pelo clientelismo.
	Redistributivas: Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos.
	Regulatória: Visam definir regras e procedimentos que regulem comportamentos dos atores para atender interesses gerais da sociedade, não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fonte: Teixeira (2002, p.3)

O caráter das políticas se modifica com o predomínio do neoliberalismo. Uma política pública necessita que o Estado intervenha em vários segmentos de atuação dos indivíduos e, para o neoliberalismo, a atuação do Estado mínimo resulta no equilíbrio social e que por sua vez é resultante do livre funcionamento do mercado. A regulamentação só deve existir um mínimo possível, e os desequilíbrios mais graves devem ser compensados por políticas distributivas, portanto, as políticas redistributivas passam a ter o caráter cada vez mais eletivo e não universalizante; não são toleradas, por que atentam contra a liberdade do mercado e pode incentivar o parasitismo social (TEIXEIRA, 2002).

### 2.1.1 Conceitos Centrais das Políticas Públicas

As políticas públicas, em sua análise, passam imprescindivelmente pelo entendimento nos mais variados conceitos que compõem essa matéria multidisciplinar e multifacetada das ciências humanas.

Segundo Faria (2003, p.22):

[...] há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela

complexidade das questões que demandam regulação. Nessas novas formulações, a variável conhecimento assume lugar de destaque. Compõem esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros.

O termo “política” na língua inglesa, de acordo com Frey (2000, p.216) possui três dimensões de significado que são: dimensão institucional (*polity*), dimensão processual (*politics*), e por última, dimensão material (*policy*).

- A dimensão institucional “*polity*”, que na língua inglesa é a dimensão do conceito de “política”, se refere ao ordenamento institucional do sistema político, sujeito as disposições jurídicas, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- A dimensão processual “*politics*”, diz respeito ao processo político como normalmente entendemos, suas relações são conflituosas entre os diversos atores políticos, no que diz respeito à imposição de objetivos a serem alcançados, aos conteúdos e às decisões de distribuição de poderes;
- A dimensão material “*policy*”, refere-se aos conteúdos concretos da ação política, são políticas ou mais especificamente políticas públicas, ou seja, é o resultado tangível dos programas políticos ou planos de governo, são as deliberações do Estado para os problemas técnicos e imediatos da sociedade na sua forma material.

Embora a importância teórica desses conceitos contribua para a compreensão mais precisa do que são as políticas públicas, eles na realidade não podem ser dissociados. Teremos sempre de levar em consideração que todas essas dimensões estão inter-relacionadas e resultam de maneira mais ou menos evidenciada na ação política sempre emaranhada e influenciando-se mutuamente. Segundo Schubert (1991, p. 26 apud FREY, 2000, P.217), “a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso”. Dessa forma, é uma prática comum da “*policy analysis*” a distinção entre as variáveis dependentes e independentes, que tem por finalidade a

minimização da complexidade, que se pode mostrar embaraçosa e inapropriada para boa parte dos casos empíricos. Isto é particularmente óbvio nos casos de políticas setoriais novas e fortemente conflituosas.

A conceituação geral de cada uma dessas dimensões é o que veremos a seguir, além de outros conceitos indispensáveis para compreensão das políticas públicas, quer sejam eles: *politics*, *polity* e *policy/policies*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle* (FREY, 2000).

### ***Politics***<sup>1</sup>

A *politics* é entendida como a dimensão processual da política. É o campo de ação dos direcionamentos ou não pelos quais tem que passar uma decisão política, representa os foros decisórios do processo político, é nesse circuito onde os diversos atores envolvidos no processo decisão possuem grandes possibilidades de intervenção, tanto os formuladores de políticas (*policy makers*) quanto os demais atores sociais interessados nessas decisões políticas.

### ***Polity***

É a dimensão, a grandeza institucional da política. É o modo de atuar nos mais diversos níveis, sejam eles formais ou informais, que denotam relações de poder que tem como meta deliberar sobre os conflitos existentes no Estado em suas diversas instância de poder, visando a melhoria da alocação dos recursos públicos.

As instituições políticas podem ser entendidas como,

[...] padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder

---

<sup>1</sup> Os conceitos apresentados foram extraídos da obra "Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil" de FREY, Klaus. 2000.

existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais. (PRITTWITZ apud FREY, 2000, p. 232)

### ***Policy/policies***

Na definição do conceito de *policy/policies* iremos encontrar o equivalente ao que podemos entender como políticas públicas. Sendo as *policies* os *outputs*, que são as saídas que resultam da atividade política, da dimensão dos procedimentos da política (*politics*). É a referência feita aos conteúdos dos objetivos da política que são a concretização das propostas contidas nos programas políticos, também estar relacionada com os problemas técnicos e com o material contido nas decisões políticas.

### ***Policy network***

O que podemos entender por *policy network*, são os processos onde há as inter-relações que abrangem os diversos atores que estão envolvidos nas formulações e implementações das políticas públicas. Essas interligações entre os atores, onde há esse trânsito da discussão política, também são conhecidas como redes políticas. De acordo com Miller, 1994, p.379 (apud FREY, 2000, p.221),

[...] Segundo Miller, trata-se no caso de “*policy network*” de redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns.

### ***Policy arena***

Os conflitos e consensos existentes entre os atores nos diversos palcos das políticas referem-se ao processo chamado *policy arena*. Esse processo engloba uma série de negociações que tem como meta elevar ao máximo os ganhos políticos na formulação e na execução das políticas públicas. Nesses campos de disputas

políticas, de acordo com suas consequências, podem ser subdivididas em: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas. Segundo Frey (2000, p.223),

A concepção da “*policy arena*” foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi (1972). Ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da “*policy arena*” refere-se, portanto, aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Podem ainda essas quatro formas de políticas serem caracterizadas no que tange ao modo de resolução de conflitos políticos:

1. Políticas distributivas – têm como característica um baixo grau de conflito nos processos políticos. Devido a sua natureza distributiva sugere que só distribua vantagens e não ocasionem custos.
2. Políticas redistributivas – diferente da distributiva, são direcionadas para o conflito. É um processo pautado por essa situação, seu objetivo é o deslocamento de recursos entre as diversas camadas sociais.
3. Políticas regulatórias – como o próprio nome diz, regulam com decretos, portarias, ordens e proibições os processos de conflito, de consenso e de coalizão que podem ser modificados de acordo com a especificidade das políticas.
4. Políticas constitutivas – determinam as regras e a estrutura dos processos políticos e de seus conflitos, ou seja, são as formas de como vão sendo negociadas as demais políticas, que são as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

### ***Policy cycle***

São as fases ou ciclos nos quais as políticas públicas percorrem até se tornarem concretas para a sociedade. São compostos de maneira sequencial que norteia o processo político-administrativo e que possuem diversas fases que se iniciam na formulação, e vão até as consequências das políticas adotadas, passando pela implementação.

### **2.1.2 Fases Das Políticas Públicas**

A formulação processo de políticas públicas, também chamado de Ciclo das Políticas Públicas, apresenta diversas fases. Frey (2000) propõe uma subdivisão mais elaborada dessas fases que estaria representada pelas seguintes etapas:

- PRIMEIRA FASE – Formação da Agenda (Seleção das Prioridades). A questão envolvida nesse item diz respeito ao fato de que entre uma infinidade de demandas políticas, uma demanda específica converte-se em um problema público que acaba por gerar um *policy cycle*. É impossível para os atores públicos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes em uma sociedade, dado que estes são abundantes e os recursos necessários para solucioná-los, escassos. Por isso, é necessário que se estabeleçam quais questões serão tratadas pelo governo. O processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Tal processo envolve a emergência, reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas (prioridade), bem como a consequência, nas quais serão deixadas de lado.
- SEGUNDA FASE – Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas). Essa é a fase em que será decidido se determinado tema fará parte da agenda política ou será excluído ou adiado para um período posterior. A partir do instante em que uma determinada situação é vista como problema e, por isso, entra na Agenda Governamental, se faz

necessário definir quais linhas de ação a serem adotadas para que possa resolvê-los. Este processo, porém, não ocorre de forma pacífica, uma vez que de modo geral alguns grupos irão considerar que determinadas ações lhes sejam favoráveis, enquanto outros grupos irão considerar que lhes foram prejudiciais, iniciando-se assim o conflito político. É nesse momento que se deve definir quais os objetivos da política, quais serão as metas almejadas e os programas desenvolvidos, o que mostra a rejeição de várias propostas de ação. De certo modo essa opção, além de se preocupar com os grupos sociais e seu posicionamento, há necessidade de se realizar ouvindo o corpo de técnicos da administração pública, incluindo no que se aplica aos recursos disponíveis (materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros).

- TERCEIRA FASE – Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações). Durante todo o ciclo de políticas públicas há necessidade da tomada de decisões. Porém, essa fase estar sujeita a ser determinada como o momento onde se opta pelas alternativas de ação/intervenção em resposta as questões definidas na Agenda. Este é o instante onde são definidos, os recursos e o prazo temporal de ação da política. As opções realizadas nessa ocasião são expressas através de leis, decretos, resoluções e normas, dentre outros atos da administração pública.

Outra etapa importante, nessa fase, é a definição de como se dará o método da tomada de decisões, isto é, qual a metodologia que se deve ser adotada antes que se decida sobre algum evento. Inicialmente deve-se determinar quem são os participantes do processo, e se este será fechado ou aberto. Caso o processo seja aberto, é necessário definir se haverá ou não uma ampla consulta aos interessados. Caso haja previsão para tal natureza de consulta (um exemplo é o orçamento participativo), é preciso colocar se a deliberação será realizada ou não por sufrágio, as regras que a regem, o número de graus (direta ou indiretamente) em que a consulta será envolvida e que será feita aos eleitores etc. Essa definição é fundamentalmente importante pelo fato de que as diversas maneiras de tomada decisão podem resultar em diferentes decisões.

- QUARTA FASE – Implementação (ou Execução das Ações). Essa é a ocasião em que o planejamento e as preferências são transformados em ações. O quadro administrativo é quem põe em prática a execução da política das decisões tomadas. A eles Cabem, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas que foram definidas na etapa anterior, ou seja, na fase de decisão. É nesse momento, que a política pode sofrer alterações drásticas dependendo da atitude do quadro administrativo.

As implementações das políticas públicas, segundo alguns estudiosos, são apresentadas em dois modelos; uma em que consiste na aplicação descendente chamada de Cima para Baixo, ou seja, do governo para a população; e outra de Baixo para Cima também chamada de aplicação ascendente ou da população para o governo.

O primeiro modelo, conhecido como de Cima para Baixo, é representado como um modelo centralizado, em que somente um reduzido número de funcionários toma parte do processo decisório e forma juízo de como será feita a implementação das políticas públicas. Este primeiro modelo demonstra uma visão hierárquica da administração pública, de modo que a decisão que foi tomada pela administração pública seja obedecida e cumprida sem questionamentos pelos demais integrantes.

Quanto ao segundo o modelo, o chamado de Baixo para Cima, tem como característica a descentralização. Ou seja, se supõe que os beneficiários participem ou o destinatário final das políticas em questão. O segundo modelo concebe uma previsão participativa das políticas públicas, onde é presumível que os beneficiários sejam chamados a participar e que o cidadão tenha um contato mais direto com o aparato da administração pública.

No decorrer desta fase, que é a implementação, é crível se notar que alguns agentes podem afetar a eficácia das políticas. Como por exemplo: as disputas de poder entre as organizações, os fatores internos e externos que podem afetar a atuação das instituições, tais como suas estruturas, a

preparação formal e adestramento do corpo administrativo designado para a efetivação das políticas.

- QUINTA FASE – Avaliação. Um componente de extrema importância para as políticas públicas é a sua avaliação. A avaliação ao ser colocada na última fase, não quer dizer que ela deva ser utilizada, como ferramenta, somente quando ao final da aplicação da política pública. Ela deve ser feita de maneira constante, ou seja, em todos os instantes do ciclo de políticas públicas, colaborando dessa forma para o bom resultado da atuação governamental, maximizando os resultados alcançados com os recursos nos quais lhes foram destinados. Além do que a avaliação é uma grande fonte de aprendizado para o gestor, que permite saber quais ações produzem os melhores efeitos.

O que a avaliação permite à administração: Prestar contas de seus atos; Gerar informações úteis para futuras políticas públicas; Corrigir e prevenir falhas; Justificar as ações e explicar as decisões; Fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores; Identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa; Promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos; Responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível.

O processo de avaliação de uma política de modo geral, leva em consideração as funções cumpridas pela política e seus impactos gerados. Além disso, determinando sua relevância, procura avaliar a sua eficiência, eficácia e sustentabilidade dos atos desenvolvidos, também servem para os atores públicos como um meio de aprendizado.

Os impactos de uma política pública se referem às consequências que ela causa nas habilidades dos atores e grupos sociais, através do remanejamento de recursos e valores, que afetam os interesses e as estruturas preferenciais. Portanto, a avaliação de impacto analisa as transformações na repartição de recursos, a amplitude dessas

transformações, as partes afetadas, e as contribuições dos componentes que formam a política na obtenção de seus objetivos.

A política ao ser avaliada deve também focalizar nas implicações que esses impactos possam provocar e que possa se manifestar em novas demandas, que por sua vez, exigirá uma tomada de decisão por parte dos governantes, com o intuito de tornar sem efeito ou reforçar o cumprimento da medida. É importante também ponderar se essa política causou algum impacto respeitável não conjeturado em seu início, bem como identificar quais são os maiores empecilhos para que alcance os seus objetivos.

Na prática, as fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo.

Uma boa política deve cumprir as seguintes funções: Promover e melhorar os níveis de cooperação entre os atores envolvidos; Constituir-se num programa factível, isto é, implementável; Reduzir a incerteza sobre as consequências das escolhas feitas; Evitar o deslocamento da solução de um problema político por meio da transferência ou adiamento para outra arena, momento ou grupo; Ampliar as opções políticas futuras e não presumir valores dominantes e interesses futuros nem predizer a evolução dos conhecimentos. Uma boa política deveria evitar fechar possíveis alternativas de ação.

### **2.1.3 Atores das Políticas Públicas**

Existem no aparelho político diversos atores interessados na discussão das políticas públicas, seja executando ações ou apresentando reivindicações; seja na formulação, na implantação ou até mesmo na avaliação dessas políticas.

Nesse método de discussão, criação e execução das políticas públicas são encontradas essencialmente duas formas de atores: os 'estatais', ou seja, aqueles oriundos do Governo ou do Estado, que são os atores diretamente ligados à Administração Pública e estão envolvidos na burocracia estatal. Esses atores estatais

são aqueles que exercem funções públicas no Estado, que tanto podem ter sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou como atuando de forma permanente, como os servidores públicos.

Os políticos são eleitos com base em suas propostas de políticas apresentadas para a população durante o período eleitoral e buscam tentar realizá-las. As Políticas Públicas são definidas no Poder Legislativo, o que insere os parlamentares (vereadores e deputados) nesse processo. Entretanto, as propostas das Políticas Públicas partem do Poder Executivo, e é esse Poder que efetivamente as coloca em prática. Cabe aos servidores públicos (a burocracia) oferecer as informações necessárias ao processo de tomada de decisão dos políticos, bem como operacionalizar as Políticas Públicas definidas. Em princípio, a burocracia é politicamente neutra, mas frequentemente age de acordo com interesses pessoais, ajudando ou dificultando as ações governamentais.

Assim, o funcionalismo público compõe um elemento essencial para o bom desempenho das diretrizes adotadas pelo governo. (SEBRAE/MG, 2008, p. 8-9)

E os atores 'privado' que são os originários da Sociedade Civil são aqueles que não possuem vínculo algum com a estrutura administrativa do Estado. Fazem parte desse grupo: A imprensa; Os centros de pesquisa; Os grupos de pressão, os grupos de interesse e os *lobbies*; As Associações da Sociedade Civil Organizada (SCO); As entidades de representação empresarial; Os sindicatos patronais; Os sindicatos de trabalhadores; Outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO).

Então, a forma de agir de cada um desses segmentos, tanto o estatal bem como o privado, são de grande importância para a elaboração, implementação, execução e mesmo na avaliação das políticas públicas, pois cada um dentro da sua competência buscará a melhor forma de atender as demandas da sociedade na incansável busca de alcançar o bem-estar social.

## **2.2 Políticas de Transparência**

## 2.2.1 Conceituação

A política de transparência, pode ser conceituada como a condição de acesso a toda e qualquer informação dos atos praticados pelo governo, e de como os recursos públicos são aplicados. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar (BRAGA, 2011). A transparência informa que a administração pública trabalha de maneira clara, com todos os seus atos sendo de conhecimento de quem possa interessar. É apoiada em princípios éticos, podendo ser questionada em qualquer tempo pelo cidadão devido à facilidade que tem em obter os dados do governo, seja ele municipal, estadual ou federal.

Ainda podemos dizer que é um direito público saber como são aplicados os recursos públicos, é saber como e porque o dinheiro estar sendo utilizado. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistério.

De acordo com Tristão (2002, p.01), a transparência é a “democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas”. Sendo o conceito completado por Teixeira na seguinte forma:

Transparência é ter condição de acesso a todas as informações sobre como o governo trabalha. A transparência quer dizer que a administração pública funciona de uma maneira aberta, baseada em princípios éticos, e é capaz de ser questionada a qualquer momento, em função da facilidade que têm os cidadãos e outros interessados em acessar as informações. (TEIXEIRA, 2006, p. 36).

Um governo é considerado transparente quando há um envolvimento público, governo mais sociedade, em todos os planos e assuntos estratégicos de interesse de qualquer uma das esferas da administração; elabora planos, projetos e programas e utiliza um sistema de monitoramento amplamente discutido e acordado com os diferentes atores sociais, estabelecendo normas para a utilização dos diferentes recursos (TEIXEIRA, 2006).

Porém, não basta apenas tornar disponível o acesso a informação, ela deve ser organizada e sistematizada de forma clara para a compreensão do cidadão comum. Dessa maneira, procura-se alcançar dos agentes públicos um maior compromisso e conseqüentemente, uma maior responsabilização do poder público. Ferreira (2006) acrescenta relacionando a transparência com a democracia:

[...] numa democracia, a convivência cotidiana entre o Estado e a sociedade civil necessita de transparência, de forma que o diálogo institucional entre ambos se baseie no acesso por parte dos cidadãos às informações e aos dados referentes às ações públicas estatais. (FERREIRA, 2006, p. 24).

A transparência de um governo pode ser medida pela forma como as decisões são tomadas (democráticas, participativas ou centralizadas, autoritárias) e pela eficácia nos canais de interação entre o governo e a comunidade, como canais que possibilitem a participação dos cidadãos nas políticas públicas, questionando sugerindo, divulgando, monitorando, mobilizando, etc. Um bom governo transparente se preocupa em praticar o que denomina Responsabilidade Fiscal, que implica numa forma de como são administradas às receitas e despesas, o grau de endividamento, o sistema de arrecadação e a forma com é tratado o contribuinte. Além dos aspectos legais, os princípios da eficácia e da eficiência, a publicidade dos atos públicos, o respeito aos valores da res pública e os éticos, não podem ser desconsiderados, sob pena de se tornar um governo aético e sem transparência (TEIXEIRA, 2006).

## 2.2.2 Legislação

Olhando a experiência de outros países, o Brasil baseou-se nos seguintes modelos<sup>2</sup> para criar sua própria legislação sobre o assunto, que foram:

1. *Fiscal Transparency* do FMI, esse órgão tem editado e divulgado normas de gestão pública, e suas características em destaque são:

---

<sup>2</sup> Extraídos da obra “Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal” de Nascimento e Debus, ESAF 2002.

- Transparência dos Atos - as funções de política e de gestão no do setor público devem ser bem definidas e divulgadas, informando sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas.
- Planejamento – a estrutura macroeconômica, os objetivos das políticas fiscais, políticas orçamentárias e os riscos fiscais devem constar na documentação relativa aos orçamentos.
- Publicidade, Prestação das Contas, Relatórios Fiscais - As informações constantes no orçamento devem ser de fácil análise; as contas fiscais devem ser apresentadas em intervalos regulares ao Legislativo e ao público.

2. *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia, a experiência de 1994 da Nova Zelândia foi considerada um marco no âmbito internacional na transparência dos atos e finanças públicos, servindo de exemplo para diversos países inclusive o Brasil que além de tomar-lhe emprestado o nome, inspirou os princípios que nortearam a nossa legislação sobre o assunto. Caracteriza-se pelos seguintes critérios:

- O Parlamento fixa critérios de desempenho exigindo do executivo transparência dos gastos.
- O Executivo tem liberdade para orçar e gastar desde que tenha amplo e estrito acompanhamento da sociedade de todas as etapas de gasto, inclusive em meios eletrônicos (Internet).
- A transparência se sobrepõe à rigidez das regras.
- Princípios de gestão fiscal responsável; nível prudente de dívida e prazo razoável para equilibrar o orçamento e reduzir o débito total.
- Exigência de publicação de diversos relatórios periódicos, com ampla informação fiscal e diferentes níveis de detalhamento, Incluindo relatórios sobre a proteção contra imprevistos e o gerenciamento dos riscos fiscais.

3. *Budget Enforcement Act* – EUA, depois de algumas tentativas que não foram plenamente bem-sucedidas os Estados Unidos adotaram essa legislação a nível exclusivamente federal, pois cada estado tem sua legislação própria e muitas vezes até mais rigorosa chegando ao ponto de alguns Estados proibirem o governante de adquirirem dívidas. Suas características são:
  - Contempla apenas o Governo Federal.
  - Cada unidade da Federação possui regras próprias, muitas vezes mais duras.
  - Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos.
  - *Sequestration* – mecanismo que limita a emissão de empenho para garantir limites e metas orçamentárias.
  - *Pay as you go* – mecanismo utilizado para a compensação orçamentária, que diz que todo ato que provoque um aumento de despesa deve ser compensado com aumento da receita ou redução de alguma despesa.
  
4. União Monetária Europeia - Tratado de *Maastricht*, esse tratado estabelece um pacto de estabilidade, princípio de confederação, que institui critérios para que haja uma convergência rumo a uma moeda única para países que assim o desejassem. Seu objetivo principal na área fiscal era evitar déficits e dívidas excessivos. Estabelecia metas macroeconômicas como inflação, juros e crescimento econômico, além de prever punições em protocolo aos países que não cumprisse o que fora estabelecido no Tratado. Sua principal característica é:
  - Estabelecimento de critérios para verificação da sustentabilidade financeira de cada governo participante do tratado, como ocorre em uma confederação.

Voltando a questão brasileira, a ideia de Portal da Transparência surgiu da necessidade de cumprir o que determina a Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48 que diz:

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

Que por sua vez nasceu para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), Capítulo II, que trata de normas gerais de finanças públicas a serem observadas tanto pelo governo Federal como Estadual e Municipal, e que tem em seu texto o seguinte:

Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Sendo ainda a Lei Complementar de Nº 101 reforçada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 que lhes acrescenta novos dispositivos, como o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com o intuito 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. Alterando o parágrafo único do artigo 48 que passa ter a seguinte redação:

Art. 48. ....

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – 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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Além dos acréscimos dos arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C à Lei Complementar nº 101, vale ressaltar o artigo 73-B, que estabelece prazos para o cumprimento das determinações às três esferas da administração, a contar da data da sua publicação, que é de 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

No capítulo seguinte abordaremos os antecedentes e como se deu a criação do Portal da Transparência, desde seus primórdios até os dias atuais, tanto no âmbito estadual como no âmbito federal, percorrendo suas diversas fases até chegar a toda gama de informações que hoje estão disponíveis em suas páginas a disposição da população, para que esta possa ter ciência e acompanhar como são aplicados os recursos públicos fruto dos nossos impostos.

### **3 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - ANTECEDENTES E CRIAÇÃO**

Nas últimas décadas, as tendências no campo das reformas administrativas, levaram o governo a procurar meios que o torne mais eficiente e ao mesmo tempo estabelecesse um canal de comunicação com informações governamentais e prestação de serviços públicos. O aperfeiçoamento das instituições públicas, programas e projetos, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social são respostas aos desafios que se colocam para a Administração Pública em todos os seus níveis. Atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às demandas crescentes e diferenciadas vindas tanto da sociedade quanto de órgãos do próprio sistema são as metas a serem alcançadas. Em vários países, este movimento foi seguido pela adoção dos princípios da gestão pública empreendedora e por transformações das relações entre Estado e sociedade. Entre as diversas políticas públicas adotadas, a implantação dos Portais da Transparência, na área do controle social, se propõe a ser um importante aliado no que tange a fiscalização dos gastos públicos, como também no combate a corrupção.

No presente capítulo, será abordado os antecedentes que levaram a criação dos Portais da Transparência, e em qual contexto foi inserido nas políticas públicas. Demonstrando que a corrupção foi um fator de grande relevância que contribuiu para o surgimento de legislações que levaram à idealização dos Portais da Transparência.

Será debatido ainda nesse capítulo, os Princípios da Transparência, as suas características e as suas definições, bem como o seu escalonamento em níveis que determina o quanto é transparente um ente, seja ele público ou privado. Além da estratégia internacional de transparência que reserva para o Brasil um lugar de destaque.

Outro ponto importante a ser discutido, é a conceituação e a compreensão do que é Controle Social e Participação Social, apresentando-os como um importante instrumento democrático para a participação do cidadão no exercício do poder, que por meio dela pode-se influenciar os rumos da Administração Pública através da fiscalização de seus atos, bem como apresentando demandas de interesse coletivo.

Na sequência, finalizando o presente capítulo, abordaremos de forma sucinta o Portal da Transparência do Governo Federal e de alguns Estados da federação. E de forma particular o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, objeto de nosso estudo, desde a sua criação até os dias atuais.

### 3.1 Antecedentes

A corrupção é um parasita implacável do Estado. O seu conceito está intimamente ligado ao de poder. “A palavra corrupção deriva do latim *corruptus* que, numa primeira acepção, significa quebrado em pedaços e numa segunda acepção, apodrecido, pútrido”<sup>3</sup>. Em uma definição mais abrangente, corrupção política, segundo Ferreira (2009), significa:

Uso ilegal - por parte de governantes, funcionários públicos e agentes privados - do poder político e financeiro de organismos ou agências governamentais com o objetivo de transferir renda pública ou privada de maneira criminosa para determinados indivíduos ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum.

Os primeiros registros da ocorrência da prática de corrupção no Brasil, que se tem notícia, datam do período da colonização portuguesa no século XVI. Na fundação da primeira capital do Brasil há um exemplo notório de corrupção, com o superfaturamento nas obras na construção de Salvador, entre 1549 e 1556. Prática que inclusive se alastrou no período de ocupação holandesa, tido por muitos como um governo de reputação incorrupta. Apesar de o príncipe Maurício de Nassau ser um homem culto e ter trazido cientistas e artistas para Pernambuco, com ele também vieram, como colonizadores, pessoas que não ficavam muito atrás dos portugueses no que tange a honestidade (BENEDITO)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Definição encontrada em <http://www.mundoeducacao.com/geografia/o-que-corrupcao.htm>.

<sup>4</sup> Mouzar Benedito, jornalista autor do texto “500 anos de corrupção”.

De acordo com BIASON (2010)<sup>5</sup>, na época do Brasil-colônia, os funcionários públicos que tinham a incumbência de fiscalizar o contrabando contra a coroa de Portugal, eram eles com muita frequência os próprios contrabandistas dos produtos brasileiros tais como o pau-brasil, ouro, especiarias, diamante e tabaco.

No período da estadia de Dom João VI no Brasil, que compreendeu entre os anos 1808 a 1821, a corrupção se alastrou consideravelmente. Com a proclamação da independência do Brasil em 1822 e o posterior advento da República, surgem novas formas de corrupção no cenário nacional, como a de concessão de obras públicas e a corrupção eleitoral. Outra prática usada por todos os governos, até 1930, era a compra de votos, que persiste até hoje e o “sistema de degolas” que consistia na manipulação das eleições de forma que fosse excluído da lista (degolas) os deputados eleitos contra a vontade do governador.

Nos anos 50, políticos arrecadavam dinheiro de bicheiros, fornecedores, empresários e empreiteiros em troca algum benefício do político (prática essa que perdura até nossos dias).

No início da década de 80 começaram a ser reveladas uma estreita parceria entre o público e os grupos privados interessados em desfrutar da administração pública, o tráfico de influência, e a ausência de ordenamento jurídico. Nas eleições presidenciais de 1989 um grande esquema foi montado para arrecadação de recursos em troca de favorecimentos de atos governamentais, que levaram eleição de Fernando Collor. (BIASON, 2010).

Com o impeachment de Fernando Collor, em 1992, mais uma página da corrupção brasileira foi virada, mas não encerrada. Com o banimento de Collor da Presidência da República novo ânimo ao seu combate floresceu no Brasil, mas os cinco séculos em que os cofres públicos foram vilipendiados e assaltados provam que não será uma tarefa fácil derrotá-la (BENEDITO).

No mais recente escândalo de corrupção na política brasileira, chamado de Mensalão, foi definido pelo Procurador Geral da República Roberto Gurgel como “o mais atrevido e escandaloso caso de corrupção, de desvio de dinheiro público flagrado

---

<sup>5</sup> Profa. Dra. Rita BIASON, Departamento de Relações Internacionais UNESP - Campus Franca

no Brasil. Maculou gravemente a República”<sup>6</sup>. Tal esquema visava a compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional nos projetos de interesse do governo bem como um projeto maior, que era a perpetuação no poder do Partido dos Trabalhadores. Isso mostra que nossa sociedade ainda está longe de se livrar dessa prática que assola nosso país através dos séculos.

No âmbito internacional a situação não se torna tão diferente, sejam países ricos como os Estados Unidos e a França ou países pobres como Haiti e Somália, ou mesmo países com culturas bem diferentes como Japão e Índia, a corrupção aparece de uma maneira geral na forma de suborno. Segundo a organização Transparência Internacional, todos os países pesquisados, incluindo alguns dos citados acima são registrados casos de corrupção, sendo o suborno a forma mais disseminada no mundo. Ainda segundo o relatório da Transparência Internacional de 2006 sobre o Índice de Suborno, os três últimos colocados na escala eram de países que compunham os BRICS. Eram eles, em ordem crescente na prática de suborno: Rússia, China e Índia. O Brasil ocupava o vigésimo terceiro lugar de uma lista de 30 países, considerados os maiores exportadores do mundo. No topo da lista estavam os países identificados com as menores taxas de corrupção que eram a Suíça, Suécia e Austrália. Estados Unidos e Bélgica figuram na nona posição, tendo o Japão ficado com a décima primeira posição. Numa rápida análise podemos ver que a corrupção desconhece cultura, níveis de desenvolvimento ou diferentes sistemas políticos. Em outro relatório da Transparência Internacional chamado de Barômetro da Corrupção Global, este do ano de 2007, manifesta o desânimo das populações nacionais em relação ao aumento do fenômeno da corrupção nos próximos anos na América Latina, América do Norte, União Europeia e Ásia na região do Pacífico. O documento aponta uma expectativa de melhoria somente na África e no sudeste da Europa.<sup>7</sup>

As experiências já efetuadas nos proporcionam duas ordens de ensinamentos no combate eficaz a corrupção ou impedir que ela surja que são: Governança responsável e uma mobilização enérgica na sociedade civil e política para o controle daqueles que detêm o poder.

---

<sup>6</sup> Extraído do livro Mensalão de Marco Antônio Villa página 144.

<sup>7</sup> Fonte: Corrupção Ensaio e Críticas de Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães, Heloisa Maria Murgel Starling (Org.)

As propostas de combate à corrupção são várias, mas entre outros componentes, uma boa governança e ética aliada à mobilização da sociedade como um todo, de maneira a fazer pressão e um acompanhamento dos que estão no poder, nas mais diferentes esferas. Esse sistema seria um tipo de vigilância permanente e em tempo real por parte da sociedade de modo que exercesse um acompanhamento constante dos atos do poder público (TEIXEIRA, 2006).

O esforço para o combate à corrupção e aos desvios de recursos públicos deve receber tratamento sistêmico e ser alvo de políticas permanentes, consistentes e eficazes de controle e para isso é necessário incentivar o controle social, solidificar a cultura de transparência no setor público e fortalecer as instituições oficiais de controle. Neste sentido, não basta promover a multiplicação de normas ou códigos de conduta sem que haja fiscalização permanente e punição rigorosa pelos responsáveis por desvios. (BUGARIN, VIEIRA E GARCIA, 2003, p.14 apud TEIXEIRA, 2006, P.61).

Partindo desse pressuposto, de que o setor público deveria ter mais transparência nas suas ações, é que foram criados os Portais da Transparência.

### **3.2 Criação dos Portais da Transparência**

Os primórdios do Portal da Transparência se deram bem antes das leis que o instituíram no início dos anos 90, antes mesmo da chegada da internet no país. Era uma forma rudimentar de prestar contas adotado pelo então prefeito da cidade de Macapá, João Capiberibe<sup>8</sup>, que consistia em publicar a execução orçamentária da prefeitura em *outdoor* instalado a frente da sede municipal. Tal ato o credenciou a disputar o governo do Amapá em 1994 sendo assim eleito, e reeleito em 1998. Em 2001 ainda como governador, implanta o primeiro Portal Transparência do Brasil. Com seu projeto aprovado pelo Senado e em seguida indo para Câmara no final de 2004,

---

<sup>8</sup> Foi o autor do projeto da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 quando de sua passagem pelo senado em 2003.

o então ministro da Controladoria-Geral da União Waldir Pires gostou tanto da ideia que resolveu implantá-lo em todo o governo em novembro de 2004, antes mesmo de ser aprovado na Câmara dos Deputados. Tendo como objetivo é assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentar a transparência da gestão pública, e permitir ao cidadão que acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar (BRUNO, 2012).

Atualmente as instituições governamentais são exigidas para que atue de maneira mais parecida com a de organizações privadas, no sentido de ter compromissos e responsabilidades perante aos cidadãos contribuintes, estes equiparados aos "acionistas" das empresas privadas; por sua vez, os contribuintes ordenam imperiosamente que o dinheiro que "investem" no governo seja melhor gerenciado e aplicado. O planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações, é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo e promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau de "accountability" .

Para o termo *accountability* não existe uma tradução precisa para o português. Alguns destacam como dever de prestar contas, outros colocam o dever de transparência e ainda o dever de eficiência daqueles que respondem pela realização da atividade financeira do Estado (ALBUQUERQUE, ANDRADE, MONTEIRO, RIBEIRO, 2007).

Na literatura internacional há várias obras sobre o tema da *accountability*. Ron Kluvers em seu trabalho *Accountability for Performance in Local Government* (2003), atribui que, *accountability* pode ser definido como interpretação e explicação das ações e decisões tomadas; na falta de uma *accountability* apropriada, a administração dos recursos pode, em uma hipótese otimista, serem incompetentes e ineficazes e, numa hipótese pessimista, uma administração corrupta. (tradução livre)

De acordo com Gray e Jenkins apud Kluvers (2003, p.58):

*Accountability* é um compromisso de oferecer uma explicação e responder pela realização dos recursos para aqueles nos quais lhes foram confiados esses recursos. (Tradução livre)

Já na visão de Quirk (1997), em sua obra *Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers*, *accountability* é uma palavra camaleão, ou seja, é uma palavra mutante. Todos nós gostamos de prestação de contas (*accountability*), quando são os outros que estão reportando para nós, mas não somos tão ansiosos quando a obrigação de prestar contas é nossa para com os outros. Nessa situação, prestação de contas gira em torno das relações entre as pessoas, como as relações de poder e o nível de confiança entre as pessoas. (Tradução livre)

Segundo Segundo Ferreira e Lima (2006, p.03):

Quando se fala em *accountability* existe uma vinculação natural com prestação de contas, controle e transparência, pelo próprio sentido do termo e pela relevância que o mesmo possui nas relações econômicas e políticas.

Segundo Aucoin e Heinzman (2000, p.47):

A papel de controle da *accountability* encontra-se no cerne da democracia, na maior parte dos modelos constitucionais, porque cada uma à sua maneira, procura assegurar que o Estado não faça mau uso ou abuse, de seus poderes autoritários e coercitivos. (Tradução livre)

Podemos verificar então, que *accountability* é um importante meio de governança, que abrange responsabilidades pelas decisões e ações tomadas, e comumente na prevenção do abuso do poder estatal. Verifica-se ainda, que a ideia que está por trás da expressão *accountability* acarreta de forma implícita a responsabilização individual pelas ações perpetradas e explicitamente a incontestável prontidão para a prestação de contas de quem ocupa um cargo, tanto no âmbito público como no privado.

Sintetizando, *accountability* engloba a obrigação, a responsabilidade, a e responsabilização de quem detém um cargo público na prestação de contas de acordo com uma normatização legal, que envolveria penalidade no não cumprimento dessa regra. Podemos ainda dizer que, *accountability* se origina quando uma pessoa

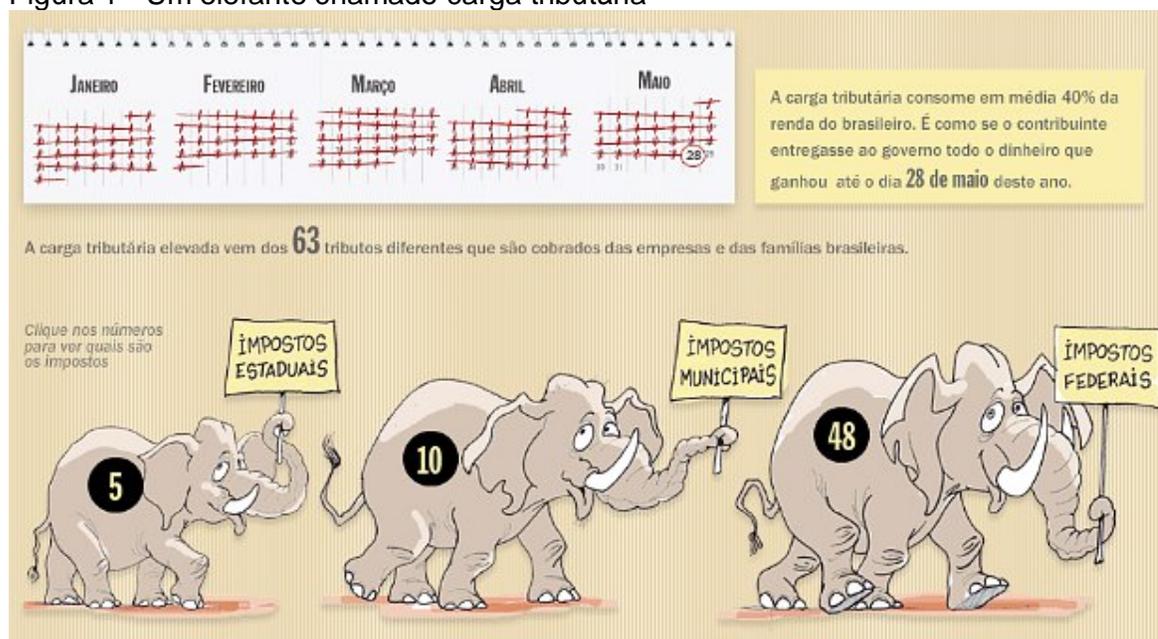
assume uma responsabilidade que lhe é delegada, na qual há uma exigência na prestação de contas, podendo a sua análise levar a sua responsabilização.

A ideia de um portal, além de atender uma legislação específica, visa também atender à necessidade e os anseios da população em relação as informações demandadas de como são aplicados o dinheiro, pagos na forma de impostos, que por sinal é uma carga tributária bem pesada. Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT<sup>9</sup> a carga tributária brasileira em 2012 foi da ordem de 36,27% do PIB<sup>10</sup>. Ainda segundo o IBPT:

A Carga Tributária Brasileira vem crescendo continuamente. Em 1986 ela era de 22,39% do PIB, passando para 29,91% em 1990, para 30,03% em 2000, para 34,22% em 2010, para 36,02% em 2011 e para 36,27% do PIB em 2012.

Essa imensa carga sobre a população brasileira é bem exemplificada no infográfico “Um elefante chamado carga tributária”, publicado no site da Revista Veja apresentado a seguir.

Figura 1 - Um elefante chamado carga tributária



Fonte: <http://veja.abril.com.br/tema/desafios-brasileiros-carga-tributaria>, acesso em 16/09/2013.

<sup>9</sup> O IBPT é uma organização que atua desde 1992 que visa diminuir o impacto dos impostos sobre as empresas e racionalizar a arrecadação de tributos nos níveis municipais, estaduais e federal.

<sup>10</sup> <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/558/CargaTributaria2012IBPT.pdf>

Com essa carga tributária sobre a população, é justo que ela tenha as informações necessárias para acompanhamento e fiscalização de como esses recursos estão sendo gastos.

Ainda no que diz respeito a criação de portais da transparência, seu nascimento, também é devido a necessidade de regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, na parte que tange da Tributação e do Orçamento (Título VI), do Capítulo II<sup>11</sup>, e seguindo a tendência dos países desenvolvidos, que tem como marco no âmbito internacional na transparência dos gastos públicos a Nova Zelândia, foi criada Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa Lei e em particular no seu artigo 48 cria a figura do Portal da Transparência quando diz que “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, **inclusive em meios eletrônicos** (grifo nosso) de acesso público”. Ainda para reforçar a Lei Complementar de Nº 101, foi instituída a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que estabelecem prazos para implantação dos portais nas três esferas da administração, bem como a divulgação em tempo real das informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, além de outros dados.

O primeiro Portal da Transparência a ser criado, após a instituição da Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, foi o do Governo Federal por iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) em novembro de 2004, objetivando segundo o próprio portal “assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos” e “aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”.

Ainda segundo o Portal da Transparência do Governo Federal:

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

---

<sup>11</sup> No capítulo anterior trata de maneira mais específica a legislação abordada nesse parágrafo.

No decorrer, novos portais foram criados pelos Estados e pelos Municípios. Inicialmente capitais e grandes municípios, passando gradualmente aos municípios menores até atingir a sua totalidade, como determina a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

### **3.3 Princípios da Transparência**

A Transparência requer um estudo mais trabalhado, pois segundo Reportagem do Jornal Valor Econômico de 12 de abril de 2011 (BASILE; LYRA, 2011 apud BRAGA, 2011) afirma que uma estratégia internacional de transparência será liderada pelo Brasil em que envolve metas nos quais os países signatários terão que cumprir. Essas metas, num total de dezesseis, abrangem escopos como, abertura das informações patrimoniais de agentes políticos, transparência e democratização financeira, participação dos cidadãos no acompanhamento e controle das contas do governo e acesso a informações pelo público. Esses são os quesitos que formam linhas de avaliação do nível de transparência desses países, definindo o grau de abertura de um governo, de forma objetiva (BRAGA, 2011).

O avanço no nível da transparência segundo Braga (2011, p.10), demandam modelos que admitem uma averiguação nesse grau, de modo que indiquem as características necessárias a uma empresa ou organização para que possa ser avaliada como transparente de acordo com determinados princípios. Cappelli, Leite e Araújo (2010, p.101)<sup>12</sup> definem esses princípios como “estágios em que os elementos dos sistemas se movem através de um padrão distinto de fases ao longo de um período de tempo, podendo estas fases serem descritas”. Por essa teoria, duas orientações são seguidas, que consistem:

As características de cada fase devem ser distintas e empiricamente testáveis e a análise de relação de todas as fases com o seu antecessor ou sucessor deve ser bem definida – deve ser possível identificar que processos permitem

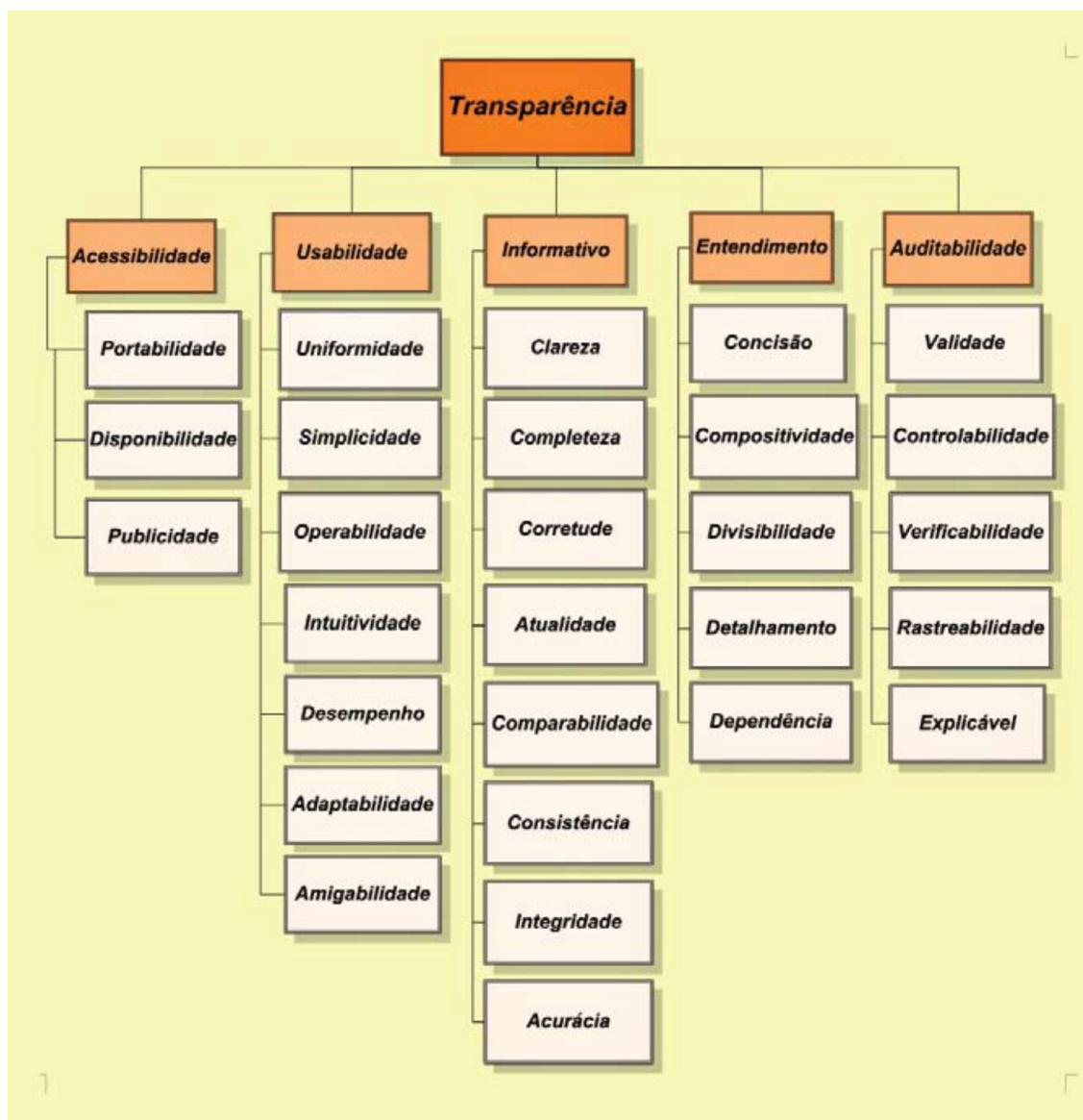
---

<sup>12</sup> Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº45, setembro de 2010.

um elemento passar de um estágio para o próximo (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 103).

De acordo com Cappelli, Leite e Araújo (2010) essas características “foram reunidas e organizadas para criar o conceito de transparência”, conforme são apresentados na Figura 2 a seguir. Já a Tabela 1 são divulgadas suas definições.

Figura 2 - Características da Transparência



Fonte: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº45, (2010, p.101)

Tabela 1 – Definições das Características de Transparência

Características	Definições das Características
Acessibilidade	Capacidade de obtenção
Acurácia	Capacidade de execução isenta de erros sistemáticos
Adaptabilidade	Capacidade de mudar de acordo com as circunstâncias e necessidades
Amigabilidade	Capacidade de uso sem esforço
Atualidade	Capacidade de estar no estado atual
Auditabilidade	Capacidade de exame analítico
Clareza	Capacidade de nitidez e compreensão
Comparabilidade	Capacidade de ser comparado
Completeza	Capacidade de não faltar nada do que pode ou deve ter
Compositividade	Capacidade de construir ou formar a partir de diferentes partes
Concisão	Capacidade de ser resumido
Consistência	Capacidade de resultado aproximado de várias medições de um mesmo item
Controlabilidade	Capacidade de ter domínio
Corretude	Capacidade de ser isento de erros
Dependência	Capacidade de identificar a relação entre as partes de um todo
Desempenho	Capacidade de operar adequadamente
Disponibilidade	Capacidade de ser utilizado no momento em que se fizer necessário
Divisibilidade	Capacidade de ser particionado
Divulgação	Capacidade de ser apresentado
Entendimento	Capacidade de alcançar o significado e o sentido
Explicável	Capacidade de informar a razão de algo
Extensibilidade	Capacidade de utilização em mais de um caso
Informativo	Capacidade de prover informações de qualidade
Integridade	Capacidade de ser correto e imparcial
Intuitividade	Capacidade de ser utilizado sem aprendizado prévio
Operabilidade	Capacidade de estar operacional
Portabilidade	Capacidade de ser usado em diferentes ambientes
Rastreabilidade	Capacidade de seguir o desenvolvimento de um processo ou a construção de uma informação, suas mudanças e justificativas.
Simplicidade	Capacidade de não apresentar dificuldades ou obstáculos
Uniformidade	Capacidade de manter uma única forma
Usabilidade	Capacidade de uso
Validade	Capacidade de ser testado por experimento ou observação para identificar se o que está sendo feito é correto
Verificabilidade	Capacidade de identificar se o que está sendo feito é o que deve ser feito.

Fonte: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº45, (2010, p.102)

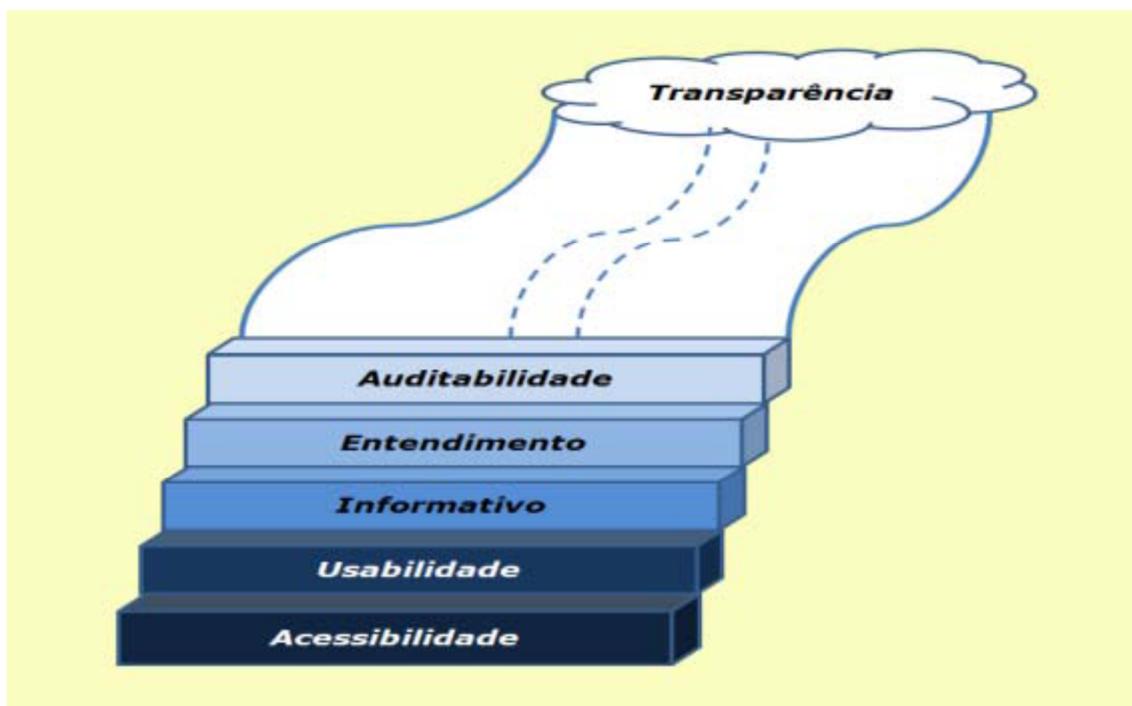
A obtenção da transparência, no seu sentido amplo, todas essas características citadas acima devem estar inclusas na estrutura organizacional do ente, seja ele público ou privado. Já a condição de ser transparente é em função do grau de atendimento dessas características (podendo ser chamado também de princípios da transparência), que fazem parte da composição do conceito de transparência. Portanto, dependendo desse grau e da percepção do observador, um ente público ou privado pode ter diferentes gradações de transparência.

Ainda de acordo com Cappelli, Leite e Araújo (2010), na construção do conceito de transparência foi observado que havia um certo grau de dependência entre os princípios de acessibilidade, usabilidade, informativo, entendimento e auditabilidade; significando que os princípios ou características para ser institucionalizados necessitam se organizarem em forma estágios que avançam conjuntamente, não querendo dizer que para passar de um estágio para o outro seja imperativo que alcance por completo

todas as características de um determinado princípio, como é explicitado em alguns modelos que teorizam o estágio. Mas mostrar que há uma intensa dependência entre as características dos princípios da transparência, que indicam que a carência de alguns atributos pode impossibilitar o alcance de outras, caso não sejam antes estabelecidas.

Com base na identificação destas dependências, foi formulado o chamado “Degraus da Transparência” (CAPPELLI, 2008 apud CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010), que são apresentados a seguir na Figura 3.

Figura 3 - Degraus da Transparência (CAPPELLI, 2008 apud CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010)



Fonte: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº45, (2010, p.103)

Desse modo utilizando-se dos princípios da transparência foram formulados os degraus, ou seja, as etapas necessárias para atingir a plenitude da transparência, que são assim definidos:

- DEGRAU 1 – Acessibilidade

A transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam

características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.

- DEGRAU 2 – Usabilidade

A transparência é realizada através das facilidades de uso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.

- DEGRAU 3 – Informativo

A transparência é realizada através da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.

- DEGRAU 4 – Entendimento

A transparência é realizada através do entendimento. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.

- DEGRAU 5 - Auditabilidade

A transparência é realizada através da auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 101-102).

Segundo Cappelli, Leite e Araújo (2010), os degraus que direcionam à transparência, em sua composição, utilizam de maneira constante o termo “efetivam”. Que quer dizer que, para alcançar as características dos princípios de cada degrau é preciso que, práticas, procedimentos e políticas existam e busquem tornar a aspiração da qualidade um fato.

Segundo Braga (2011, p.11), “O simples fato de tornar dados disponíveis não faz de uma organização transparente”. É preciso que haja um envolvimento das questões que estão relacionadas no processo de transparência. Essas questões, de

acordo com Braga (2011, p.11) “envolvem o preparo e qualificação do receptor, a forma de disponibilização dos dados pelo emissor, entre outras. Cabe avançar para classificações das organizações e na promoção da transparência em critérios objetivos”. Questões fundamentais como essas, são necessárias para que a transparência se materialize e conviva no mundo real da gestão, onde os instrumentos de avaliação são imprescindíveis para que o governante meça como anda a transparência de sua gestão e que possa emitir as orientações pertinentes a correção de trajetória, de maneira que o órgão avance nos estágios da transparência.

### **3.4 Controle e Participação Social**

#### **3.4.1 Controle Social**

O Controle Social, expressão que teve sua procedência na sociologia, é empregado de uma forma geral para indicar os mecanismos que constituem a ordem social disciplinando a coletividade e submetendo os indivíduos a determinados modelos sociais e princípios morais. Sendo assim, assevera a concordância de comportamento dos indivíduos a um rol de normas e princípios prescritos e aprovados. Também pode ser definido como um “ conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem” (MANNHEIM, 1971, p. 178 apud CORREIA, 2009).

Segundo Correia (2009) O Controle Social na teoria política, tem o significado impreciso, podendo ter diferentes sentidos a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Pode ser empregado tanto para assinalar o controle do Estado sobre a sociedade como para indicar o controle da sociedade sobre as atuações do Estado.

O Controle Social é um instrumento democrático no qual há a participação popular, no exercício do poder, coloca a vontade social como fator de avaliação para

a criação e metas a serem alcançadas no âmbito das políticas públicas. Corroborando com o Controle Social existem ainda o controle interno e o externo. Sendo o controle interno uma ferramenta que dispõe a Administração Pública para que possa haver responsabilidade nos atos públicos, com a finalidade de impedir e acautelar-se das ações ilícitas de acordo com o que está previsto no artigo 74 da Constituição Federal, servindo também de auxiliar ao controle externo.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Na obra de Rousseau, O Contrato Social, é colocado o conceito do poder pertencer ao povo e estar sobre seu controle. Com isso o autor defende um governo legítimo e sob domínio do povo, sendo considerada a necessidade de haver uma grande atenção sobre o governante devido sua disposição de atentar contra a autoridade soberana que é o povo e sua vontade.

O controle social na visão das classes da base da pirâmide social, é de que as esferas organizadas na sociedade civil que lhes representam na gestão das políticas

públicas, acolham cada vez mais, às suas demandas e os seus interesses (CORREIA, 2009).

Através do controle social, a sociedade é entrelaçada no treinamento do raciocínio e debate para politização de problemáticas que afetam a coletividade. Este padrão de gestão institui um profissional de inter-relação e negociação, que estimula a colaboração e que age na idealização e na coordenação tendo na sua essência o interesse da sociedade. No controle social, a gestão governamental opera sob vigilância da opinião pública, da população e da esfera pública política.

Segundo Correia (2009) “a expressão ‘controle social’ também tem sido alvo das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas”. A autora também aborda o ‘controle social’ durante o período em que o país era governado pelos militares, em que esse “controle” era praticado através de decretos secretos, atos institucionais e repressão sobre a sociedade, feito pela classe dominante através do Estado autoritário.

O Controle Social pode assim ser definido como o domínio que a sociedade exerce sobre o governo, é a aptidão que os grupos sociais organizados na sociedade civil têm em intervir na gestão pública, direcionando as ações do Estado e dos gastos públicos na direção dos anseios da população.

O Controle Social de acordo com o nosso Governo Federal é a sociedade civil tomando parte dos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e no cumprimento dos programas e políticas públicas. É um ato entre sociedade e Estado em que o ponto essencial é o compartilhamento de responsabilidades com a intenção de elevar o grau de efetividade e eficácia dos programas e políticas públicas (CORREIA, 2009).

O Estado do Ceará, dando sua contribuição para a efetivação do controle social no seio da população, cria Projeto de Educação Social através da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, que levará às escolas estaduais a palestra “Caminhos da Cidadania”, que abordará noções de cidadania e de como exercer o controle social. A Figura 4 a seguir mostra o Boletim Informativo da CGE noticiando o projeto.

Figura 4 – Boletim Informativo da CGE

**CGE NOTÍCIAS**

Boletim informativo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado • 18 de setembro de 2013 • Ed. 60

**CGE inicia Projeto de Educação Social com palestra "Caminhos da Cidadania" no Liceu do Ceará**

*Noções de cidadania e de como exercer o controle social serão tema das apresentações que acontecerão nas escolas estaduais*

Com a finalidade de contribuir para a melhoria do exercício da cidadania, conscientizando a população para o exercício do controle social das ações do Governo do Estado do Ceará, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), em parceria com a Secretaria da Educação (Seduc), inicia na próxima terça-feira (24), às 9h30min, com palestra inaugural no Liceu do Ceará, o projeto "Implantação de Instrumentos de Educação Social". O secretário de Estado Chefe da CGE, João Alves de Melo, e a Secretária da Educação, Izolda Cela, lançarão a Cartilha Caminhos da Cidadania na ocasião. As palestras, com uma atuação direcionada e

de caráter continuado, são destinadas inicialmente aos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino, que conta com 703 (setecentas e três) escolas, das quais 174 (cento e setenta e quatro) funcionam na Região Metropolitana.

Segundo o Secretário da CGE, a escolha de estudantes como primeiro público-alvo do projeto se deve a eles trabalharem como multiplicadores das informações em suas famílias e ciclos de amizade. "Por ser um espaço de educação, a escola é um local oportuno para a formação da cidadania. Conhecer seus direitos e deveres para exercer na plenitude sua cidadania, além de facilitar o convívio social, possibilita que o indivíduo atue de forma mais consciente e

e responsável com o patrimônio público", ressalta João Melo.

Durante as palestras, os alunos receberão a Cartilha Caminhos da Cidadania, que aborda temas como: cidadania; controle social; ética; acesso à informação; combate à corrupção; Portal da Transparência; Ouvidoria; conselhos de políticas públicas; conferências; processo eleitoral; além de informar quais são os órgãos de controle e onde e como se pode ter acesso a informações e exercer o controle da gestão pública. "Educando o jovem para o exercício da cidadania, tornamos viável que ele possa contribuir com as políticas públicas do Estado, tornando-se partícipe da administração", ressalta João Melo.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará - CGE

Finalizando, pode-se ainda dizer que o controle social é um grupo de sanções que podem ser negativas e positivas, são regras e valores culturais, modelos e condutas que são instituídos pela sociedade. É a sociedade integrada com a administração pública em busca da resolução de problemas e carências sociais com eficiência e comprometimento.

### 3.4.2 Participação Social

A participação social, segundo um conceito genérico utilizado na Sociologia tem o significado de integração, para indicar a natureza e o grau da incorporação do indivíduo ao grupo, e de norma ou valor pelo qual se avaliam tipos de organização de natureza social, econômica, política, etc. (RIOS, 1987 apud STOTZ, 2009).

Dos conceitos apresentados sobre participação social, o primeiro tem o sentido mais aberto e aponta a importância da aderência das pessoas na estruturação da

sociedade. Pela visão da sociologia, segundo Stolz (2009) “a participação é um conceito relacional e polissêmico, pois remete tanto à coesão social como à mudança social”. O envolvimento sugere condutas e ações ativas e passivas, incitadas ou não. Uma vez que a ação movimenta o indivíduo sob o ponto de vista lógico, emocional e intuitivo, o envolvimento pode ser compreendido como um princípio que dirige o conhecimento, que pode variar de acordo com os arquétipos de sociedade para cada momento histórico.

Já o segundo sentido, tem um caráter mais rigoroso e de atitude política, a participação tem um significado de democratização ou de uma larga participação da população dentro do processo de decisão. Representa a concretização, na reflexão social, de um extenso processo histórico. Stotz (2009) em seu artigo “Participação Social”<sup>13</sup> demonstra como ocorreu esse processo histórico:

Para os atenienses do século V a.c. a participação na pólis (cidade) era uma exigência da democracia (governo do povo, demos), independentemente do saber de cada um dos cidadãos sobre os assuntos de governo. Os homens livres que se abstinham de participar eram idiotas (idiotas), pois preferiam recolher-se à vida privada. Uma participação apática também era incompatível com o ideal de comunidade cidadã (Finley, 1988). Não por acaso o filósofo Aristóteles afirmou ser o homem um animal político – *zoom politikon*; esta concepção, apesar de excluir a história, declara a indissociabilidade de indivíduo, natureza e sociedade, e recusa, portanto, a ideia do indivíduo no estado de natureza, este ser abstrato, livre e racional pressuposto pela teoria do contrato social na época das revoluções burguesas. O ideal democrático incorporado na cultura política burguesa foi, durante séculos, limitado aos homens de escolarização mais elevada e renda alta. Voto qualificado e associativismo restrito caracterizaram a democracia liberal até que os movimentos operários impuseram, em decorrência de prolongada luta, o regime de sufrágio universal e a liberdade de organização e expressão característica dos regimes democráticos vigentes a partir do século XX (STOTZ, 2009).

---

<sup>13</sup> Publicado no site <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/parsoc.html>. Acesso em 29/10/2012.

José Arthur Rios (apud STOTZ, 2009) formula um significado especial para participação, nos termos que se segue:

Lema e tópico central em programas e doutrinas reformistas generalizadas a partir dos anos 60, quando se pensou em contrapor à massificação, à centralização burocrática e aos monopólios de poder o princípio democrático segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado (RIOS, 1987).

Nessa acepção ficou claro que a ciência social, como tema, as suas considerações são alvos das mais variadas interpretações de acordo com o contexto em que esteja inserido. De acordo com Goldmann (1986) apud Stotz (2009), “se todo fato social é histórico e vice-versa, não há fatos sociais sem as correspondentes doutrinas ou teorias por meio das quais se tornam conscientes”. Ainda, segundo Stotz (2009):

A primeira parte da frase pode ser entendida como uma crítica ao socialismo no contexto da 'guerra fria' (competição tecnológica e equilíbrio baseado no poder nuclear) entre EUA e URSS, países líderes dos dois sistemas, capitalista e socialista, em que se dividiu o mundo entre 1945 e 1989. Contudo, ao se examinar a segunda parte da frase, conclui-se que a crítica é extensiva àqueles países, situados no bloco capitalista, nos quais a burguesia nacional deteve um poder econômico e político tão concentrado que a democracia formal mal conseguia ocultar um governo ditatorial oligárquico em meio à sua situação generalizada de desigualdade e pobreza.

Com essa última conjuntura, o termo participação foi inserido no programa do governo dos Estados Unidos chamado de Aliança para o Progresso, em que consistia de ajuda social e econômica para países da América Latina no período de 1961 a 1970. O programa tinha caráter reformista que antevia a participação como formas de incluir a população no processo de urbanização e industrialização dos países de economias capitalistas periféricos e dependentes, de maneira a aumentar o mercado consumidor, e ampliar a harmonia social e impedir, de modo prévio, as investidas socialistas, como ocorreu em Cuba com a tomada do poder por Fidel Castro no ano de 1959 e a conseqüente implantação do socialismo em 1961 (VALLA, 1986 apud STOTZ, 2009). No decorrer dessa fase são criadas diversas espécies de participação como a integração de grupos marginalizados, desenvolvimento comunitário,

modernização e mutirão. No Brasil durante os governos militares (1964 a 1984), foi criada a estratégia de atendimento às carências das populações “marginalizadas” do desenvolvimento econômico que tem permanecido até os dias atuais e as Ações Cívicas-Sociais. Já nos anos 1980, o foco da participação popular, passa a não mais ser ligada ao processo desenvolvimentista capitalista, mas sim à criação e implementação de políticas públicas direcionadas às classes trabalhadoras (STOTZ, 2009), e nos dias atuais também as classes menos favorecidas.

Segundo Stotz (2009):

[...] definir participação social implica entender as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem com o objetivo de “ influenciar a formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social (saúde, educação, habitação, transporte, etc.)” . Tais ações expressam, simultaneamente, concepções particulares “ da realidade social brasileira e propostas específicas para enfrentar os problemas da pobreza e exploração das classes trabalhadoras no Brasil” (VALLA e STOTZ, 1989, apud STOTZ, 2009).

Nota-se, dessa forma, que a concepção de participação, até em seu significado social, é solidária da complexidade do poder, através de diferentes óticas políticas, porém sempre abrange um acréscimo ou contenção das carências individuais e comunitárias dos que vivem e labutam as próprias custas.

### **3.5 Portal da Transparência no Brasil**

A publicidade, o acesso as informações oficiais e a transparência são direitos essenciais para qualquer cidadão que pertença a uma sociedade regida pelos princípios da democracia. No Brasil, esta norma, consta na Constituição Federal em seu artigo 163 e é regulamentada através de lei específica. A Lei Complementar de nº 131/2009 de 27 de maio de 2009, chamada de lei da transparência, foi criada para alterar a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, também conhecida de Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange a transparência da gestão. Sua vigência foi

a partir da data de sua publicação e traz como novidade a deliberação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e em tempo real, as informações pormenorizadas sobre sua execução financeira e orçamentária. Além do que, a LC nº 131/2009 fez com que fosse obrigatória a adesão, por todos os entes que compõem a Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle.

Os prazos para a adoção de tais dispositivos, também foram estabelecidos pela LC nº 131/2009 para União, Estados e Municípios e são assim definidos:

- 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes – maio de 2010;
- 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes – maio de 2011;
- 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes – maio de 2013.

As penalidades previstas caso não seja cumprido os prazos, de acordo com a LC nº 131/2009, será a impossibilidade de receber transferências voluntárias da União, bem como o titular do poder executivo estará sujeito a responder por crime de responsabilidade.

Ainda de acordo com a LC nº 131/2009, que é regulamentada pelo Decreto nº 7.185/2010, as informações relacionadas aos atos praticados pelos órgãos gestores durante a execução financeira e orçamentária, devem ser disponibilizadas em meio eletrônico e em tempo real, de modo que permita acesso irrestrito a população de pelo mínimo os seguintes assuntos:

I - quanto à despesa:

a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;

b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;

c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;

d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e

f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

a) previsão;

b) lançamento, quando for o caso; e

c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

De acordo com a lei, no seu artigo 1º, os dados devem ser disponibilizados em tempo real, no entanto, isso não quer dizer que uma receita ou despesa tenha que ser colocada para consulta no momento que a operação seja efetuada. Segundo o Decreto nº 7.185/2010, que regulamenta a LC nº 131/2009, o termo “tempo real” quer dizer que as informações têm que estar disponíveis até:

[...] o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento;

O primeiro Portal da Transparência criado em meio eletrônico foi o Portal da Transparência do Governo Federal, que foi lançado em novembro de 2004 por iniciativa da Controladoria Geral da União – CGU, tendo a sua frente na época o ministro da Controladoria-Geral da União Waldir Pires. Tinha como objetivo aumentar a transparência da gestão pública permitindo ao cidadão acompanhar a aplicação do recurso público federal. O *site* ainda oferece diversas informações sobre temas importantes como, controle social, convênios, licitações e contratos, entre outros.

Em atendimento aos dispositivos previstos pela Lei Complementar nº 131/2009, a partir de maio de 2010, o Portal da Transparência do Governo Federal passa disponibilizar informações inerentes a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária. As informações que alimentam o Portal, são fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF). A figura 5 mostrar a página inicial do Portal da Transparência do Governo Federal.

Figura 5 – Portal da Transparência do Governo Federal

The screenshot displays the official website of the Federal Government's Transparency Portal. The interface is organized into a grid of functional areas. On the left, there are vertical navigation menus for 'CONSULTAS', 'GRÁFICOS E DOWNLOADS', and 'INFORMAÇÕES'. The central and right portions of the page contain various data entry forms and informational banners. Key sections include 'SERVIDORES' with filters for 'Despesa - Empenho, liquidação e pagamento' and 'Despesas - Pagamento', and 'Transferências de Recursos' with filters for 'Estado/Município' and 'Programa'. A 'DADOS DO PORTAL - DESPESAS' section at the bottom provides summary statistics: 'Recursos registrados (mensal): R\$ 11.430.623.738.864,40' and 'Informações registradas: 1.624.911.189'. The footer identifies the 'Controladoria Geral da União' and includes the slogan 'MÁS VOTO É MÁS VER PRAZERA'.

A partir do exemplo do Governo Federal, os demais Estados da Federação iniciaram a criação de seus portais de acordo com as suas legislações, e em conformidade com a Lei Complementar nº 131/2009 e o Decreto nº 7.185/2010. A seguir mostraremos algumas páginas de alguns estados.

## 1) Portal da Transparência do Estado de São Paulo.

Além das exigências legais para um Portal da Transparência, traz informações complementares como Alimentação Escolar, Gastos com Pagamentos de Diárias, Organizações Sociais e Investimentos Realizados. Ainda conforme consta no portal, há uma apresentação descrevendo-o no *Link* "Sobre o Portal" que diz:

O Governo do Estado de São Paulo há muito vem promovendo iniciativas com o objetivo de divulgar para a sociedade, como um todo, as informações produzidas pela Administração Pública e a par da crescente evolução dos meios de comunicação, em especial da rede internet, não resta dúvida que este é o mais eficaz canal de interlocução entre o governo e a sociedade.

Neste sentido, o Estado de São Paulo conta hoje com os chamados "portais" onde se encontram não apenas informações organizadas como também dados em formato aberto, como estímulo à criação de novos serviços eletrônicos, promoção da transparência e melhoria da qualidade das informações de interesse da sociedade.

Entre tantos, destacamos respectivamente o "Prestando Contas", hospedado no *site* da Secretaria da Fazenda, com uma gama de informações obtidas dos sistemas de execução orçamentária-financeira e patrimonial, do banco de dados referente aos servidores públicos estaduais, entre outras fontes e o "Governo Aberto" gerido pela Secretaria de Gestão Pública.

O Portal da Transparência Estadual foi previsto no Decreto nº 57.500, de 8/11/2011, sob a responsabilidade da Corregedoria Geral da Administração e será introduzido de forma gradual e ampliado na medida em que novas demandas sejam percebidas junto à sociedade.

O objetivo deste Portal é tornar disponível, na rede mundial de computadores, os dados e as informações decorrentes da atuação do Governo, de forma clara, objetiva e simplificada.

Na figura a seguinte veremos a página inicial do Portal do Estado de São Paulo na sua versão atual que pode ser acessado no endereço [www.transparencia.sp.gov.br/](http://www.transparencia.sp.gov.br/).

Figura 6 – Portal da Transparência do Estado de São Paulo

## 2) Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro.

O Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro não é um site independente, ele está inserido no site da Secretaria da Fazenda como um de seus componentes e é chamado de Transparência Fiscal. Ele atende o que determina a legislação, de acordo o que escrito em sua página:

O Portal da Transparência Fiscal tem por objetivo fornecer principalmente as informações previstas nas Leis Complementares 101/00 e 131/09.

O Portal da Transparência Fiscal é mais um canal à disposição do cidadão para acompanhar as finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro, isto é, as receitas arrecadadas e as despesas realizadas pela Administração Pública. O contribuinte poderá acessar o site sem o uso de senha.

O portal também visa permitir o controle social das finanças públicas estaduais. Com isso, a meta é elevar o grau de transparência das

informações acerca da gestão pública, permitindo ao cidadão participar e fiscalizar a utilização dos recursos públicos pelo Governo Estadual.

Figura 7 – Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro



Endereço de acesso:

[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/sitios/sitios-transparencia-navigation/coluna1/inicioTransparencia?\\_afLoop=1051578921995000&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=vne4sunwn\\_510](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/sitios/sitios-transparencia-navigation/coluna1/inicioTransparencia?_afLoop=1051578921995000&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=vne4sunwn_510)

3) Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

É um portal com site independente, tem como lema “Seja um fiscal da correta utilização dos recursos públicos”, pode ser acessado pelo endereço eletrônico <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Também se encontra em consonância com a legislação no que tange as informações obrigatórias, embora, sentíssemos falta de uma apresentação sobre o portal como nos dois anteriores, São Paulo e Rio de Janeiro. A figura 8 apresenta sua página inicial.

Figura 8 – Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais



#### 4) Portal da Transparência do Estado da Bahia.

Este, podemos dizer que é mais um portal sem “identidade própria”, ou seja, está dentro de um outro sítio, no caso como componente do sítio da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado da Bahia no *link* com o nome “Transparência Bahia”, ou então acessando direto após uma busca no *Google* no *link* <http://sistemas.sefaz.ba.gov.br/sistemas/tbweb/modulos/home/main.aspx>.

Em sua apresentação consta:

A Bahia vive um singular momento político. E diante do compromisso de ampliar verdadeiramente o diálogo constante e aberto com a sociedade que o Governo da Bahia toma a iniciativa de abrir mais um importante canal de comunicação com a população baiana: o Transparência Bahia. Um instrumento de consulta e acompanhamento da aplicação dos recursos do Estado.

No Transparência Bahia, o cidadão poderá ver todos os números das receitas, despesas, gastos com educação, saúde, os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e consultar todos os pagamentos feitos pelo Estado às empresas ou pessoas físicas fornecedoras ou prestadoras de

serviço e em que esse recurso foi aplicado. Ou seja, toda a população baiana terá direito a senha das contas públicas, das contas de todos nós.

O Transparência Bahia funcionará como mais um canal de ligação com os cidadãos e espaço de construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A figura 9 apresenta a página inicial do Portal da Transparência do Estado da Bahia.

Figura 9 - Portal da Transparência do Estado da Bahia



##### 5) Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul.

O Estado do Rio Grande do Sul possui o seu próprio portal independente de outro sítio, que pode ser acessado pelo endereço <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginalInicial.aspx>. Preenche os requisitos necessários a um Portal da Transparência conforme a legislação específica, além de outras informações de caráter elucidativo e educativo como Participação e Controle Social, Notas Explicativas e Fórum. Vale destacar o item fórum, pois é uma ferramenta única entre os sítios pesquisados. Segundo o referido sítio sobre o Fórum:

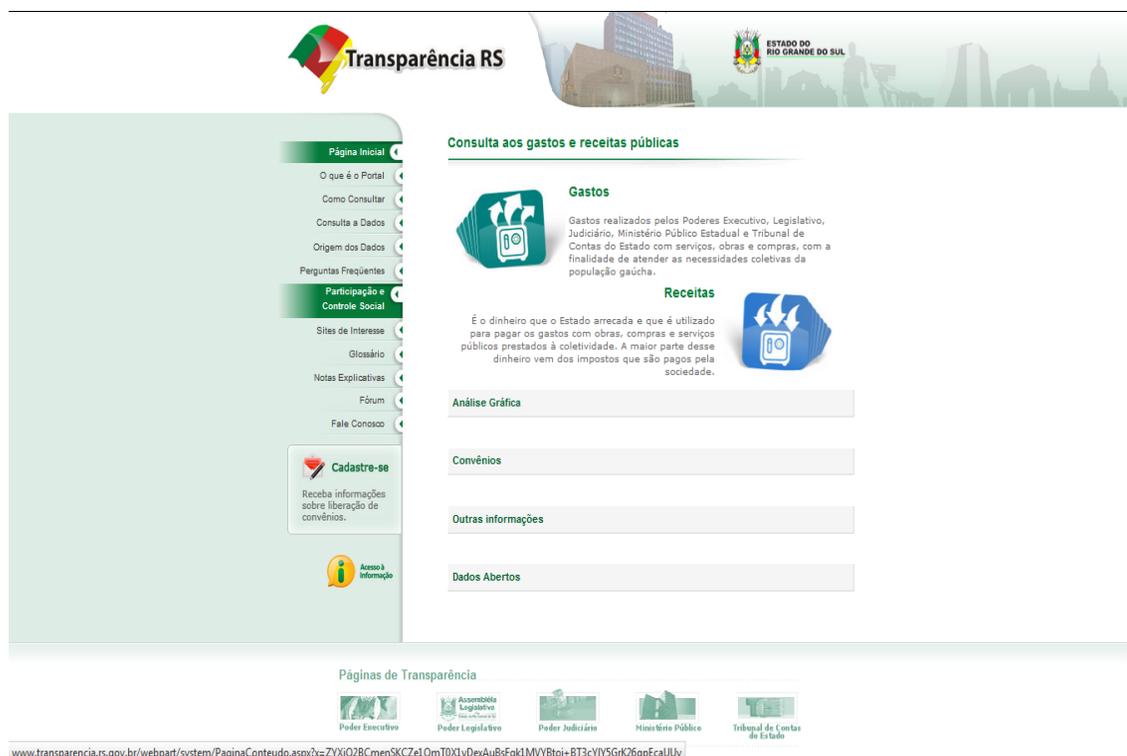
O Fórum do Portal da Transparência é um espaço destinado aos usuários, para tratar sobre matéria relacionada com a Administração Pública.

O compartilhamento de informações e o esclarecimento sobre finanças públicas, transparência, participação, políticas públicas, gestão, destinação dos recursos e outros assuntos pertinentes poderão ser abordados aqui.

A participação de integrante do setor público estadual no Fórum poderá eventualmente acontecer, sempre que houver necessidade de algum esclarecimento visando a orientar positivamente a discussão.

A figura 10 mostra a página de entrada do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 10 - Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul



Como podemos observar nos cinco portais apresentados, há coerência quanto ao aspecto do cumprimento da legislação, pois de uma maneira ou de outra, todos contemplam os requisitos necessários para que um sítio seja considerado como Portal da Transparência, apesar de alguns não terem um sítio dedicado e serem parte integrante de uma página de outra secretaria. Quanto a isso, não há impedimento legal para que ocorra tal fato, só que a nosso ver o Portal da Transparência deveria ter o seu próprio sítio dedicado e independente de outro. Outro fator digno de nota, é o canal de comunicação com a população existente nos sítios abordado no presente

trabalho chamado de “Fale Conosco”, que de acordo com o Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul é definido como um canal que “recebe, examina e dá andamento a sugestões, reclamações e dúvidas sobre o conteúdo e navegação bem como a denúncias referentes ao uso de patrimônio e recursos públicos do Estado”. A seguir trataremos do Portal da Transparência do Estado do Ceará de uma forma mais particularizada, já que o mesmo é o objeto de nosso estudo.

### **3.6 Portal da Transparência no Estado do Ceará**

O Portal da Transparência do Estado do Ceará foi criado em 2007 por iniciativa do Governo Estadual, através da Lei Estadual n.º 13.875/2007 no seu Artigo 15-B e disciplinado em sua operacionalização pelo Decreto 30.939/2012. Tudo em consonância com a Lei Complementar Federal n.º 131/2009 e a Lei Complementar Federal n.º 101/2000. Tendo como alvo propiciar ao cidadão um acesso mais simplificado as principais informações do Governo do Estado do Ceará, permitindo um acompanhamento do montante de recursos públicos arrecadados e como eles estão sendo empregados. Segundo o próprio Portal “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”.

Ainda segundo o Portal na sua seção “Sobre o Portal da Transparência”:

O Portal da Transparência 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.

Nele podem ser encontradas informações pormenorizadas a respeito das receitas e despesas do Governo do Estado do Ceará, em atendimento a Lei Complementar Federal n.º 131/2009 e ainda o Portal permite o acompanhamento dos contratos e convênios firmados pelo Governo do Estado do Ceará. Através de um sistema de monitoramento desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE é possível identificar

os contratos e convênios celebrados no âmbito da Administração Pública Estadual.

Com advento da Lei Federal 12.527/2011, lei que regula o acesso a informações, e a Lei Estadual 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 a dados públicos.

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.

A versão inicial do Portal da Transparência do Estado do Ceará continha somente informações básicas previstas em lei, e mais algumas complementares como: “Pesquisa de Publicações no Diário Oficial”, “Acompanhamento de Processos” e “Pesquisa de Licitações”, além da importantíssima ferramenta de comunicação direta com o público o “Fale Conosco”, em que era possível fazer comentários, críticas e sugestões sobre os serviços nele contido que levaram o portal a um contínuo aprimoramento no decorrer dos anos. Ainda nessa seção do “Fale Conosco” existia um ícone com um *link* que direcionava ao Sistema de Ouvidoria (SOU) onde era possível segunda essa página do portal “denunciar irregularidades no uso do dinheiro público, sugerir e/ou solicitar orientações sobre ações do Governo Estadual”.

Nas figuras a seguir mostraremos algumas páginas dessa primeira versão do Portal da Transparência do Estado do Ceará, como sua página inicial, página do Fale Conosco, páginas de Contratos e Convênios, Realização da Receita, Execução da Despesa e Indicadores fiscais.

As duas primeiras figuras, a 11 e 12, são das páginas “Inicial” e “Fale Conosco”.

Figura 11 - Página inicial do Portal da Transparência do Estado do Ceará

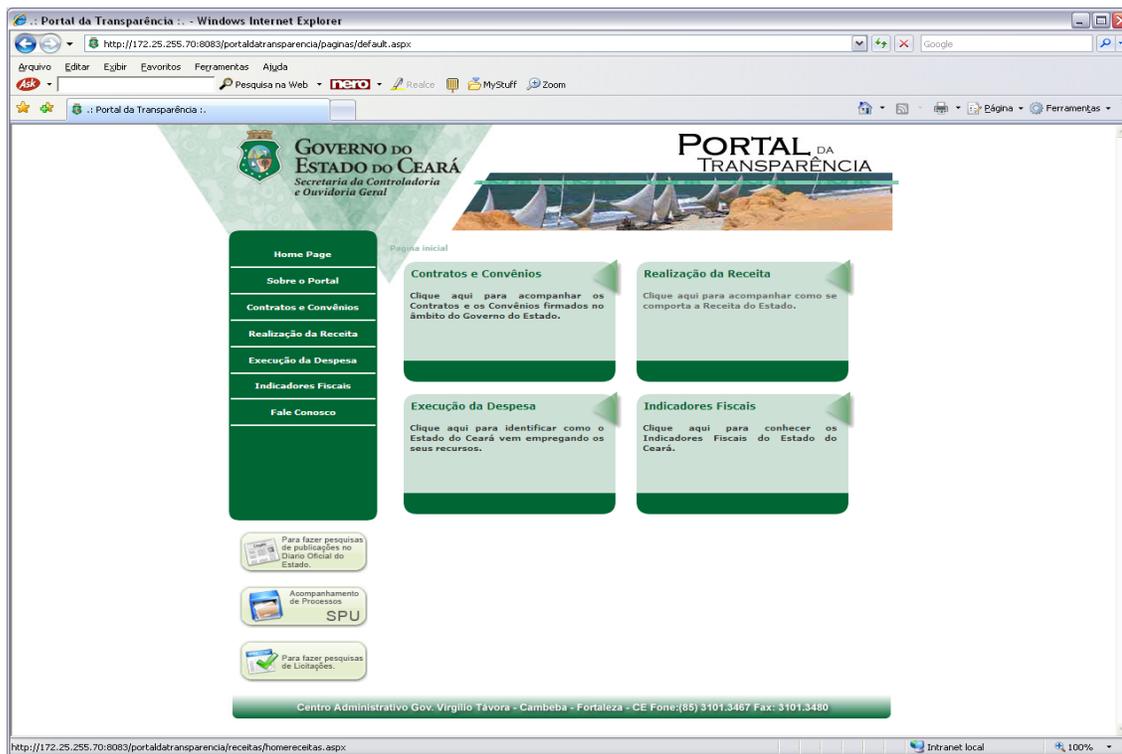
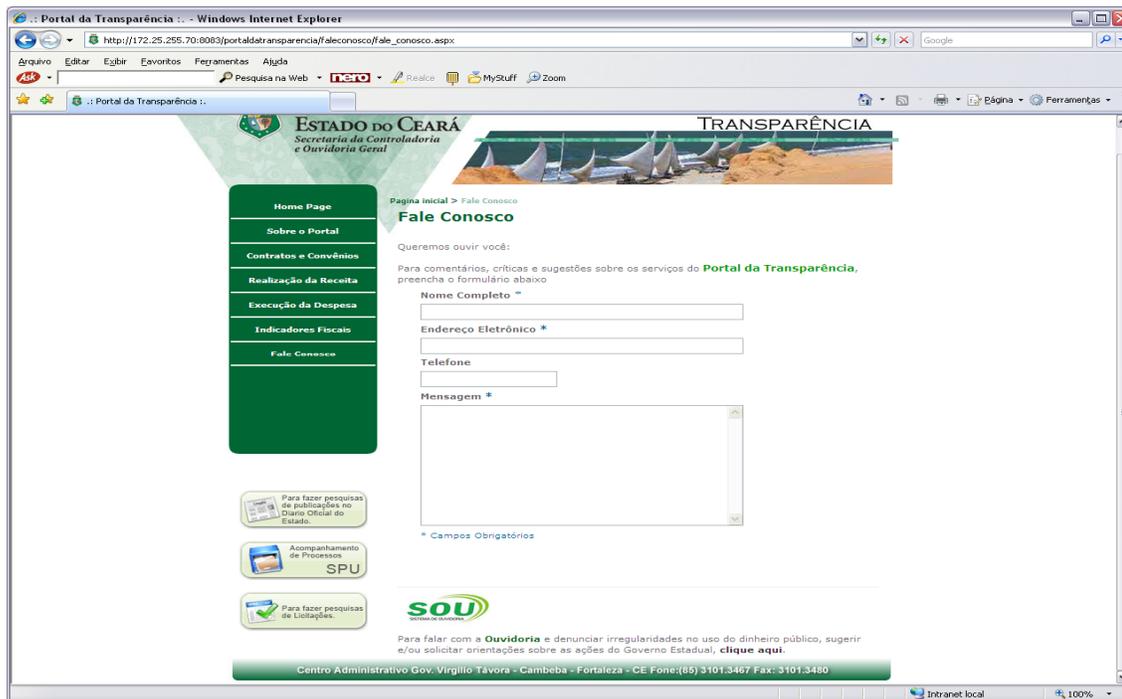
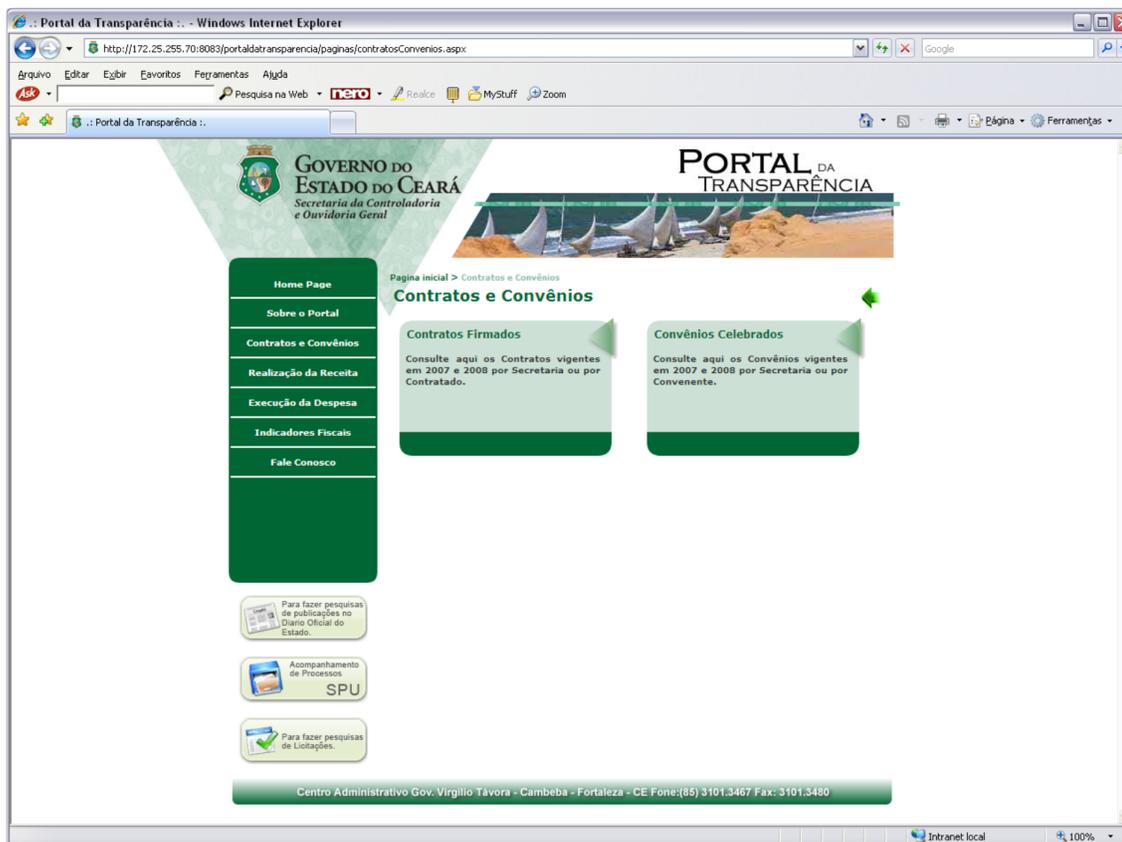


Figura 12 - Página do Fale Conosco



Na figura 13, mostra a página referente a Contratos e Convênios, onde é possível acompanhar todos os contratos e convênios firmados pelo governo estadual.

Figura 13 - Página Contratos e Convênio



Na figura 14, é apresentada a página em que pode ser acompanhada a Evolução da Receita. Tanto as receitas próprias como os recursos recebidos em transferências.

Figura 14 – Realização da Receita



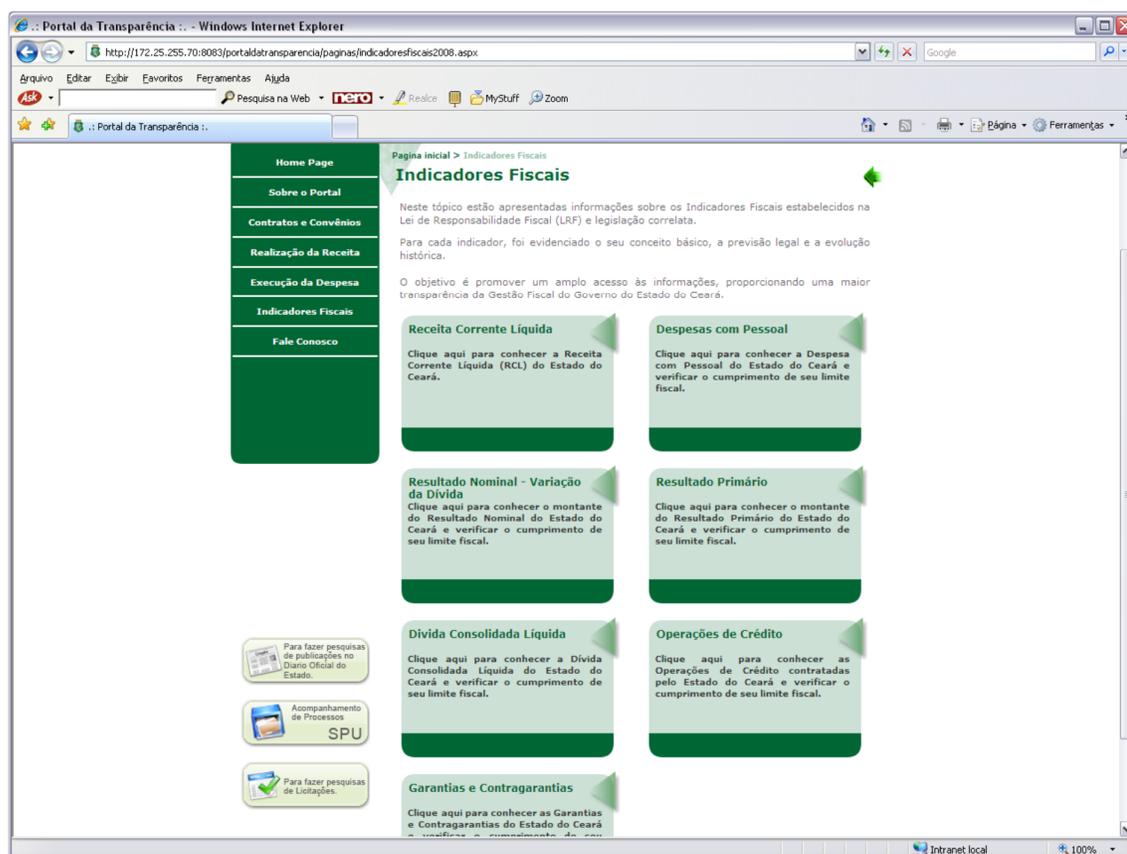
A página seguinte, indicada na figura 15, é a página dedicada a Execução da Despesa. Ela apresenta como os recursos do Estado do Ceará são aplicados.

Figura 15 – Execução da Despesa



O último ponto da página principal a ser apresentado, na figura 16, é a dos Indicadores Fiscais. Tópico onde estão compreendidos os indicadores estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e legislação correspondente. Os indicadores exigidos são; Receita Corrente Líquida, Despesa com Pessoal, Resultado Nominal – Variação da Dívida, Resultado Primário, Dívida Consolidada Líquida, Operações de Crédito e Garantias e Contragarantias.

Figura 16 – Indicadores Fiscais



A Responsabilidade Fiscal do Governo do Estado do Ceará também estava evidenciada através dos principais indicadores que o Estado é obrigado a cumprir, nos quais foram apresentados na figura acima.

Em 2010, o portal passa pelo seu primeiro aperfeiçoamento, fruto do crescimento das demandas ao portal e das sugestões apresentadas pelos cidadãos através do Fale Conosco. Suas páginas tiveram uma reformulação do *layout* e

agregaram mais informações, passando a ter o formato apresentado nas figuras a seguir de algumas seções dessa nova versão do portal.

Figura 17 – Página Inicial da Segunda Versão do Portal da Transparência

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

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

 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.

**Acesso Rápido**

 Sistema de Ouvidoria

 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 Úteis**

O QUE VOCÊ PRECISA?

Escolha uma Opção

2008 - Governo do Estado do Ceará. Todos os Direitos Reservados

Figura 18 – Contratos e Convênios 2º 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

Home > Contratos Convênios

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)

Contratos Convênios

Consulte aqui os Contratos vigentes a partir de 2007.

Pesquisar Por:

Orgão Responsável: SECRETARIA DO TURISMO

Orgão Vinculado: Todos os Orgão Vinculados

Credor:

Objeto:

Por Dados:  Vigência  Publicação  Limpar Dados

Datas: Início: Término:

Pesquisar

Contratado	Objeto	Gestor	Contrato	Empenhado	Pago
SPIRAX COM E ART DE PAPELARIA ARMARINHOS	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO: GRAMPEADOR DE CHAPA (12 UNID.), APO ...	SETUR	356,90	356,90	0,00
	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE				

Figura 19 – Realização da Receita da 2º versão do portal

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

Home > Realização Receita

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)

Os valores apresentados a seguir se referem às Receitas do Estado do Ceará. É possível realizar duas consultas nesse item: os recursos totais auferidos pelo Governo e uma consulta detalhada para os valores recebidos em transferência.

Receitas Totais do Estado Recursos Recebidos em Transferências

Consulte aqui o total de recursos auferidos pelo Estado do Ceará

Selecione o Ano: 2011

Receitas Totais do Estado - 2011 (Em R\$)

Descrição	Valor
RECEITAS CORRENTES	15.692.331.348,40
RECEITAS DE CAPITAL	1.402.491.692,65
<b>Totais:</b>	<b>17.094.823.041,05</b>

FONTE: SIC/SEFAZ  
Informações disponibilizadas em tempo real, nos termos do Art. 2º, § 2º, inciso II do Decreto Federal 7.185/2010.

Figura 20 – Execução da Despesa da 2ª versão do portal

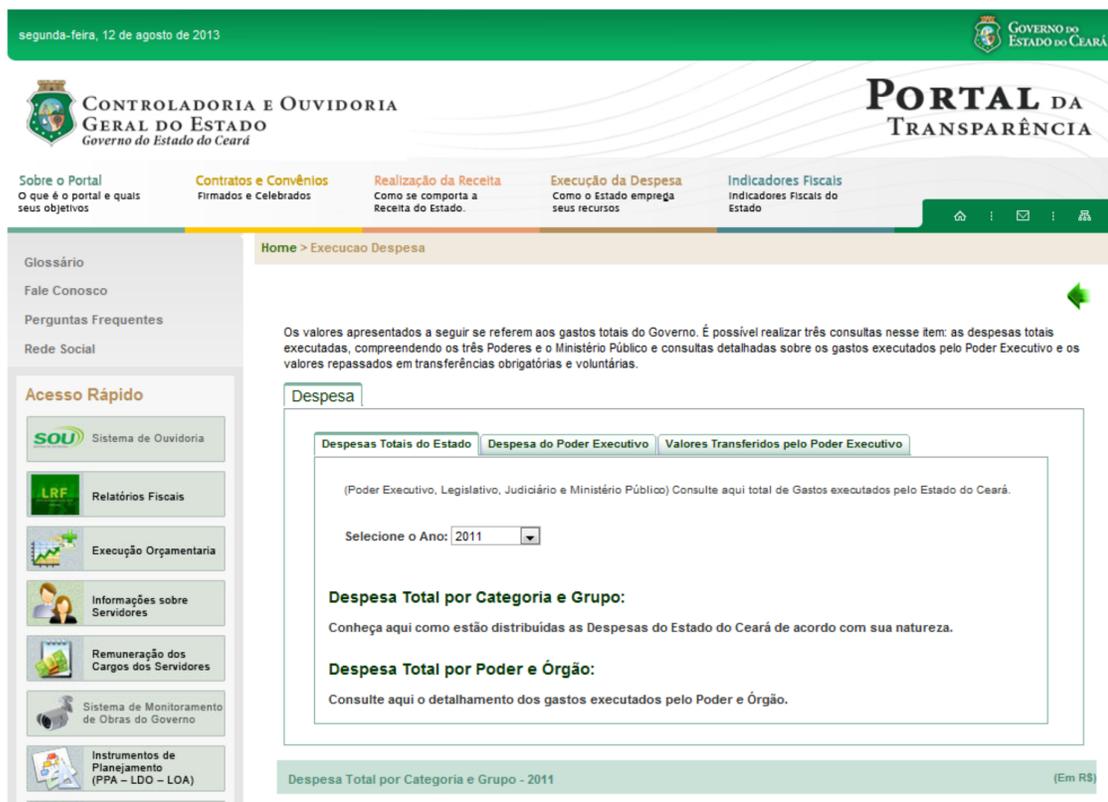
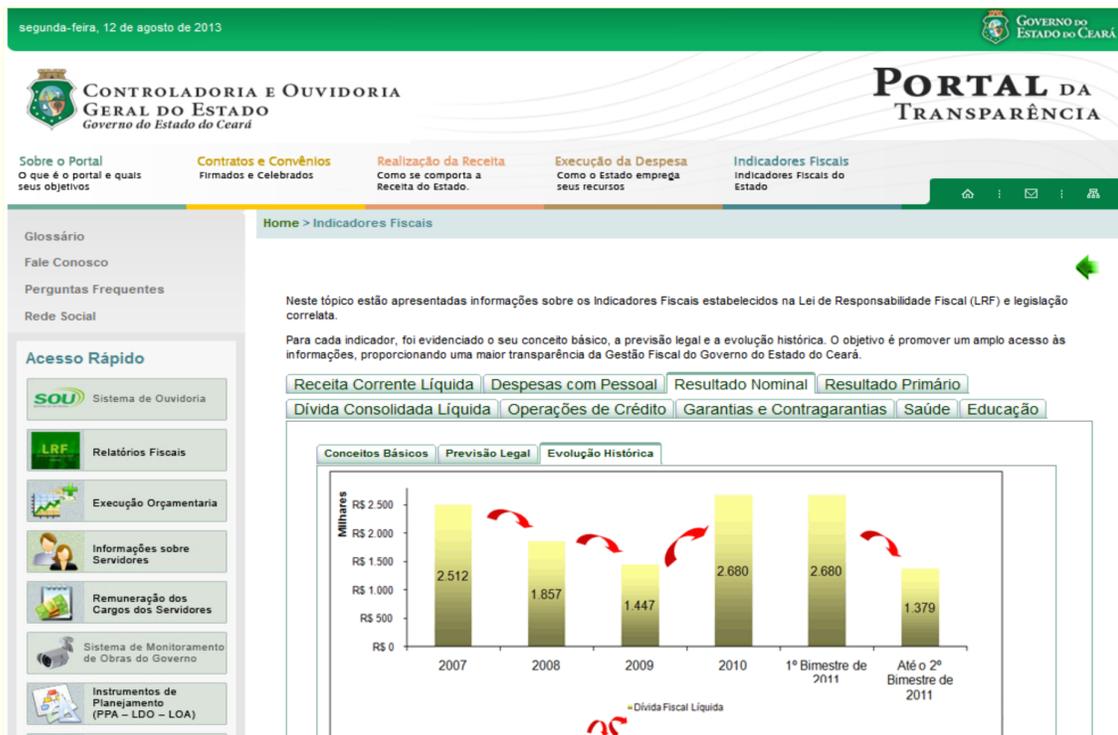


Figura 21 – Indicadores Fiscais da 2ª versão do portal



Essa 2ª versão do Portal da Transparência, na parte referente ao “Fale Conosco”, além de poder se comunicar através de *email*, foi disponibilizado um número telefônico para um contato mais direto com o público.

Após um levantamento realizado pelo *site* Contas Abertas em 2010 nos Portais da Transparência estaduais, foi elaborado um *ranking* utilizando um índice chamado de “Índice da Transparência”, que era alcançado através do preenchimento de vários quesitos pelos portais estaduais. Nessa primeira pesquisa de índice de transparência, o Portal do Estado do Ceará ficou em vigésimo lugar entre os 26 Estados mais o Distrito Federal, com nota de 4,18, conforme quadro de classificação a seguir extraída do Relatório Índice de Transparência 2012, editado pela organização Contas Abertas:

Quadro 2 – Classificação em 2010 (continua)

<b>POS.</b>	<b>ESTADO</b>	<b>NOTA</b>
1	SP	6,96
2	PE	6,91
3	RS	6,29
4	PR	6,07
5	MG	5,60
6	SC	5,56
7	RO	5,38
8	ES	5,36
9	AM MA	5,24

11	AL	5,20
12	GO	5,16
13	RJ	5,09
14	PB	5,07
15	DF	4,80
16	PA	4,65
17	TO	4,62
18	MS	4,44
19	SE	4,33
20	CE	4,18
21	MT	3,93
22	AP	3,85
23	AC BA RN	3,82
26	RR	3,31
27	PI	3,04
<b>MÉDIA</b>		<b>4,88</b>

Tal fato ocasionou por parte da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, uma completa reformulação no portal para que atendesse a todas as recomendações feitas pelo Contas Abertas e com isso subisse no *ranking* da transparência.

Para a construção dessa 3ª versão do Portal Transparência do Estado do Ceará, em atendimento as observações do “Contas Abertas” e as exigências da recém lançada Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso a Informação, foi contratada através de licitação uma empresa especializada em desenvolvimento de *sites*.

Nessa 3ª versão do Portal Transparência do Estado do Ceará, que é a atual, seu *layout* foi totalmente reformulado resultando em *site* moderno e arrojado cheio de novas funcionalidades. De visual agradável, com paisagens cearenses no plano de fundo, esse novo portal apresenta uma gama variada de informações e novidades que não existiam nas versões anteriores, tais como: Banco de ideias, Notícias do Estado do Ceará, Vídeos do Estado do Ceará, Invista no Ceará, *Links Úteis*, etc. Além dos *links* no topo da página que levam as informações sobre Planejamento e Execução

Orçamentária, Prioridades de Governo, Modelo de Governança, e Oportunidades de Investimento. Cada *link* desses leva para uma outra página onde há um vasto leque de dados disponível ao cidadão para consulta.

Com essa recente reformulação o portal passou do 20º lugar para o 7º lugar, subiu 13 posições sendo o Estado que mais galgou posições de acordo com a Quadro 3.

Quadro 3 – Classificação em 2012

<b>POS.</b>	<b>ESTADO</b>	<b>NOTA</b>
1	SP	9,29
2	ES	8,73
3	PE	7,87
4	RJ	7,80
5	MG	7,38
6	RO	7,13
7	CE	7,09
8	SC	6,91
9	PB	6,56
10	RS	6,27
11	RN	6,07
12	AL	5,85
13	DF	5,58
14	PR	5,58
15	TO	5,35
16	GO	5,11
17	MA	5,07
18	AM	5,02
19	AP	5,00
20	BA	4,78
21	AC	4,42
22	PA	4,15
23	RR	4,11
24	PI	3,96
25	SE	3,49
26	MT	3,38
27	MS	2,98
<b>MÉDIA</b>		<b>5,74</b>

Nas figuras a seguir serão apresentadas algumas páginas dessa terceira edição do Portal Transparência do Estado do Ceará.

Figura 22 – Página Inicial

Figura 23 – Página Planejamento e Execução Orçamentária

Figura 24 – Página Planejamento e Execução Orçamentária (continuação da página)

Receita Corrente Líquida  
Resultado Nominal  
Resultado Primário  
Saúde

Relatórios Fiscais  
Relatório de Gestão Fiscal  
Relatório Resumido de Execução Orçamentária

Balanco Geral do Estado

Relatório e Parecer Prévio do Controle Externo

Leis Orçamentárias  
Lei de Diretrizes Orçamentárias  
Lei Orçamentária Anual  
Plano Plurianual

Acompanhamento de Obras  
Edificações  
Obras Rodoviárias

Invista no Estado do Ceará

Banco de Ideias Ajude o Ceará

Links úteis  
Sites e links úteis

219 pessoas curtiram isso

2011 - Governo do Estado do Ceará. Todos os Direitos Reservados  
CISE - Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - Av. Gal. A. Buqueres Lima - Edifício SEPLAG - 2º Andar - 60.822-325 - Cambeba

Figura 25 – Página Prioridade de Governo

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA  
www.transparencia.ce.gov.br

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

PÁGINA INICIAL PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRIORIDADES DE GOVERNO MODELO DE GOVERNANÇA OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTO

Políticas de Governo

Principais Empreendimentos

Investimentos por Município

Copa do Mundo da FIFA™

Adição de 2 Estações do Metrô

Estádio Castelão

VLT - Parangaba Mucuripe

Resultados

IMPRIMIR A+ A-

**PRIORIDADES DE GOVERNO**

Políticas de Governo Domingo, 13/09/2013

Política de Governo para o período 2012-2015

A execução de políticas públicas estão apoiadas em três grandes Eixos de Governo:

**Sociedade Justa e Solidária;  
Economia Para Uma Vida Melhor;  
Governo Participativo, Ético e Competente.**

Esses eixos estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento social e econômico para a superação das desigualdades, aglutinando forças de forma colaborativa, buscando soluções e tomando decisões que fortaleçam a identidade da população e promovam o progresso do Estado.

**Sociedade Justa e Solidária**  
A premissa de fazer mais e melhor para todos levou à definição do grande eixo da política de governo "Sociedade Justa e Solidária". Como destaque, estão as ações voltadas para educação, saúde e segurança.  
Educação como vetor de promoção do desenvolvimento pessoal, social e econômico, e geradora de oportunidades para a construção de uma sociedade sustentável.  
Em igual nível de prioridade, assegurar saúde como direito de todos exigirá do Governo Estadual promover a melhoria da capacidade da gestão do setor para garantir um sistema de saúde humanizado.  
Envolve ainda a determinação política de enfrentar a criminalidade e a violência e melhorar o sentimento de segurança e tranquilidade dos cearenses exigindo do Governo investimentos em serviços de inteligência e articulação com as redes de segurança estaduais e nacional.

**Economia Para Uma Vida Melhor**  
O Eixo voltado a desenvolver a economia para uma vida melhor exige a superação do grande desafio de conjugar estratégias de crescimento econômico com uma gestão ambiental, que garanta sustentabilidade ao processo de desenvolvimento, com organização do território e inclusão social. Significa promover o desenvolvimento com inclusão produtiva da população, expandindo o emprego e a renda e reduzindo as disparidades regionais.

**Eixo Governo Participativo, Ético e Competente**

Figura 26 – Página Prioridade de Governo (continuação)

Estádio Castelão  
VLT - Parangaba Mucuripe

Resultados

Política de Governo para 2012 - 2015

**Sociedade Justa e Solidária**

Esses eixos estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento social e econômico para a superação das desigualdades, aglutinando forças de forma colaborativa, buscando soluções e tomando decisões que fortaleçam a identidade da população e promovam o progresso do Estado.

A premissa de fazer mais e melhor para todos levou à definição do grande eixo da política de governo "Sociedade Justa e Solidária". Como destaque, estão as ações voltadas para educação, saúde e segurança.

Educação como vetor de promoção do desenvolvimento pessoal, social e econômico, e geradora de oportunidades para a constituição de uma sociedade sustentável.

Em igual nível de prioridade, assegurar saúde como direito de todos exigirá do Governo Estadual promover a melhoria da capacidade da gestão do setor para garantir um sistema de saúde humanizado.

Envolve ainda a determinação política de enfrentar a criminalidade e a violência e melhorar o sentimento de segurança e tranquilidade dos cearenses exigindo do Governo investimentos em serviços de inteligência e articulação com as redes de segurança estaduais e nacional.

**Economia Para Uma Vida Melhor**

O Eixo voltado a desenvolver a economia para uma vida melhor exige a superação do grande desafio de conjugar estratégias de crescimento econômico com uma gestão ambiental, que garanta sustentabilidade ao processo de desenvolvimento, com organização do território e inclusão social. Significa promover o desenvolvimento com inclusão produtiva da população, expandindo o emprego e a renda e reduzindo as disparidades regionais.

**Eixo Governo Participativo, Ético e Competente**

O eixo envolve políticas públicas inovadoras, que pressupõem a intersetorialidade para a garantia de direitos e a redução das desigualdades sociais. Objetiva ainda buscar excelência na administração pública, por meio de métodos, técnicas e processos inovadores de gestão, fortalecendo a governança democrática e transparente.

Saiba mais consultando abaixo o link Plano Plurianual 2012-2015

Fonte: <http://www.seplag.ce.gov.br/>  
Mensagem do Governo - Plano Plurianual 2012-2015

Links:

- Acompanhe aqui os resultados obtidos
- Plano Plurianual 2012 - 2015



Invista no Estado do Ceará

Banco de Ideias Ajude o Ceará

Links úteis Sites e links úteis

Tweetar (10) Curtir 219 pessoas curtiram isso.

2011 - Governo do Estado do Ceará. Todos os Direitos Reservados  
CGE - Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - Av. Gal Afonso A. Buquerque Lima - Edifício SEPLAG - 2ª Andar - 60.822-325 - Cambé - Fortaleza/CE

Figura 27 – Página Modelo de Governança

PORTAL DA  
**transparência**  
[www.transparencia.ce.gov.br](http://www.transparencia.ce.gov.br)

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

PÁGINA INICIAL PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRIORIDADES DE GOVERNO **MODELO DE GOVERNANÇA** OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTO

Gestão Participativa

Gestão por Resultados

Informações de Servidores

Controle Interno Preventivo

MAPP

COGERF

Banco de Ideias

IMPRIMIR A+ A-

**MODELO DE GOVERNANÇA**

Modelo de Governança Domingo, 05/09/2012

**Modelo de Governança**

A busca de excelência na administração pública envolve métodos, técnicas e processos inovadores de gestão, mantendo compromisso de conferir transparência às ações de governo e criando novos espaços de participação e negociação para uma melhor sintonia entre o projeto de Governo e o que a sociedade eleger como prioridade.

O modelo de governança contempla a gestão participativa, com destaque ao PPA Participativo, Ouvidoria e o Denco de Ideias.

São ainda instrumentos importantes de governança o Modelo de Gestão Pública por Resultados, Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal

**PPA Participativo**



O Planejamento Participativo e Regionalizado da democracia

**MAPP**



Saiba como funciona o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - MAPP



[transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/modelo-de-governanca](http://transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/modelo-de-governanca)

Figura 28 – Página Modelo de Governança (continuação)

O Planejamento Participativo e Regionalizado do PPA tem o objetivo de aprofundar a democracia participativa. Saiba mais!

Saiba como funciona o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - MAPP

### Estrutura e Competências

Conheça aqui a Estrutura Organizacional e Competência dos Órgãos e Entidades do poder Executivo Estadual

Documentos relacionados:

05/09/2012  
Endereços e Telefones dos órgãos e Entidades

Invista no Estado do Ceará | Banco de Ideias Ajude o Ceará | Links úteis Sites e links úteis

219 pessoas curtiram isso.

2011 - Governo do Estado do Ceará. Todos os Direitos Reservados  
CGE - Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - Av. Gal Afonso A. Buquerque Lima - Edifício SEPLAG - 2º Andar - 60.822-325 - Cambaíba - Fortaleza/CE

Figura 29 – Página Oportunidades de Investimentos

PORTAL DA transparência  
www.transparencia.ce.gov.br

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

PÁGINA INICIAL PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRIORIDADES DE GOVERNO MODELO DE GOVERNANÇA

OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTO

O Estado do Ceará

### OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTO

O Estado do Ceará Domingo, 02/05/2012

Informações sobre o Estado do Ceará

**O Estado do Ceará**

O Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil. Faz divisa, ao norte, com o oceano Atlântico; ao sul, com o estado de Pernambuco; a leste, com os estados do Rio Grande do Norte e Paraíba; e a oeste, com o estado do Piauí. Tem uma área total de 148.825,6 km<sup>2</sup>, o que equivale a 9,57% da área pertencente à região Nordeste e 1,74% da área do Brasil. São 573 quilômetros de litoral. Assim, o estado do Ceará tem a quarta extensão territorial da região Nordeste e é o 17º entre os estados brasileiros em termos de superfície territorial. São 573 quilômetros de litoral.

São 184 municípios e 843 distritos no Ceará. Fortaleza é a capital do Estado. Segundo o Censo do IBGE, de 2010, a população do Estado é de 6.452.381 pessoas - 4,4% da população brasileira e 15,9% da população do Nordeste. São 2.769.882 domicílios, de acordo com o IBGE. Da população cearense, 77% das pessoas vivem em áreas urbanas. Domicílios com abastecimento de água representam 91%.

Em 2011, o PIB do Estado cresceu 4,3% em relação a 2010 - mais do que a média nacional, conforme dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). No ano passado, o PIB do Estado somou R\$ 84 bilhões. Assim, o PIB per capita somou R\$ 9.865. A agropecuária registrou um incremento de 33,9%. A indústria apresentou crescimento de 0,5%. Responsável por 70% do PIB, o setor de serviços teve em 2011 um crescimento de 4,9% no valor adicionado. Os destaques foram os segmentos de comércio e alimentação e alojamento. O Ceará tem a terceira maior economia do Nordeste.

A taxa de escolaridade média de adultos é de 5,9 (em anos de estudo). O nível de escolaridade chega a 22,16%. Além disso, há cinco universidades, 52 faculdades estaduais e 23 campi do Instituto Federal.

Tem uma localização privilegiada: é um dos pontos do Brasil mais próximos da Europa, dos Estados Unidos e da África. Há caladros para navios de grande porte.

Fonte: ADECE

Invista no Estado do Ceará | Banco de Ideias Ajude o Ceará | Links úteis Sites e links úteis

No decorrer dos anos, com o crescimento das demandas da população e procurando adaptar-se as leis vigentes bem como as recomendações da ONG Contas Abertas, quanto ao nível de transparência de suas informações, este sítio cujo endereço é <http://transparencia.ce.gov.br> e também está linkado a todas as página na

*internet* pertencente a administração pública estadual, resultou em um portal com uma gama variada de informações disponíveis para quem queira acessá-lo e contribuir, como agente fiscalizador, para o bom uso dos recursos públicos.

No módulo a seguir trataremos do cerne de nossa investigação, procurando responder os questionamentos que deram origem a presente pesquisa no que tange o Portal da Transparência do Estado do Ceará como ferramenta de Controle Social, será enfocada a participação da população no acesso ao portal e sua forma de interagir (consultas, reclamações, opiniões e sugestões), bem como sua usabilidade e controle dos gastos públicos que o cidadão possa acompanhar e fiscalizar.

## **4 DISCUSSÃO E APRESENTAÇÃO DA USABILIDADE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

Como visto no capítulo anterior, foi apresentado o Portal da Transparência de diversos Estados bem como o Portal do Estado do Ceará com uma maior particularidade. Foi Exposto um ranqueamento comparativo entre os portais e a melhora significativa do Portal do Estado do Ceará em que na sua primeira medição ficou em 20º lugar, e na segunda edição deu um salto exponencial, subindo treze posições ficando assim no sétimo lugar após uma profunda estruturação em seu sítio.

No presente capítulo, trataremos sobre os resultados da pesquisa que originou este estudo acadêmico e as conclusões relativas aos objetivos previstos no projeto inicial, demonstrando ainda os ganhos e vantagens bem como as limitações porventura existentes.

Inicialmente analisaremos os acessos em termos quantitativos durante o período considerado na pesquisa, ou seja, de 2009 a 2013, as páginas mais visitadas, de quais localidades foram realizados, entre outros tipos de dados relacionados com os acessos. Em seguida veremos a participação e o controle social do cidadão, e como é o seu relacionamento com o portal.

Dando continuidade, finalizaremos o presente capítulo com uma análise da pesquisa de satisfação que é feita pela própria ferramenta com a população usuária desse instrumento de transparência governamental.

### **4.1 Acessos ao Portal**

Embora o Portal da Transparência do Estado do Ceará fosse implantado em 2007 pela Lei Estadual nº 13.875/2007, em consonância com a legislação Federal, o seu monitoramento só passou a ser mais efetivo a partir de 2009 com advento Lei Complementar de nº 131/2009 de 27 de maio daquele ano que estabelecia obrigações

para os detentores de portais. Inicialmente, após sua implantação em fevereiro de 2007, as preocupações foram em cumprir o que determinava a Lei Estadual e sua manutenção *on line*, indo pouco a pouco executando melhorias e ajustes necessários para o seu bom funcionamento, que tomou um grande impulso com LC nº 131/2009.

Em seu primeiro ano de operação não foram registrados dados estatísticos pois, como era uma ferramenta nova e ainda estava em fase de internalização do seu manuseio, não houve maiores preocupações quanto a isso e nem se tinha a ideia até aonde chegaria as demandas e que tipo de informações os seus mantenedores necessitariam, informações essas que foram se materializando no decorrer do tempo de operação do portal. Suas informações iniciais eram basicamente sobre realização de receitas, execução de despesas e indicadores fiscais, tendo ainda as informações sobre contratos e convênios celebrados pelo governo com vigência a partir de 2007.

Em sua evolução, em julho de 2009, é disponibilizado o acesso a íntegra de todos os contratos e convênios publicados a partir de março de 2009, e também é o primeiro ano onde são levantadas informações estatísticas sobre o portal através da ferramenta *Google Analytics*.

O *Google Analytics*, é uma ferramenta disponibilizada no servidor de hospedagem do Portal da Transparência do Estado do Ceará que permite o acompanhamento estatístico do desempenho do portal, quanto instrumento de comunicação. Permite ainda informações por meios numéricos e gráficos produzindo assim séries históricas. Os dados apresentados são:

- ✓ Acessos, composto por números de Visitas, Visitantes únicos (pessoas), Visualizações de página, Páginas/visitas, Duração média da visita, Taxa de rejeição, Porcentagem de novas visitas;
- ✓ Origem dos Acessos;
- ✓ Mais Visitadas;

A Célula de Ética e Transparência subordinada a Coordenadoria de Fomento e Controle Social da Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará – CGE é o setor responsável pelo acompanhamento e manutenção do portal em parceria com a Coordenadoria da Tecnologia da Informação e Comunicação, também pertencente ao

mesmo órgão. Esta célula tabula os dados obtidos através *Google Analytics* e formata em tabelas, quadros e gráficos que permitem visualizar o desempenho do portal em determinado período. As figuras 30 e 31 a seguir mostram umas das páginas geradas pelo *Google Analytics* de onde são extraídas as informações que constará nos relatórios de acompanhamento.

Figura 30 – Página gerada pelo *Google Analytics*.

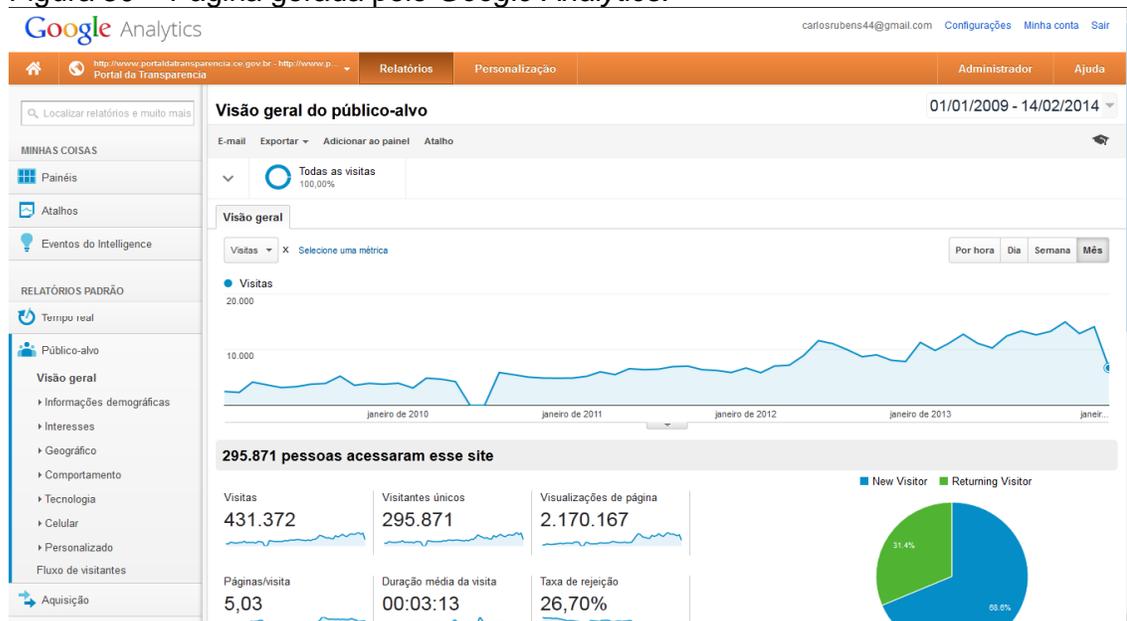
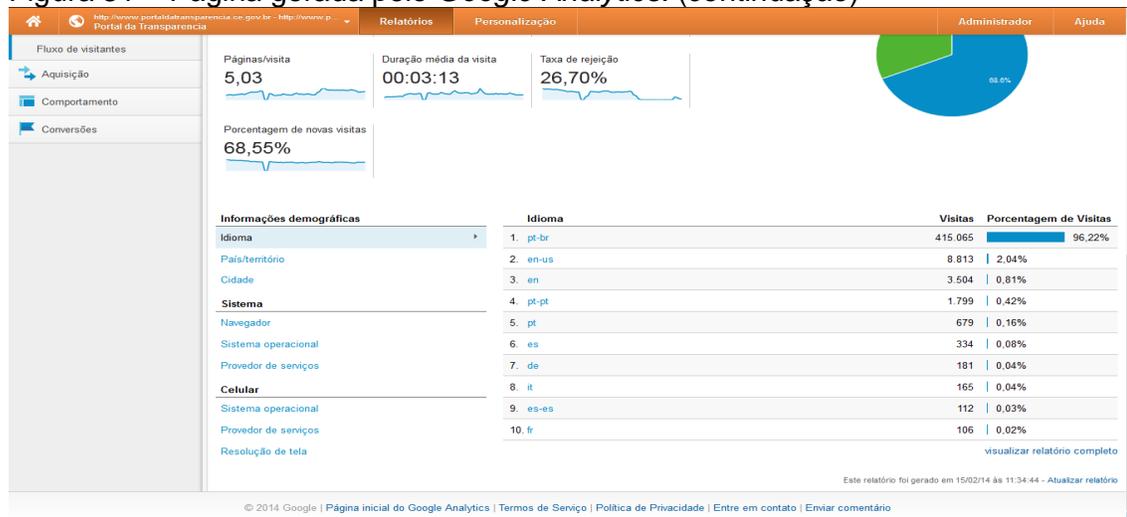


Figura 31 – Página gerada pelo *Google Analytics*. (continuação)



Colocamos apenas a página inicial dividida em duas figuras, como demonstração da ferramenta, devido o sistema ser bem customizado e que de acordo

com o usuário podem ser geradas diversas outras páginas com informações horárias, diárias, semanais, mensais e anuais tais como:

- ✓ Visão Geral: Visitas, Visitantes únicos (pessoas), Visualizações de Página, Páginas/visitas, Duração Média da Visita, Taxa de Rejeição, Porcentagem de Novas Visitas;
- ✓ Informações Demográficas, contendo: Idioma, País, Cidade;
- ✓ Tipo de Sistema utilizado pelo usuário: Navegador, Sistema Operacional e Provedor de Serviços;
- ✓ Acesso por Celular: Sistema Operacional e Provedor de Serviços, Resolução de Tela, Informações sobre Dispositivo Móvel;
- ✓ Comportamento: Novos x Recorrentes, Frequência e Tempo para Retorno, Engajamento (Duração da Visita, Visitas, Visualizações de Página)
- ✓ Personalizado: Informações com variáveis personalizadas pelo usuário do *Google Analytics*.

A partir dessas informações o operador do portal elabora planilhas eletrônicas e gráficos para o acompanhamento de seu desempenho como veremos nos quadros seguir, finalizando com um resumo dos anos pesquisados.

Quadro 4 – Ano de 2009

Período	Visitas	Visitantes únicos (pessoas)	Visualizações de página:	Páginas/visitas	Duração média da visita:	Taxa de rejeição:	Porcentagem de novas visitas:
jan/2009	2.484	2.309	6.879	2,77	00:01:14	73,11%	90,94%
fev/2009	2.324	2.174	7.645	3,29	00:01:37	68,07%	89,33%
mar/2009	4.165	3.621	13.994	3,36	00:01:37	68,86%	83,31%
abr/2009	3.652	3.262	10.861	2,97	00:01:33	68,59%	84,61%
mai/2009	3.184	2.852	10.203	3,20	00:01:41	67,15%	83,54%
jun/2009	3.352	2.921	11.735	3,50	00:01:43	65,45%	81,65%
jul/2009	3.773	3.323	13.453	3,57	00:01:46	67,35%	82,75%
ago/2009	3.921	3.407	15.312	3,91	00:01:55	64,93%	81,54%
set/2009	5.224	4.377	18.019	3,45	00:01:44	62,83%	78,96%
out/2009	3.586	3.065	14.210	3,96	00:02:37	59,62%	79,17%
nov/2009	3.938	3.292	17.982	4,57	00:02:57	56,86%	77,53%
dez/2009	3.777	3.007	19.198	5,08	00:03:19	52,18%	73,44%
<b>Total / Média</b>	<b>43.380</b>	<b>37.610</b>	<b>159.491</b>	<b>43,63</b>	<b>00:01:59</b>	<b>64,58%</b>	<b>82,23%</b>

Fonte: Célula de Ética e Transparência

Quadro 5 – Ano de 2010

Período	Visitas	Visitantes únicos (pessoas)	Visualizações de página:	Páginas/visitas	Duração média da visita:	Taxa de rejeição:	Porcentagem de novas visitas:
jan/2010	3.963	3.255	19.427	4,90	00:03:16	54,35%	75,20%
fev/2010	3.115	2.538	15.769	5,06	00:03:01	53,74%	73,68%
mar/2010	4.868	3.785	25.405	5,22	00:03:02	52,05%	71,16%
abr/2010	4.677	3.601	26.703	5,71	00:03:24	50,20%	70,09%
mai/2010	4.254	3.318	23.606	5,55	00:03:21	49,22%	69,91%
jun/2010	4.254	3.318	23.606	5,55	00:03:21	49,22%	69,91%
jul/2010	4.254	3.318	23.606	5,55	00:03:21	49,22%	69,91%
ago/2010	5.870	2.283	24.035	4,09	00:03:29	20,39%	72,28%
set/2010	5.467	4.127	21.250	3,89	00:03:42	26,21%	71,89%
out/2010	5.059	3.761	14.035	2,83	00:03:08	54,22%	68,04%
nov/2010	4.891	3706	13.919	2,85	00:03:00	53,24%	68,78%
dez/2010	4.864	3.517	14.872	3,06	00:03:02	51,87%	65,28%
<b>Total / Média</b>	<b>55.536</b>	<b>40.527</b>	<b>246.233</b>	<b>54,26</b>	<b>00:03:16</b>	<b>46,99%</b>	<b>70,51%</b>

Fonte: Célula de Ética e Transparência

Quadro 6 – Ano de 2011

Período	Visitas	Visitantes únicos (pessoas)	Visualizações de página:	Páginas/visitas	Duração média da visita:	Taxa de rejeição:	Porcentagem de novas visitas:
jan/2011	4.880	3.709	14.589	2,99	00:03:10	51,39%	68,75%
fev/2011	5.202	3.673	20.192	3,88	00:03:56	48,94%	63,26%
mar/2011	5.988	4.425	20.861	3,48	00:03:24	54,63%	67,52%
abr/2011	5.497	4.131	18.143	3,30	00:03:14	55,59%	67,53%
mai/2011	6.550	4.897	17.753	3,02	00:03:02	56,00%	68,02%
jun/2011	6.381	4.899	19.928	3,12	00:03:01	55,20%	69,35%
jul/2011	6.464	4.619	25.452	3,94	00:04:11	49,44%	63,91%
ago/2011	6.923	4.870	30.204	4,36	00:04:49	47,57%	62,55%
set/2011	7.006	5.001	25.833	3,69	00:03:56	49,96%	63,30%
out/2011	6.380	4.742	23.376	3,72	00:03:32	51,77%	65,69%
nov/2011	6.225	4.566	21.603	3,47	00:03:29	51,15%	64,55%
dez/2011	5.870	4.139	21.781	3,71	00:03:39	49,66%	61,19%
<b>Total / Média</b>	<b>73.366</b>	<b>53.671</b>	<b>259.715</b>	<b>42,68</b>	<b>00:03:37</b>	<b>51,78%</b>	<b>65,47%</b>

Fonte: Célula de Ética e Transparência

Quadro 7 – Ano de 2012

Período	Visitas	Visitantes únicos (pessoas)	Visualizações de página:	Páginas/visitas	Duração média da visita:	Taxa de rejeição:	Porcentagem de novas visitas:
jan/2012	6.678	4.884	26.401	3,95	00:03:44	52,02%	64,62%
fev/2012	5.833	4.361	20.638	3,54	00:03:43	51,86%	65,51%
mar/2012	7.030	5.419	22.920	3,26	00:03:07	54,62%	68,52%
abr/2012	7.183	5.432	23.129	3,22	00:03:18	53,61%	67,41%
mai/2012	8.905	6.886	42.214	4,74	00:03:27	31,38%	70,20%
jun/2012	11.542	9.166	62.771	5,44	00:03:53	26,56%	73,17%
jul/2012	11.018	8.212	80.022	7,26	00:06:01	9,04%	67,58%
ago/2012	9.913	7.336	73.575	7,42	00:04:33	0,67%	66,02%
set/2012	8.682	6.525	58.464	6,73	00:03:23	0,75%	66,30%
out/2012	9.021	6.846	56.593	6,27	00:03:07	0,41%	66,92%
nov/2012	8.050	5.895	51.479	6,39	00:02:59	0,61%	63,70%
dez/2012	7.825	5.751	49.656	6,35	00:03:08	0,64%	64,22%
<b>Total / Média</b>	<b>101.680</b>	<b>76.713</b>	<b>567.862</b>	<b>64,57</b>	<b>00:03:42</b>	<b>21,30%</b>	<b>67,01%</b>

Fonte: Célula de Ética e Transparência

Quadro 8 – Ano de 2013

Período	Visitas	Visitantes únicos (pessoas)	Visualizações de página:	Páginas/visitas	Duração média da visita:	Taxa de rejeição:	Porcentagem de novas visitas:
jan/2013	11.236	8.684	69.125	6,15	00:02:58	0,53%	69,74%
fev/2013	9.799	7.434	62.673	6,40	00:03:26	0,46%	67,83%
mar/2013	11.039	8.603	67.533	6,12	00:02:59	0,51%	70,00%
abr/2013	12.691	9.656	80.034	6,31	00:03:19	0,34%	68,34%
mai/2013	11.082	8.404	68.538	6,18	00:03:06	0,38%	67,95%
jun/2013	10.235	7.753	62.093	6,07	00:03:03	0,48%	67,64%
jul/2013	12.365	8.866	76.308	6,17	00:03:05	0,53%	63,87%
ago/2013	13.277	9.428	89.135	6,71	00:03:34	0,44%	62,93%
set/2013	12.581	8.799	77.264	6,14	00:03:14	0,31%	61,74%
out/2013	13.195	9.406	78.023	5,91	00:02:59	1,42%	63,56%
nov/2013	14.886	11.371	74.189	4,98	00:02:27	18,56%	69,66%
dez/2013	12.807	9.490	66.209	5,17	00:02:33	14,95%	66,35%
<b>Total / Média</b>	<b>145.193</b>	<b>107.894</b>	<b>871.124</b>	<b>72,31</b>	<b>00:03:04</b>	<b>3,24%</b>	<b>66,63%</b>

Fonte: Célula de Ética e Transparência

Quadro 9 – Resumo período 2009 à 2013

Ano	Visitas	Visitantes únicos (pessoas)	Visualizações de página:	Páginas/visitas	Duração média da visita:	Taxa de rejeição média:	Média de Porcentagem de novas visitas:
2009	43.380	37.610	159.491	43,63	00:01:59	64,58%	82,23%
2010	55.536	40.527	246.233	54,26	00:03:16	46,99%	70,51%
2011	73.366	53.671	259.715	42,68	00:03:37	51,78%	65,47%
2012	101.680	76.713	567.862	64,57	00:03:42	21,30%	67,01%
2013	145.193	107.894	871.124	72,31	00:03:04	3,24%	66,63%
<b>Total / Média</b>	<b>419.155</b>	<b>316.415</b>	<b>2.104.425</b>	<b>277,45</b>	<b>00:03:07</b>	<b>37,58%</b>	<b>70,37%</b>

Fonte: Célula de Ética e Transparência

Como mostrados nos referidos quadros, é possível observar a evolução mês a mês e ano a ano nas categorias pesquisadas. Com oscilações nos números apresentados mensalmente, mas finalizando o ano sempre com um expressivo aumento nas categorias Visitas, Visitantes únicos<sup>14</sup> e Visualizações de página como pode ser visto na Quadro 9. Já nas categorias Páginas/visitas, Taxa de rejeição média<sup>15</sup>, ainda pela Quadro 9, podemos ver que houve uma instabilidade numérica e percentual no decorrer dos anos pesquisados. Detalhe digno de nota é que a Taxa de

<sup>14</sup> Visitantes únicos referem-se ao número de visitantes não duplicados (contados apenas uma vez) no *website* ao longo de um determinado período.

<sup>15</sup> A taxa de rejeição é a porcentagem de visitas a uma única página (ou seja, visita nas quais a pessoa sai do site na mesma da página de entrada, sem interagir com a página).

rejeição do ano de 2013 foi de apenas de 3,24% enquanto em 2009, ano inicial de apuração estatística, foi de 64,58%, representando uma queda brutal nesse item.

A duração média da visita é o tempo em que o usuário permanece no portal. Como pode ser visto na Quadro 9, esse tempo médio foi subindo no decorrer dos anos demonstrando assim um interesse crescente por parte da população em acompanhar a atuação do governo, tendo apenas uma ligeira queda em 2013, mas nada significativo.

Quanto ao percentual de novas visitas, que são os acessos realizados novamente ao portal, observamos que desde o período que se iniciou a apuração manteve-se sempre acima dos 60%. Tendo como pico o primeiro ano, 2009 com 82,23%, e o menor no ano de 2011 com 65,47%, ficando a média nesses cinco anos, 2009 a 2013, em 70,37%, demonstrando assim um interesse crescente pelo Portal da Transparência por parte da população em busca de informações.

A seguir mostraremos o Quadro 9 – Resumo período 2009 a 2013 apresentada anteriormente, em sua forma gráfica, para uma melhor visualização de seu comportamento.

Gráfico 1 – Quantidade de Visitas ano a ano

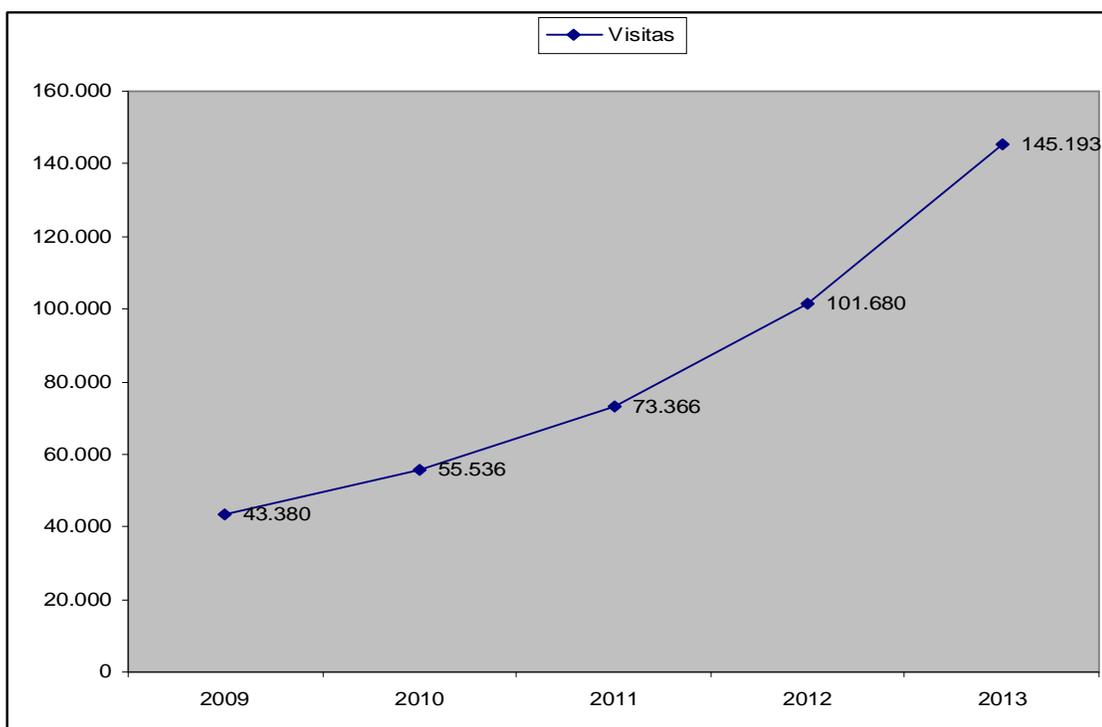


Gráfico 2 – Visitantes únicos (pessoas)

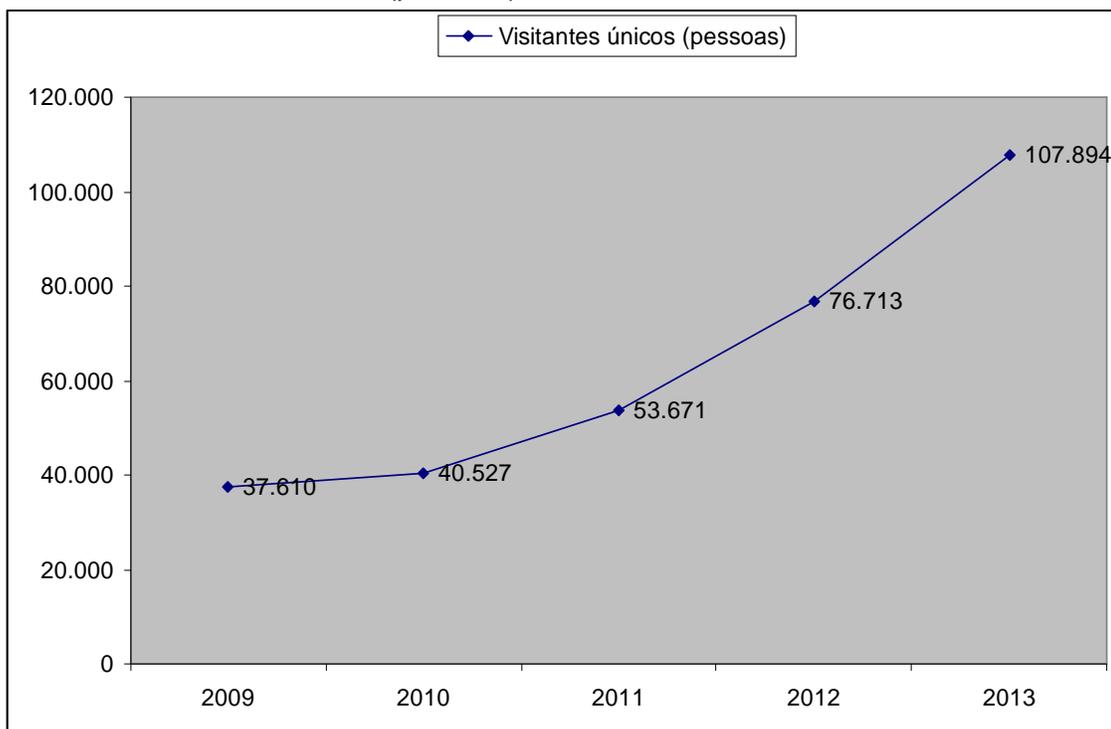


Gráfico 3 – Quantidade de Páginas Visualizadas

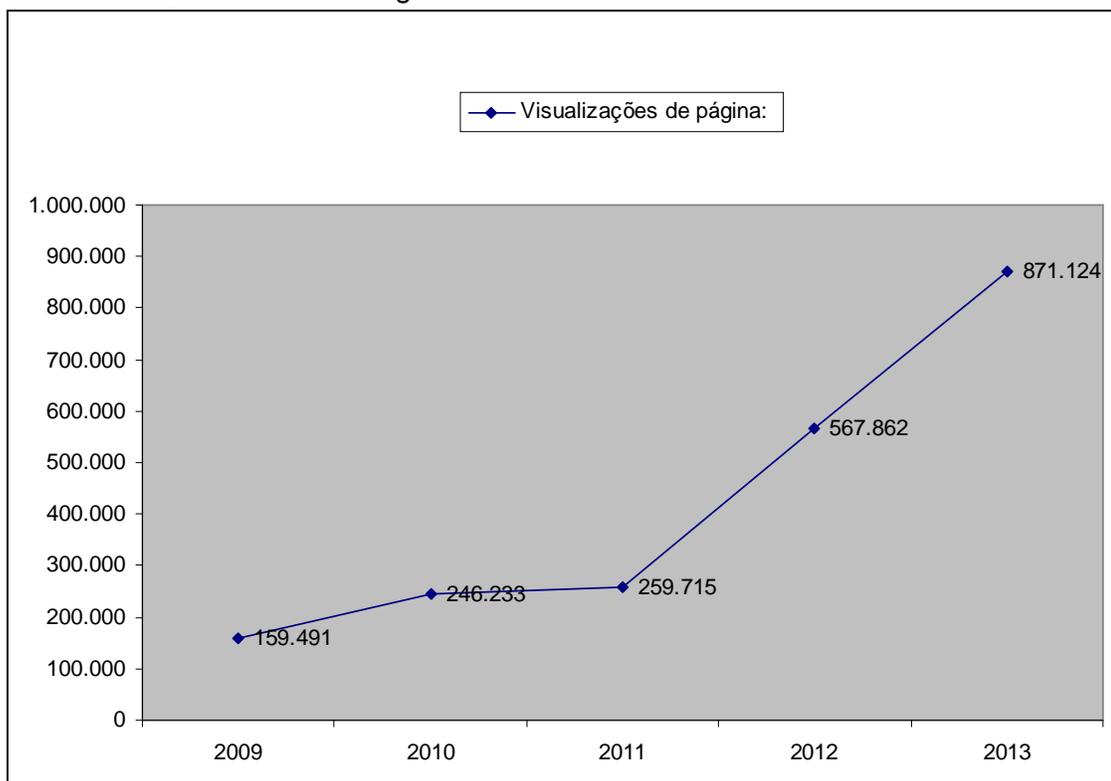


Gráfico 4 – Páginas/Visitas (média de páginas por sessão, refere-se ao número médio de páginas visualizadas durante uma visita ao site. Exibições repetidas de uma única página são consideradas)

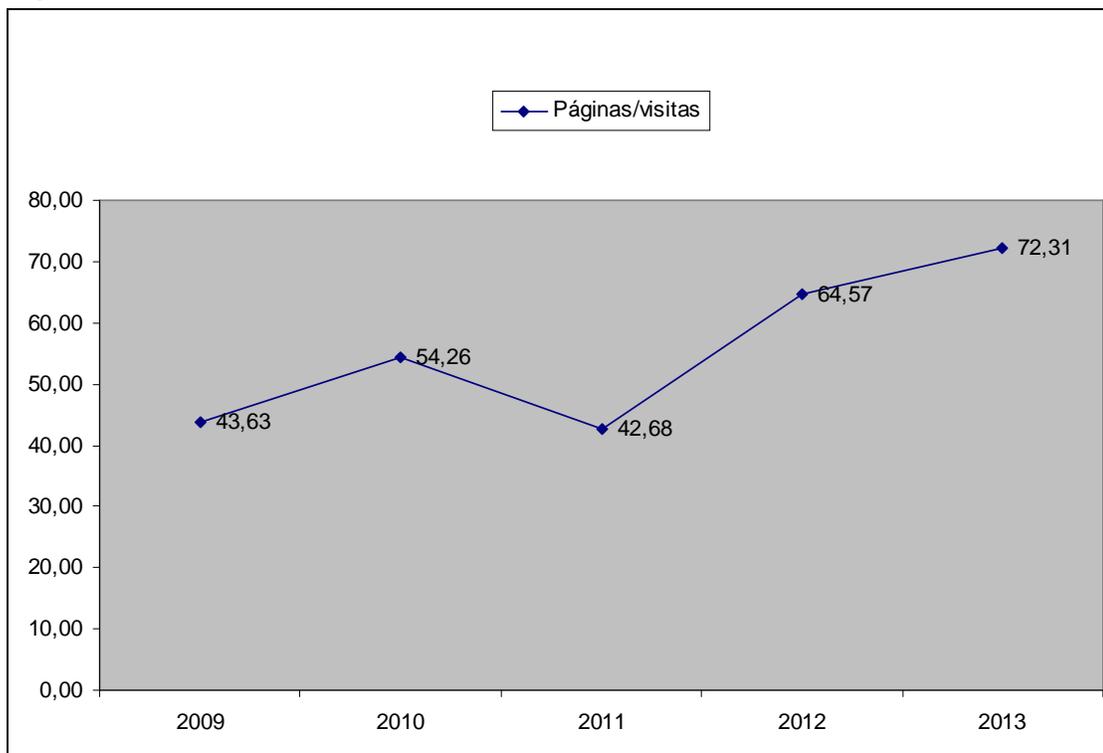
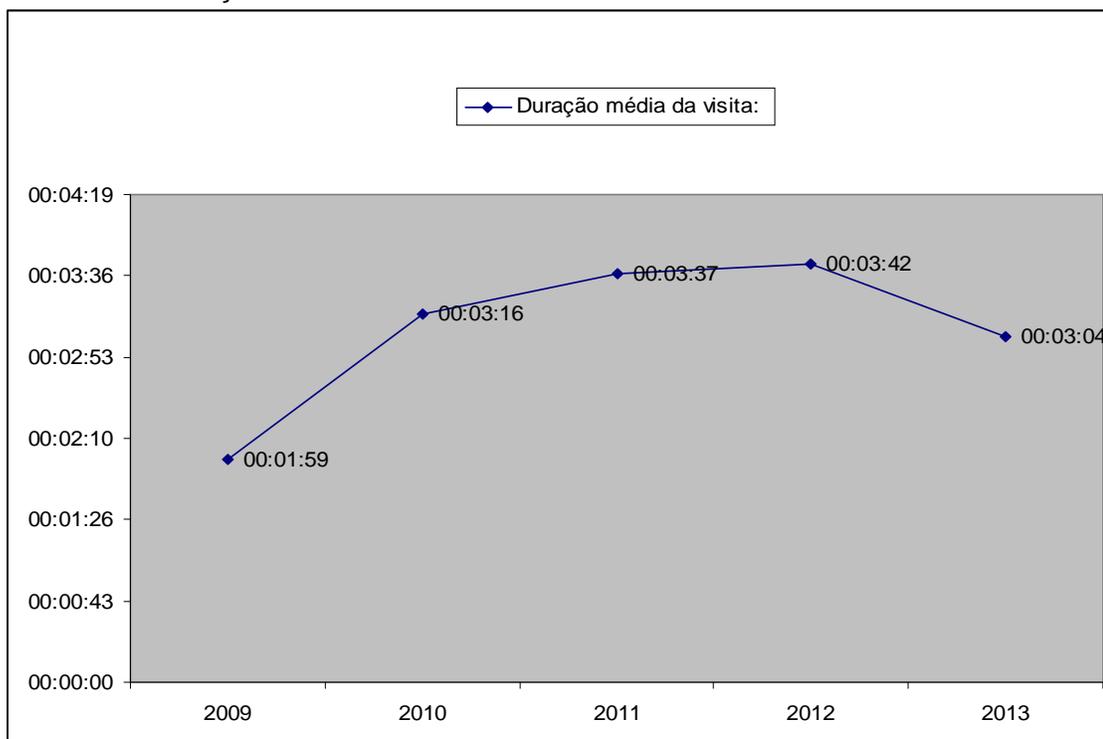


Gráfico 5 – Duração média da visita



Como podemos verificar, a forma gráfica de todos os quadros com exceção de uma, confirmam a tendência crescente do interesse da população pelo portal ficando apenas o Gráfico 5, duração média da visita, com uma ligeira queda do tempo médio em que o usuário fica conectado no *site*. A situação pode ser interpretada como uma maior familiaridade adquirida com o portal, pelo usuário, no decorrer dos anos, que faz com que ele encontre rapidamente a informação desejada.

Ainda em relação aos acessos identificamos por meio do *Google Analytics* as suas origens, ou seja, de que localidade partiu a consulta, bem como as páginas mais visitadas dentro do portal. Os Quadros 10, 11 e 12 abaixo apresentam os resultados encontrados relativos ao período de Janeiro 2009 a Dezembro de 2013 de um universo de 419.155 visitas e 2.104.425 visualizações de páginas.

Quadro 10 – Cidades com mais de mil acessos no Portal da Transparência

<b>Mais Visitadas</b>	<b>Cidade</b>	<b>Visitas</b>
1	Fortaleza	274.409
2	São Paulo	11.879
3	Sobral	10.094
4	Rio de Janeiro	9.476
5	Brasília	6.894
6	Não definida	6.749
7	Juazeiro do Norte	6.552
8	Recife	6.530
9	Belo Horizonte	6.193
10	Tianguá	5.337
11	Crateús	5.244
12	Teresina	2.575
13	Mossoró	2.367
14	Natal	2.348
15	Icó	2.346
16	Iguatu	2.073
17	Morada Nova	2.038
18	Salvador	2.013
19	Itapipoca	1.932
20	Crato	1.897
21	Curitiba	1.674
22	Barbalha	1.477
23	Aracati	1.463
24	Joao Pessoa	1.265
25	Quixadá	1.219
26	Maceió	1.182
27	Belém	1.169
28	Porto Alegre	1.131
29	Goiânia	1.043
30	Quixeramobim	1.023
	<b>Total de Visitas</b>	<b>381.592</b>

Fonte: *Google Analytics*

Quadro 11 – Países que mais acessaram o Portal da Transparência

<b>Mais Visitadas</b>	<b>Cidade</b>	<b>Visitas</b>
1	Brasil	403.667
2	Não definido	3.447
3	Estados Unidos	1.860
4	Portugal	369
5	Alemanha	181
6	Argentina	150
7	Espanha	125
8	França	96
9	Itália	91
10	Reino Unido	60
11	Canadá	37
12	Colômbia	36
13	Índia	36
14	Suíça	35
15	Holanda	31
16	Irlanda	24
17	Rússia	24
18	Suécia	23
19	Peru	18
20	Angola	17
21	Japão	17
22	México	16
23	Moçambique	16
24	Noruega	15
25	Polônia	14
26	Venezuela	13
27	Costa Rica	12
28	Áustria	11
29	Bolívia	11
30	Paraguai	11
	<b>Total de Visitas</b>	<b>410.463</b>

Fonte: Google Analytics

Quadro 12 – Páginas mais visitadas

(continua)

<b>Mais Visitadas</b>	<b>Página</b>	<b>Visualizações de página</b>	<b>Em % do total</b>
1	Página Inicial	797.164	8%
2	Contratos	288.969	14%
3	Convênios	174.190	8%
4	Comparativo-receitas-despesas	79.251	4%
5	Despesas	67.048	3%
6	Informações-servidores	51.754	2%
7	Despesas-poder-executivo	48.570	2%
8	Presença-nos-municípios	33.532	2%
9	Guia-do-site	23.274	1%
10	Licitação	16.762	1%
11	Despesas-com-pessoal	15.681	1%
12	Receitas	13.337	1%
13	Modelo-de-governança	10.286	0%

Quadro 12 – Páginas mais visitadas

(conclusão)

<b>Mais Visitadas</b>	<b>Página</b>	<b>Visualizações de página</b>	<b>Em % do total</b>
14	Políticas-de-governo	9.516	0%
15	Sobre-o-portal-da-transparência	8.394	0%
16	Resultados	7.081	0%
17	Receitas-poder-executivo	5.157	0%
18	Valores-transferidos-poder-executivo	5.022	0%
19	Indicadores Fiscais	4.844	0%
20	O Estado do Ceará	4.571	0%
21	Banco-de-ideias	4.306	0%
22	PPA-LDO-LOA	3.996	0%
23	Compras	3.898	0%
24	Fale Conosco	3.372	0%
25	Obras-rodoviárias	3.038	0%
	Soma	1.683.013	80%
<b>Total de Visualização de Páginas no Período</b>		<b>2.104.425</b>	<b>100%</b>

Fonte: *Google Analytics*

Percebemos nestes três últimos quadros que no Quadro 10 - Cidades que mais acessam o portal, Fortaleza é disparada a que mais acessa com 274.409, o que é natural, seguida por São Paulo com 11.879, Sobral com 10.094, Rio de Janeiro com 9.476, Brasília com 6.894 e 6.749 acessos de localidades desconhecidas segundo o *Google Analytics*. O que nos surpreende que das 30 primeiras colocações pesquisadas 16 são de cidades fora do estado e de localidades desconhecidas e 14 são do próprio estado. Isso nos demonstra uma universalização do acesso a informação não só do Estado do Ceará como acreditamos que o mesmo aconteça com os demais Portais da Transparência, tanto dos Estados como da União.

No Quadro 11, a pesquisa foi expandida de cidades para países com o intuito de verificar a penetração do portal fora das fronteiras do país. Podemos ver pelo quadro que logo após o Brasil, o país que mais utiliza o portal é os Estados Unidos, seguido por Portugal, Alemanha, Argentina, Espanha e França nas primeiras posições. Embora os números apresentados na tabela sejam pequenos, o ponto positivo é que existem interessados em várias partes do mundo pelas informações prestadas pelo *site*. Lugares dão díspares como Paquistão e Eslovênia com 8 e 2 acessos, respectivamente, no período compreendido, nos dá uma ideia que existe alguém interessado nas contas do Governo do Estado do Ceará podendo ser tanto um nacional que por lá estivesse como qualquer estrangeiro em busca de informações sobre o estado.

O Quadro 12, Páginas mais visitadas, indica quais foram as páginas do portal que foram mais acessadas no período 2009/2013. A Página Inicial é de longe a mais visitada, com 797.164 visitas; a segunda mais visitada é a página de Contratos com 288.969 ingressos, seguida pela página de Convênios com 174.190, só para destacar aqui as mais relevantes em termos numéricos. Numa rápida análise podemos verificar que tirando a página inicial, que é página de ingresso do portal e que muitas vezes o usuário apenas olha e se retira do *site*, a que apresenta um maior interesse por quem busca informações no portal é a seção de Contratos. Nesta seção é onde se encontra os contratos realizados pelo Governo do Estado desde o ano de 2007. De acordo de como está no próprio portal, na descrição da página, “Consulte aqui qualquer contrato firmado pelo Estado. Veja quem foi contratado, qual o serviço que deve ser feito, quanto já foi pago, a data de conclusão etc. Saiba ainda como fiscalizar a execução de qualquer contrato”. É a área onde efetivamente se pode fiscalizar como o governo utiliza o dinheiro arrecadado nos impostos. Pode ser pesquisada através de duas formas, a simplificada digitando o órgão do governo que contratou ou o nome do contratado ou o número do contrato ou ainda o objeto do contrato. E a avançada utilizando, além dos já mencionados na pesquisa simplificada, os campos Secretaria, *Status* (concluído ou vigente) e Data. Ao preencher esses campos em qualquer uma das formas, simplificada ou avançada, e comandar pesquisar, será apresentada uma tela com o detalhamento do contrato procurado. A seguir a figura 32 mostra o resultado de uma pesquisa.

Figura 32 – Contrato realizado entre Secretaria de Saúde e Fornecedor de Serviços Laboratoriais

Pesquisa de Contratos	
NP do Processo - SPUJ:	11255597
Secretaria:	SECRETARIA DA SAÚDE
Órgão:	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA - HGF
NP no Sistema Integrado de Contabilização:	91746
Contratante:	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA - HGF
Contratado:	CLIN DRA MARIA HELENA M ALBUQUERQUE LTDA
Objeto:	SERVIÇO LABORATORIAL PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES PARA O HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA-HGF/SESA
Justificativa:	PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO HGF.
Modalidade de Licitação:	PREGÃO
Início:	17/02/2014
Término:	17/02/2015
Publicação:	18/03/2014
Valor Original:	822.264,00
Valor Aditivo:	0,00
Valor Ajuste:	0,00
Valor Empenhado:	0,00
Valor Pago:	0,00
Valor Atualizado:	822.264,00
Íntegra:	

Aditivos  
NÃO EXISTE(M) ADITIVO(S) PARA ESTA DESPESA

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

A segunda seção de maior interesse nas Páginas Visitadas é a página de Convênios, onde neste setor são encontrados os convênios realizados pelo Estado com as prefeituras e outras entidades. Seus acessos no período estudado foram de 174.190. Segundo consta no portal, na parte referente a convênios:

Consulte aqui qualquer convênio firmado pelo Estado. Veja aqui os convênios com a prefeitura de seu município ou convênios de outras entidades. Saiba qual o serviço que deve ser feito, quanto já foi pago, a data de conclusão etc. Saiba ainda como fiscalizar a execução de qualquer convênio.

Nesta seção dedicada aos convênios, de modo análogo aos contratos, a pesquisa pode ser realizada tanto no modo simples como avançado de maneira que os resultados apresentados possam facilmente ser entendidos e fiscalizados. Na figura seguinte é apresentado o resultado de uma busca de convênio com todas as informações pertinentes.

Figura 33 - Convênio realizado entre a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social.

Pesquisa de Convênios	
Concedente:	SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Conveniente:	AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECON E SOCIAL
Objeto:	CONSTITUI OBJETO DO PRESENTE CONVÊNIO A EXECUÇÃO DO PROJETO CENTRO DE PROFISSIONALIZAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - CEPID, QUE VISA A REALIZAÇÃO DE AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL E INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO DESTINADOS PRIORITARIAMENTE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, A PARTIR DE 16 ANOS, CREDENCIADO E EXECUTADO CONFORME PLANO DE TRABALHO DEVIDAMENTE APROVADO E ASSINADO, QUE PASSA A FAZER PARTE INTEGRANTE DESTES INSTRUMENTO INDEPENDENDO DE TRANSCRIÇÃO.
Justificativa:	NA NECESSIDADE DE PROJETO PARA MELHOR ATENDER AS NECESSIDADES DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.
Modalidade de Licitação:	NÃO SE APLICA
Situação do Convênio:	ADIMPLENTE
Início:	20/08/2013
Término:	31/12/2014
Publicação:	10/09/2013
Valor Original:	1.490.294,88
Valor Aditivo:	5.961.179,52
Valor Ajuste:	0,00
Valor Empenhado:	2.235.442,12
Valor Pago:	2.235.442,12
Valor Atualizado:	7.451.474,40
Íntegra:	

Download CSV | Download Excel | Imprimir Resultado

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

## 4.2 Participação Popular e Controle Social no Portal da Transparência

A Participação Popular, que foi definida no capítulo 2 como um conceito genérico utilizado pela sociologia para significar integração, indicar natureza e grau

da incorporação do indivíduo ao grupo, norma ou valor pelo qual se avaliam tipos de organização de natureza social, econômica, política, etc. (RIOS,1987 apud STOTZ, 2009). O Controle Social também visto no referido capítulo é segundo Mannheim, (1971, p. 178 apud CORREIA, 2009) “ conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem” , é também definido como uma expressão de origem sociológica que é empregada para indicar os mecanismos que constituem a ordem social disciplinando a coletividade e submetendo os indivíduos a determinados modelos sociais e princípios morais.

A Participação Popular pode ser observada através dos números apresentados no tópico anterior, onde foi visto desde o quantitativo de acessos ao portal como as pesquisas realizadas pelo cidadão nas páginas de Contratos e Convênios.

Outra forma de medir a Participação Popular e também o Controle Social é através do “Fale Conosco”, ferramenta encontrada no portal onde o cidadão pode registrar suas dúvidas, críticas ou sugestões de melhorias para o Portal da Transparência e do “Banco de Ideias”, que é um canal de contato com o Governo do Estado e tem como objetivo segundo o portal “permitir a todo cidadão expor ideias que possam contribuir com o Estado, em suas diversas áreas de atuação, promovendo melhorias na execução de políticas públicas”.

Inicialmente analisaremos o “Fale Conosco” abrangendo o período 2009-2013 e em seguida o “Banco de Ideias” que só foi instituído na última reformulação do portal em 2012 sendo portanto, mais recente a sua introdução no portal.

O “Fale Conosco” é destinado a receber *e-mails* relativos a assuntos relacionados com o portal, mas constatou-se que a população se utilizava desse meio para todo tipo de queixa embora houvesse um canal para tal tipo de manifestação que é a Ouvidoria. A Ouvidoria segundo consta no portal é para:

[...] denunciar irregularidades no uso de recursos públicos, apresentar críticas, informações, solicitações ou sugestões acerca das ações do Governo do Estado do Ceará acesse o Sistema de Ouvidoria (SOU) ou ligue grátis para o telefone 155.

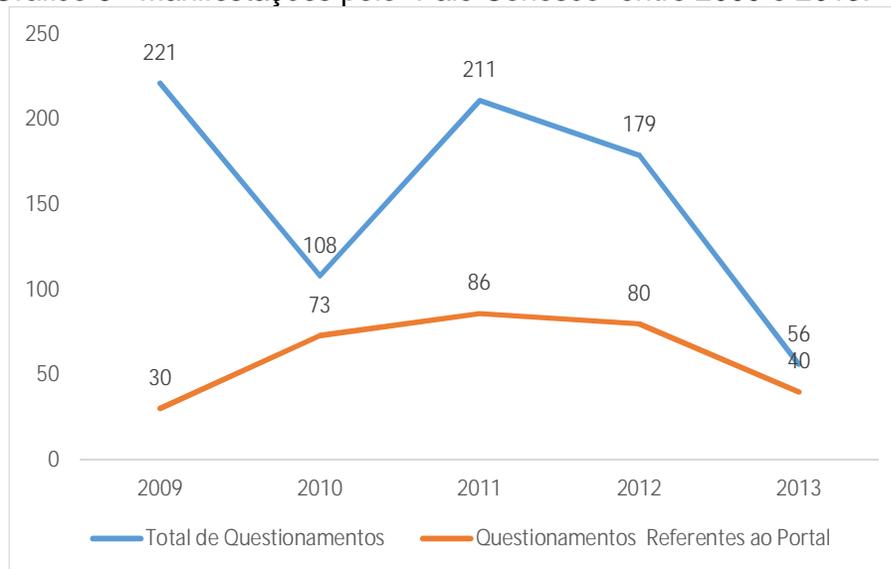
Em vista de tal situação, tivemos que filtrar as informações fornecidas pela Célula de Ética e Transparência, que é a responsável pela administração do portal,

para somente aquelas que eram realmente destinadas ao portal. Então, como exemplo, para o ano de 2009 de 221 manifestações no “Fale Conosco” só 30 eram de questionamentos pertinentes ao portal. De acordo com tal situação elaboramos uma tabela e um gráfico, a Quadro 13 e o Gráfico 6, com os dados disponíveis entre os anos de 2009 e 2013.

Quadro 13 – Manifestações pelo “Fale Conosco” entre 2009 e 2013.

<b>ANO</b>	<b>Total de Questionamentos</b>	<b>Questionamentos Referentes ao Portal</b>
2009	221	30
2010	108	73
2011	211	86
2012	179	80
2013	56	40
<b>TOTAL</b>	<b>775</b>	<b>309</b>

Gráfico 6 - Manifestações pelo “Fale Conosco” entre 2009 e 2013.

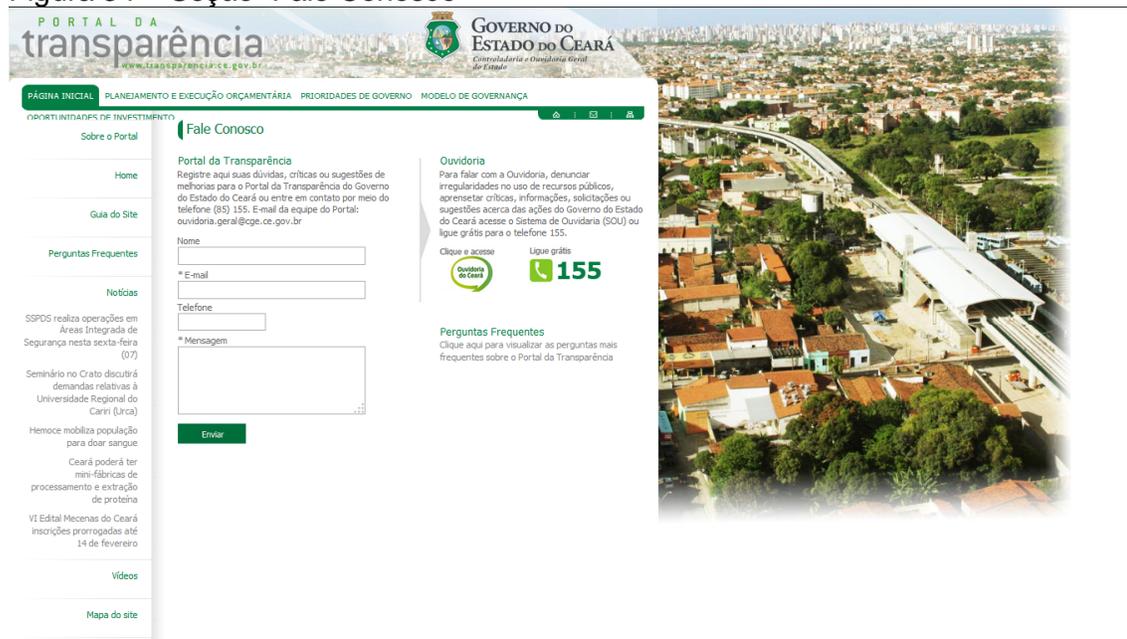


Analisando a Quadro 13 e Gráfico 6, percebemos que no primeiro ano foi o que teve o maior número de questionamentos sendo que apenas 30 eram referentes ao portal, caindo a totalização no ano seguinte mas aumentando as destinadas a assuntos pertinentes ao *site*. Quanto a totalização, houve queda em 2010, subiu em 2011, mas a partir daí passou a cair constantemente tendo uma inclinação vertiginosa em 2013 passando de 179 para 56. Já para as manifestações referentes ao portal

houve um constante aumento até 2012 quando houve uma redução pela metade em 2013, passando de 80 para 40.

Podemos verificar que a causa dessa queda deveu-se a nova metodologia adotada a partir de 2012 com a implantação da mais recente versão do Portal da Transparência, em que todos os questionamentos primeiro passam pela Ouvidoria para uma triagem só passando para o portal aquelas que realmente são destinadas a ele. O que levou a tal mudança foi a observação feita que a população na ânsia de fazer-se ouvir pelos governantes buscavam qualquer meio de comunicação para desabafar suas angustias, e como ao acessar a página do “Fale Conosco” já encontravam um campo “Mensagem” na área destinada ao portal, esse era logo preenchido e enviado sem atentar que o correto seria no lado direito da página onde consta “Ouvidoria” que é o canal correto para tal demanda, tendo o fone 155 como ligue grátis e um *link*, embora pequeno, que dá acesso ao sistema de ouvidoria para onde são destinados as demandas que não tem relacionamento com o portal, mas que também são uma forma de exercer o controle social através das denúncias ali postadas. A figura a seguir mostra essa seção.

Figura 34 – Seção “Fale Conosco”



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Mostraremos na sequência algumas das manifestações que foram enviadas ao portal que deveriam ser para a Ouvidoria entre os anos de 2009 – 2013 e

posteriormente as que eram de real atribuição do portal, com ressalva que nos anos de 2009 e 2010, na planilha de acompanhamento, só existiam os campos de “Demanda” e “Situação” além das de identificação e data de recebimento. A partir de 2011 foi incluído o campo, “Resposta encaminhada”, para situações em que eram verdadeiramente de competência do portal. Para mostrar as tabelas com as demandas do cidadão, optamos por omitir os demais campos expondo apenas o campo “Demanda” caso seja para Ouvidoria, “Demanda” e “Resposta encaminhada” caso seja para o Portal.

Quadro 14 – Manifestações enviada ao Portal de competência da Ouvidoria

**2009 – 2013**

(continua)

<b>Demanda</b>
denuncia de contratações irregulares na URCA-Universidade Regional do Cariri
Quer saber se quem tem tantas irregularidades cometidas pode fazer parte de um BANCO DE GESTORES
Convocação do concurso da Secretaria de Saúde do Estado quando será?
quando será leilões de mercadorias apreendidas
Reclamação sobre a parte urbanística do bairro do porto das dunas
Solicitação ampliação da parceria que a Instituição (Polícia Militar) tem com universidades para os familiares
solicita data e número do D.O. que foi publicado o convênio do governo do estado com a CEF sobre as normas para aquisição da casa própria pelos servidores
confirmar veracidade sobre informação de que o Governador irá financiar casa para os funcionários publicos estaduais
dúvidas sobre direito de consumidor (devolução de mercadorias)
solicita informações sobre corte de árvores em situação de risco
gostaria de saber por qual motivo não recebe meses atrasados do bolsa esporte
Quer saber se pode fazer a prova da urca sem o CPF
Solicita informações sobre rio ou trecho de rio no Ceará que oferece condições propícias à instalação de uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH)
os calcamento feito em nosso município e apenas no papel pois não existe mais ruas em nosso município para serem pavimentada, 027/2008 convenio e um deles fiscalize Cid o prefeitinho esta ficando rico só em fazer calcamento fantasma. De olho seu Joaquim neste emrolha
Como faço para me cadastrar no site no programa "SUA NOTA VALE DINHEIRO".
Reclamação de funcionários insatisfeito com coordenadora
informações sobre o concurso do ronda do quarteirão em 2011
Tranferência de turno em colégio
Reclamação sobre sujeira no Icarai
pede ao governador colocação de cameras nos municípios
Quer informações sobre o pró-cidadãnia da cidade de Cruz
Quer saber porque Estado liberou mais verbas para o CEARÁ SPORTING CLUBE do que para o FORTALEZA
Estou transferindo um veículo de P. Jurídica para P. Jurídica. Gostaria de saber o modelo ou os dados que devem ter ou onde localizo a portaria 465/2008. para transferência de veículos.
gostaria de saber se mauro lopes da silva estar trabalhando ai ele e soldado

## Quadro 14 – Manifestações enviada ao Portal de competência da Ouvidoria

2009 – 2013

(conclusão)

Demanda
Dear Sir/Madam, May I ask your help? I'm looking for an english version of two documents: NBR 17240 and CBMCE NTO1. I'm working for Siemens Building Technologies in South Korea, and curenly we have been offered a project in Brazil, State of Ceara. Thank you in advance. Looking forward to your prompt reply. Maria Osipova
como vocês deixa esse abestado do Eike Batista bota uma fabrica que gasta 800 litros de água por segundo em quanto tem milhares de pessoas morrendo de sede para ter uma ideia ele vai gasta por mês 2.073.600.000 bilhões de litros isso daria para abastece 259.200 famílias de consumo médio de 8 mil litros ao mês e só pagar 50% da conta depois as pessoas pagam um absurdo ser ter água para suprir as necessidades básicas
Por favor aqui é um aluno da escola profissionalizante da cidade de IPU Venho aqui a fazer um pedido de fiscalização do lanche da escola por que ontem (03/04/2013) ouve a ocorrer de colocarem um lanche que fez com que vários alunos ficassem com diarreia ... Por favor se caso vocês mandarem algum órgão pra isso não me identifiquem
Gostaria de saber qual a legislação vigente, decreto ou portaria rege e/ou regulamenta a concessão de diárias aos colaboradores terceirizados do Estado do Ceará?E como posso ter acesso ao referido documento
EU GOSTARIA DE SABER DO GABARITO DO CONCURSO DA POLICLINICA CRATEÚS DO NIVEL MEDIO PORQUE ATÉ ESTE MOMENTO SÓ SAIU DO NIVEL SUPERIOR AGRADECERIA MUITO EM PODER RECEBER ESTE GABARITO MUITO OBRIGADO POR SUA ATENÇÃO
estou precisando muito de um emprego e gostaria muito de trabalhar no novo centro de eventos do ceara,gostaria de saber onde posso deixar meu curriculum e participar de uma entrevista.
até quando vou sentir vergonha de ser filho de um pai cearense, enquanto os outros estados trabalham o ceará pede esmolas, seca e sei lá o que, muita xxx, meu, acordem para esta vergonha nacional e se lembrem que seus filhos podem estudar fora e vão ser tratados como lixo.

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

## Quadro 15 – Manifestações de competência do Portal 2009 - 2010

2009 - 2010

Demanda
Não consegue localizar no site como consultar os convenios celebrados entre o gov do estado e municipios cearenses
Quer saber critério de cálculo de transferências obrigatórias para municípios
Quer ter acesso a todos os convênios realizados com o município de tianguá
Informações sobre orçamento de 2009 (LOA 2009) para a realização de um trabalho de pesquisa.
Material sobre PPA no Estado do Ceará
solicita data e número do D.O. que foi publicado o convênio do governo do estado com a CEF sobre as normas para aquisição da casa própria pelos servidores
dúvida sobre gasto do tribunal de justiça
gastos na escola
convênios sejam apresentados de forma anual, sejam visualizados por municípios
melhorar filtros de busca por órgão, mais granularidade, verificadores de páginas maiores, salvar pesquisa
Ver integra de contratos

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

## Quadro 16 – Manifestações de competência do Portal 2011- 2013

2011 - 2013

(continua)

Demanda	Reposta encaminhada
Quer saber se o Estado liberou verbas para o CEARÁ SPORTING CLUBE	A consulta de despesas do Estado do Ceará pode ser feita por meio do link constante na página inicial: "Consulta de despesas do Governo do Estado por Empenho" O resultado da consulta de credor com o nome indicado não encontrou registros. No ensejo, agradecemos a sua participação e colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.
Preciso do Balanço Geral do exercício de 2009 do Estado do Ceará, no entanto só está disponível o do exercício de 2008. Tem alguma outra forma de consegui-lo para consulta?	É com satisfação que recebemos seu email. Por oportuno informamos que o acesso ao Balanço Geral de 2009 pode ser feito pelo "Acesso Rápido" no lado esquerdo da página pelo link "Relatórios Fiscais" que remeterá ao site da SEFAZ na página da Lei de Responsabilidade Fiscal, bastando agora clicar no ano correspondente que fica na parte de baixo da página onde está escrito "Selecione um ano abaixo para ter acesso às informações."
quer saber qual site estão disponíveis as informações de receita e despesa do Ceará	É com satisfação que recebemos seu email. Por oportuno, informamos que as informações de que necessita, encontram-se no próprio site do Portal da Transparência do Estado do Ceará acessando o seguinte endereço: "http://transparencia.ce.gov.br/"
gostaria de saber qual foi a entidade de Morada Nova que firmou convênio com o governo do estado para construção de ktis sanitários nos últimos dois anos.	As informações estão disponíveis em <a href="http://transparencia.ce.gov.br">transparencia.ce.gov.br</a> . Para ver Contratos ou Convênios, clique na aba superior, identificada como "Contratos e Convênios". Realize a pesquisa informando o Órgão, credor ou objeto e clique no convênio ou contrato desejado. A seguir, clique no símbolo "PDF", na parte inferior da tela do contrato ou convênio ao lado da identificação "Íntegra" Lembramos que está disponibilizada a íntegra de todos os instrumentos que foram pactuados a partir de 05 de março de 2009. No ensejo, agradecemos a sua participação e colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.
Qual o valor da receita corrente líquida prevista para 2.012?	A receita corrente líquida prevista no 1º bimestre para o ano de 2012 é de R\$ 11.571.991.494,00
COMO PESQUISAR QUAIS OS CONVÊNIOS DE UMA PREFEITURA COM UMA SECRETARIA?	Para pesquisa de convênios acesse este link " <a href="http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/convenios">http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/convenios</a> " no campo onde tem Conveniente ou Município digite o município desejado e em seguida clique em pesquisar. Pronto, todos os convênios com a prefeitura desejada serão listados.
eu gostaria de saber por quanto sai a perfuração de um poço.eu moro em cruzeta municipio de pedra branca	Para saber informações sobre a construção de poços, consulte, por exemplo, a pesquisa de convênios:
Bom dia, Gostaria de saber aonde posso consultar os contratos, convênios, compras e despesas da ADECE.	Informamos que AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ - ADECE, por ser uma empresa de economia mista, e de acordo com a legislação que rege este portal, não consta dados relativos a ela. Sugerimos obtê-la diretamente na própria ADECE.
O gráfico gerado no Portal da Transparência está errado. O percentual que aparece no gráfico está errado e idem as colunas do gráfico. Vou mandar email com cópia do gráfico, explicando melhor. (filtro por função)	Informamos que a partir de sua manifestação, corrigimos uma inconsistência relacionada a valores programados apresentado na página "Despesas do Poder Executivo". Com relação ao percentual indicado em gráfico contido na mesma página, atualmente este compara o "valor executado" de determinado item (programa, função, secretaria, etc) com o "valor programado" total. Assim alteraremos esse para que o percentual reflita em relação a execução total, facilitando a compreensão do usuário. Informamos que essa alteração será tratada em um grupo de outras melhorias e correções que serão promovidas no site.
O portal da transparência na ÁREA "MODELO DE GOVERNANÇA", "Informação do servidor" não apresenta informações dos servidores da Secretaria de Segurança Pública, PEFOCE... Existe algum motivo específico ? A Transparência não atinge esses setores do governo ? Grato.	Agradecemos a sua participação e informamos que estamos reformulando e ajustando consultas no Portal da Transparência, inclusive com relação à consulta de informações sobre servidores, de modo a permitir pesquisa em qualquer órgão ou entidade. Atualmente a consulta divulga a lista de servidores por Secretaria. Porém, poderá consultar informando o nome ou parte do nome do servidor, o resultado apresentará nomes dos servidores não só de secretarias como também de órgãos, como a PEFOCE.
Bom dia, gostaria de saber como eu posso me informar e visualizar os projetos de execução aprovados para o município do Barro- CE. Sou Assessor de Imprensa de desse Município. Muito Obrigado!	Sugerimos que consulte o Portal da Transparência, por meio do site: <a href="http://www.transparencia.ce.gov.br">www.transparencia.ce.gov.br</a> , no link prioridade de Governo está disponível no item Investimento por Municípios, onde poderá informar o município ao qual necessita das informações. O Cidadão também poderá clicar no link: <a href="http://transparencia.ce.gov.br/static/prioridades-de-governo/mapa-municipio-view?ID=BARRO">http://transparencia.ce.gov.br/static/prioridades-de-governo/mapa-municipio-view?ID=BARRO</a>

## Quadro 16 – Manifestações de competência do Portal 2011- 2013

2011 - 2013 (conclusão)	
Demanda	Reposta encaminhada
Cidadão solicita que sejam disponibilizados todos os anexos referentes a todos os contratos e convênios da SECULT com a Intituto de Arte e Cultura do Ceará de 2007 até a presente data 01/04/2013, pois no site do portal da transparencia não está sendo disponibilizado de forma nenhuma. Informa que em contato com o órgão foi informado que estaria tudo disponível, mais não é o que se encontra no site, pois existe o contrato mais os anexos parte indispensável não está disponível. Solicita que sejam disponibilizado com urgência.	Informamos foram realizadas correções nas consultas de contratos e convênios de modo que poderá consultar no Portal da Transparência os instrumentos celebrados com o "Instituto de Arte e Cultura do Ceará", inclusive das respectivas íntegras, conforme links a seguir: <a href="http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/contratos">http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/contratos</a> <a href="http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/convenios">http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/convenios</a> No ensejo, esclarecemos que a responsabilidade pela inclusão dos documentos no portal compete aos órgãos e entidades que gerenciam cada contrato ou convênio. No ensejo, agradecemos a sua participação e colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

O Banco de Ideias é uma novidade implantada na mais recente versão do Portal da Transparência, fruto de várias sugestões dos usuários quanto a administração pública, que eram enviadas anteriormente ao “Fale Conosco”. Em sua página é definido como:

[...] um canal de contato entre o Governo do Estado e você. O objetivo é permitir a todo cidadão expor ideias que possam contribuir com o Estado, em suas diversas áreas de atuação, promovendo melhorias na execução de políticas públicas.

Por esse meio podemos bem realçar a participação popular e o interesse em contribuir para uma melhor governança, tendo nesse curto período de funcionamento<sup>16</sup> apresentado 77 sugestões de melhoria. Nesse ambiente o cidadão insere seu nome, *email* (para identificar o autor da proposta<sup>17</sup>) e categoria na qual sua ideia se enquadra, que pode ser na área de:

- ✓ Educação Básica;
- ✓ Educação Superior, Profissional, Ciência e Tecnologia;
- ✓ Saúde;
- ✓ Desenvolvimento Social e Trabalho;
- ✓ Segurança Pública, Justiça e Defensoria;

<sup>16</sup> Meados de 2012 até final de 2013.

<sup>17</sup> Há a opção de ser publicada ou não no portal da transparência após o texto da ideia.

- ✓ Cultura e Esporte;
- ✓ Infraestrutura e Recursos Hídricos;
- ✓ Meio Ambiente;
- ✓ Desenvolvimento Agrário e Pesca;
- ✓ Desenvolvimento Urbano e Integração Regional;
- ✓ Desenvolvimento Econômico.

Destacamos agora algumas sugestões das 77 apresentadas ao “Banco de Ideias” que são selecionadas por categorias pelo cidadão. Aqui os nomes dos autores serão postos já que concordaram em tornar público as suas propostas, bem como manteremos a escrita original do texto.

Quadro 17 – Ideias Publicadas na Categoria Educação

<b>HELANO FIUZA C. FROTA</b>	<b>FRANCISCO LIMA</b>
Criação de um OBSERVATÓRIO PARA ESTUDOS E CRIAÇÃO DE PROJETOS , criando em parceria com órgãos e instituições uma tecnologia de gerenciamento e monitoramento de projetos. CRIANDO uma rede com relacionamento nacional e internacional para formação de novas tendencias	EM PLANTAR NAS ESCOLAS DESTE DO ENSINO FUNDAMENTAL AULAS SOBRE REGRAS DE CONDUTAS NO TRÂNSITO, PARA QUE DESSA FORMA VENHA DIMINUIR OS ACIDENTE NO DIA-DIA.
<b>Jaime Leandro da Silva</b>	<b>Tales Yuri</b>
Criar um projeto nível mínimo para a Educação, a fim de que tenha a linha vermelha, objetivando o aumento de qualidade de ensino através de incentivo nas escolas com premiação (tablet, notebook e outros que colabore para o crescimento da educação).	Incrementar nas escolas de ensino médio, pelo menos, tanto nas públicas quanto nas privadas, uma educação sobre os direitos constitucionais e do consumidor, no mínimo, pois uma sociedade que não conhece seus direitos não pode exigí-los.
<b>Jaime Leandro da Silva</b>	<b>Susan Fernandes</b>
Criar vilas Olímpicas de ensino integral (Estudo, Cidadania e Esporte), nas áreas mais carentes da Capital, Sobral, Juazeiro do Norte, Iguatu, Tauá e Russas), visando diminuir a criminalidade, tirando as crianças da ociosidade, dando-lhes condições de um futuro melhor.	Deveria existir uma quantidade expressiva de centros educacionais nos diferentes bairros da capital e das cidades cearenses, com a finalidade de acolher crianças e jovens para desenvolvimento de atividades profissionalizantes, culturais e esportivas. Assim diminuiria a procrastinação, violência e vício de álcool e drogas que estão disseminadas na sociedade. Temos que motivar e dar esperança as crianças e jovens.

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 18 – Ideias Publicadas na Categoria Educação Superior, Profissional, Ciência e Tecnologia.

<p><b>Maria Ivonete Mendes Martins</b></p> <p>Sou aluna de Filosofia da Universidade Estadual do Ceará-UECE e, neste momento de greve, gostaria de solicitar, junto ao governo do Estado, uma semana voltada para o programa GESPÚBLICA. O objetivo dessa ação é para que juntos possamos potencializar os benefícios oferecidos por esse novo jeito de conduzir os recursos públicos e como esse sistema poderá ajudar a UECE a sair da situação em que se encontra. Penso que os alunos precisam conhecer, de forma mais ampla, a importância das ferramentas oferecidas por esse programa, já que o seu principal fundamento é a excelência e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, respeitando, acima de tudo, os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade e da publicidade. Além disso, o Programa GESPÚBLICA está totalmente voltado para o condicionamento de resultados para a sociedade, possibilitando maiores impactos e melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, visando ao bem-estar coletivo.</p>
<p><b>MONICA A M RIBEIRO</b></p> <p>COMO ESTA HAVENDO PROBLEMAS COM O ABASTECIMENTO DE AGUA E ISTO PREJUDICA AS ESCOLAS PRINCIPALMENTE AS PROFISSIONALIZANTES POIS ALGUNS DESSES PREDIOS SAO ANTIGOS E FORAM ADAPTADOS (EX. EEP JOSE DE BARCELOS EM MESSEJANA) EM QUE A CAPACIDADE DA CAIXA D'AGUA NAO SUPRI A DEMANDA DA ESCOLA SUGIRO ENTAO QUE O GOVERNO ADQUIRA A MESMA CAIXA D'AGUA UTILIZADA NO COMBATE A SECA PELO INTERIOR DO ESTADO PARA ESSAS ESCOLAS PARA ARMAZENAR AGUA POTAVEL E REABASTECER A CAIXA DA ESCOLA.</p>
<p><b>Francisco Edmar Andrade Gomes</b></p> <p>Trazer para o ensino profissionalizante empresas serias que tem especialidade em áreas especificas exemplo nossa empresa que da treinamento em maquinas de costura eletrônica a única no Brasil aberto ao publico aqui em fortaleza treinamos pessoas de outros estado e somos reconhecido e respeitados na área e realizamos um trabalho serio, a confecção e o maior empregador de pessoas merece esse apoio obg.</p>

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 19 – Ideias Publicadas na Categoria Saúde. (continua)

<p><b>Cicero Cilva Lima</b></p> <p>a ideia seria quando o governo fosse dar um aumento exemplo 20% para o funcionario publico ,o que poderia fazer,daria 10% e o outros 10% seria pago um plano de saude,ou então engetaria mas os 10% no issec ampliando mais os seus atendimentos,com consultas internamentos ,sendo no ceara todo como na capital e interior,desde já agradeço</p>	<p><b>Luiz Guedes</b></p> <p>Todos os hopsitais, postos, UPAs e estabelecimentos do genero devem ter afixado, de forma legível, atualizada e diária, o nome dos médicos que atendem nestes locais. A medida visa disciplinar a presença desses profissionais ao mesmo tempo que informar ao cidadão acerca do horário de trabalho destes servidores, evitando desinformação e desagrvos.</p>
<p><b>RAIMUNDO UNILSON DE SOUIZA</b></p> <p>Transformar aquele predio aonde foncionava a empença oficial, ali proximo a UNIFOR em uma UPA.</p>	<p><b>Joamerson</b></p> <p>fazer mais hospitais,contratar médicos(as) para saúde melhorar;criar mais empregos para os ceárences, para não se deslocarem para o sul.</p>

Quadro 19 – Ideias Publicadas na Categoria Saúde.

(conclusão)

<b>DÉCIO NETO</b>	<b>Natanael Rodrigues Pereira</b>
<p>O GOVERNO DO ESTADO, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE SAÚDE, DEVERIA IMPLEMENTAR UM NOVO SISTEMA DE GESTÃO POR RESULTADOS JUNTO AOS CONTRATOS DE GESTÃO NOS INSTITUTOS QUE ASSUMEM A REDE ESTADUAL DE SAÚDE NA PRESTAÇÃO DESTE SERVIÇO. SERIA INTERESSANTE CRIAR INDICADORES DE QUALIDADE QUE, SE SUPERADOS OU ATINGIDOS, O CONTRATADO TERIA UM IMPLEMENTO GRADUAL/PROPORCIONAL A META NO ORÇAMENTO CORRENTE. ISSO PROPORCIONARIA UMA BUSCA INCANSÁVEL PELA MELHORIA CONTÍNUA. NO FINAL, TODOS GANHAM: GANHA A POPULAÇÃO COM SERVIÇOS MELHORES, GANHA O ESTADO COM AUMENTO DA EFICIÊNCIA E GANHA O CONTRATADO COM MELHORES CONDIÇÕES FINANCEIRAS PARA DESEMPENHAR UM BOM SERVIÇO. OBRIGADO.</p>	<p>o governo junto com o prefeito deveria fazer um projeto para os estudantes que cursa o ensino médio fazer um curso de enfermagem pela rede estadual em municípios cearaenses para quando nos concluir o ensino médio e o curso de enfermagem para poder trabalhar no seu município de origem e melhorar a saúde da nossa cidade ...</p>

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 20 – Ideias Publicadas na Categoria Desenvolvimento Social e Trabalho

<b>Marco Alexandre Barbosa Rodrigues</b>	<b>Bessa</b>
<p>Governo promover um projeto de inclusão social específico para moradores de Rua, algo com que eles pudessem ter uma dedicação de profissionais em cada área e acompanhamento psicossocial, sempre deparar com situações que não consigo acreditar que ocorram em nosso estado, na praça coração de Jesus no centro uma família (Pai - Mãe e 04 filhos) todos carroceiros dormindo na praça, estavam acordando naquele momento sem perspectiva nenhuma de vida, sem alimentação, sem higiene, sem estudo, não acredito que o governo do estado não tenha essa sensibilidade de assegurar respeito e cidadania a essa família. achei que o homem (Pai) ainda teria condições de inclusão social e poderia ser útil a sociedade e sua família. Não temos políticas públicas para essas pessoas.</p>	<p>Criar o programa "Fogão Popular", em parceria com os municípios que consiste na seguinte ideia: beneficiar famílias carentes do estado que não possuem em sua residência um fogão a gás e que usam carvão ou lenha como única fonte de material para cozinhar seus alimentos.</p>
<b>Maria Patrícia Silva</b>	<b>Natanael Rodrigues Pereira</b>
<p>FAZER PARCERIAS COM A UNIVERSIDADE FEDERAL E ESTADUAL PARA QUE OCORRA A IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE EXTENSÃO EM BENEFÍCIO DE COMUNIDADES CARENTES.</p>	<p>o governo do estado deveria dar oportunidade de emprego jovens como eu que já participei de vários projetos do governo eu já participei do projeto jovem urbano primeiro passo e agente jovem três programas eu já participei e estou desempregado então o governo deveria dar oportunidade a nós.</p>

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 21 – Ideias Publicadas na Categoria Segurança Pública, Justiça e Defensoria

<b>EDNARDO PINHEIRO PEIXOTO</b>	<b>Jose Edson Belarmino da Silva</b>
O GOVERNO PODERIA IMPLANTAR O ROTA RUAS E O ROTA AVENIDAS E TAMBÉM O RONDA DO QUARTEIRÃO RAIÓ. PODERIA ADOTAR TAMBÉM POLÍCIA A PÉ DENTRO DOS COLETIVOS E NAS RUAS E AVENIDAS TAMBÉM.	Instituição de prisão domiciliar para viciados, Prisão incondicional de 30 anos de Reclusão para os Traficantes, Extinção das Ruelas e Vuelas, determinar uso obrigatório de identificação para os menores, sendo vedado transito após às 22:00 horas e Fiscalizar o uso de substâncias destinada ao enriquecimento da cocaína. Crack assim é possível vencer!
<b>Ana Vladia</b>	<b>Anastácio Marques Mota</b>
Gostaria que existisse defensores públicos em todas os municípios do Ceará, porque tem promotor e juiz e não tem defensor? Como o pobre se defende?	Gostaria de sugerir um estudo para implantação de um sistema de produção de energia limpa nas unidades prisionais do nosso Estado, haja serem dotadas de grandes áreas descobertas, ou seja, com grande incidência de raios solares o que favorece a uma excelente captação desses raios para a geração de energia. Contribuindo para economizar nas contas públicas, bem como favorecendo ao meio ambiente.

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 22 – Ideias Publicadas na Categoria Cultura e Esporte

<b>Lucas</b>	<b>Robson dos Santos Souza</b>
Implantar um bicicletário para aluguel de bicicletas em locais públicos estratégicos, com grande circulação de turistas. Essa iniciativa tem como objetivo aumentar a circulação de turistas e criar uma cultura de utilização de bicicletas na cidade.	Mais incentivo em projetos culturais alternativos onde o jovem possa desenvolver sua capacidade criativa, ou seja dar a oportunidade dele mesmo promover eventos e campanhas em diversas areas da arte e entretenimento, como uma primeira experiência nos setores de turismo, marketing e eventos promocionais.

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 23 – Ideias Publicadas na Categoria Infraestrutura e Recursos Hídricos

<b>Francisco de Almeida Costa</b>	<b>Ramon Vasconcelos Ferreira</b>
O Ceará é um dos Estados mais bonitos e agradáveis do Brasil, tanto pela sua posição geográfica como pelo povo que nele habita. Sou cearense com muito orgulho, moro em Carnaubal, Serra da Ibiapaba, tenho 17 anos e estou concluindo o Ensino Médio. Acredito que os ambientes naturais dos municípios deveriam ser mais aproveitados através de pólos de lazer e convivência, garantido a sua população lugares para a prática esportiva e recreativa. Então espero um dia que o Governo disponha de lugares como esses em cada cidade do estado e que os seus usuários cuidem muito bem do seu patrimônio.	Há tempos é dito que o Ceará é a terra dos ventos fortes, de grande capacidade de produção de energia eólica e tudo mais. No entanto, quase não vejo geradores eólicos no estado. Tudo bem que cada gerador custa muito caro e sua manutenção ainda não é barata, mas o governo, em parceria com municípios e a Coelce, poderia substituir a forma de abastecimento de energia nos postes de luz. Estes poderiam ter um ventilador (pequeno, claro!) em cima de forma a aproveitar a energia gerada pelo vento, que diferente da energia oriunda da luz solar, tem-se o dia todo.

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 24 – Ideias Publicadas na Categoria Meio Ambiente

<b>Adriano</b>	<b>VITOR SOARES</b>
<p>Criar um prêmio anual de cunho internacional para valorizar as melhores pesquisas sobre dessalinização da água do mar e subterrânea e demais pesquisas com aplicabilidade prática no combate aos efeitos da seca</p>	<p>Gostaria de sugerir a criação de uma premiação destinada aos órgãos do Estado do Ceará que se destaquem pelas melhores práticas de gestão sustentável. Penso que tal iniciativa teria grande importância no âmbito administrativo, pois fomentaria uma concorrência saudável entre órgãos com a finalidade de implantação de ações mais efetivas e até inovadoras a respeito da proteção ambiental.</p>

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 25 – Ideias Publicadas na Categoria Desenvolvimento Agrário e Pesca

<b>ALEJANDRO MAGNO LIMA LEITÃO</b>	<b>Linardy Barreto</b>
<p>O Governo conta com o projeto Casa Digital do Campo (Projeto da S D A) que é um espaço público e gratuito de gestão comunitária que usa a inclusão digital como ferramenta na busca da cidadania para superar as dificuldades de permanecer no meio rural. Visando maior eficácia e maximização dos objetivos do programa, propomos o que segue:</p> <p>Proposta: criação da figura do Monitor da Transparência: agente divulgador das ações e serviços do governo; difusor de políticas públicas (financiamentos rurais – agricultura familiar, p.ex; outros – cultura, artesanato), visando o desenvolvimento de cadeias produtivas voltadas para a utilização das potencialidades locais.</p> <p>Atuação do Monitor: casas digitais, escolas públicas, prefeituras e câmaras municipais, além de outros órgãos públicos e organizações não governamentais.</p>	<p>Bem, ao meu humilde e ingênuo ver, uma solução que ajudaria muito o pequeno e médio pecuarista, que em período de forte estiagem e que não dispõe de recursos suficientes para manutenção do gado, o estado deveria intervir de forma paliativa com objetivo de minimizar a perda desses pecuaristas. O que pensei foi que o estado adquirisse esses animais debilitados e castigados com a seca a um preço um pouco abaixo do mercado, removesse esse rebanho para alguma unidade rural de propriedade do estado que estivesse localizada em algum município de serra, ou que fosse dotado de estrutura condizente com a criação de gado.</p>

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 26 – Ideias Publicadas na categoria Desenvolvimento Urbano e Integração Regional (continua)

<b>Cícero Nogueira Marra</b>	<b>Sullivan Vasconcelos</b>
<p>Criar um sistema de ligações diretas para o cidadão convidando a se tornar um auditor cidadão. Funcionaria assim: um representante do Estado ligaria para a casa do cidadão e perguntaria quais os principais problemas que existem na sua região. Ao final, ele seria convidado para se tornar um auditor cidadão, que ira contribuir periodicamente com informações sobre problemas regionais.</p>	<p>Reforma da Lagoa da Fazenda no município de Sobral. Criar um parque ecológico de referência nacional em responsabilidade ambiental e desenvolvimento urbano. Criar no parque da Lagoa da Fazenda um Museu Ambiental de Fauna e Flora Cearense onde será possível conhecer melhor a ecologia de nossa região ajudando a desenvolver a educação de nossos cidadãos investindo também na responsabilidade sócio-ambiental. Criar um centro de tratamento das águas da Lagoa da Fazenda tornando-a um lugar limpo e uma grande área de lazer de nossa cidade. Lembrando que a</p>

Quadro 26 – Ideias Publicadas na categoria Desenvolvimento Urbano e Integração Regional (conclusão)

	Lagoa da fazenda encontra-se numa área estratégica, próximo à Universidade Estadual Vale do Acaraú e encontra-se em total abandono por parte da gestão pública. A região torna-se altamente perigosa aos estudantes e moradores que circulam diariamente pelos calçadões abandonados e escuros da Lagoa da Fazenda.
--	---

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Quadro 27 – Ideias Publicadas na categoria Desenvolvimento Econômico

<b>Diego Rafael Fonseca Carneiro</b>	<b>Josiane Lucas Dutra</b>
Boa tarde. Após verificar o grande desperdício de combustível pela frota dos veículos oficiais do Estado, acho que minha idéia, após muita observação, vai trazer uma economia de combustível, e, em consequência, os recursos economizados, servirão para serem aplicados em todas as categorias. Venho observando a bastante tempo, que os veículos oficiais ficam com o motor e o ar-condicionado ligados esperando que os diversos servidores públicos saiam de reuniões e/ou missões oficiais, que muitas vezes levam várias horas. Portanto, sugiro que quando houver deslocamento dos veículos para levar servidores para reuniões de trabalho, o motor e o ar condicionado fiquem desligados. Não sei quantos veículos possuem a frota do Estado, mas devem ser milhares. Imagino que haverá uma economia de milhões de reais por ano.	Não há no Estado nenhuma empresa de reprocessamento (reciclagem/correção de componentes/extrusão), na área de plásticos especiais ou não. Empresas como Schineider, FAE, Grandene, Mallory, Esmaltec, Kibo Plast, Injetparts...ou destinam suas rebarbas de plástico para correção em SP ou simplesmente vendem como sucata. Em SP, na região de campinas, várias empresas fazem este processo de correção de plástico, retornando os mesmos à condição original. (Não se trata de moagem ou utilização parcial), trata-se de correção de estrutura para utilização de 100% do material.

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará

Como podemos observar no “Banco de Ideias”, há uma positiva participação da população onde várias sugestões foram dadas, sendo a área de Educação a que recebeu o maior número de propostas, seguida pelo Meio Ambiente; Segurança Pública, Justiça e Defensoria; Saúde; e finalizando com o Desenvolvimento Econômico.

Conforme apuramos com o orientador da célula de Ética e Transparência da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE, o senhor Tiago Peixoto, e a senhora Elyny Jaklyny integrante da equipe da célula, as sugestões recebidas pelo “Banco de Ideias” são enviadas para a Rede de Planejamento sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará, para que passem por uma triagem e análise de viabilidade de sua implantação. Pelo que podemos averiguar, até a presente data essas propostas ainda se encontram na

SEPLAG aguardando definição apesar de inúmeras ingerências por parte da CGE em busca de um resultado. Essa lentidão para uma decisão pode levar a um descrédito por parte do cidadão que o desanimará para futuras intervenções tanto na participação como no controle social, causando assim prejuízos para o Portal da Transparência e para o Governo do Estado.

Constatamos também que algumas das sugestões enviadas ao “Banco de Ideias” coincidiram com algumas ações governamentais já implantadas como as Vilas Olímpicas e Fogão Sustentável<sup>18</sup>, indo assim de encontro às necessidades da população.

### **4.3 Pesquisa de Satisfação dos Usuários do Portal da Transparência**

A Pesquisa de satisfação é um instrumento destinado a medir o grau, como o próprio nome diz, de satisfação obtido pelo cidadão ao utilizar o Portal da Transparência. Se ele atendeu aos seus anseios ou não, se encontrou o que buscava e que ainda fornece subsídios para verificar se o portal está cumprindo o seu papel, servindo ainda de subvenção para correção de rumo caso ele não esteja atendendo ao que se propõe. Essa pesquisa é realizada apenas com uma pergunta que é: “Ficou satisfeito com o resultado desta consulta?” com resposta “Sim” ou “Não”. Ela está localizada na parte inferior de cada página consultada do portal no qual o cidadão poderá opinar sobre aquele tema consultado, não necessitando, portanto, sondar todo o portal para no final emitir uma opinião. O conjunto de opiniões das diversas páginas que compõem o portal é tabulado mensalmente pela Célula de Ética e Transparência da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, monitorando assim o desempenho do *site* como um todo, tendo deste modo uma visão geral de como é a percepção e a satisfação da população em relação ao portal.

---

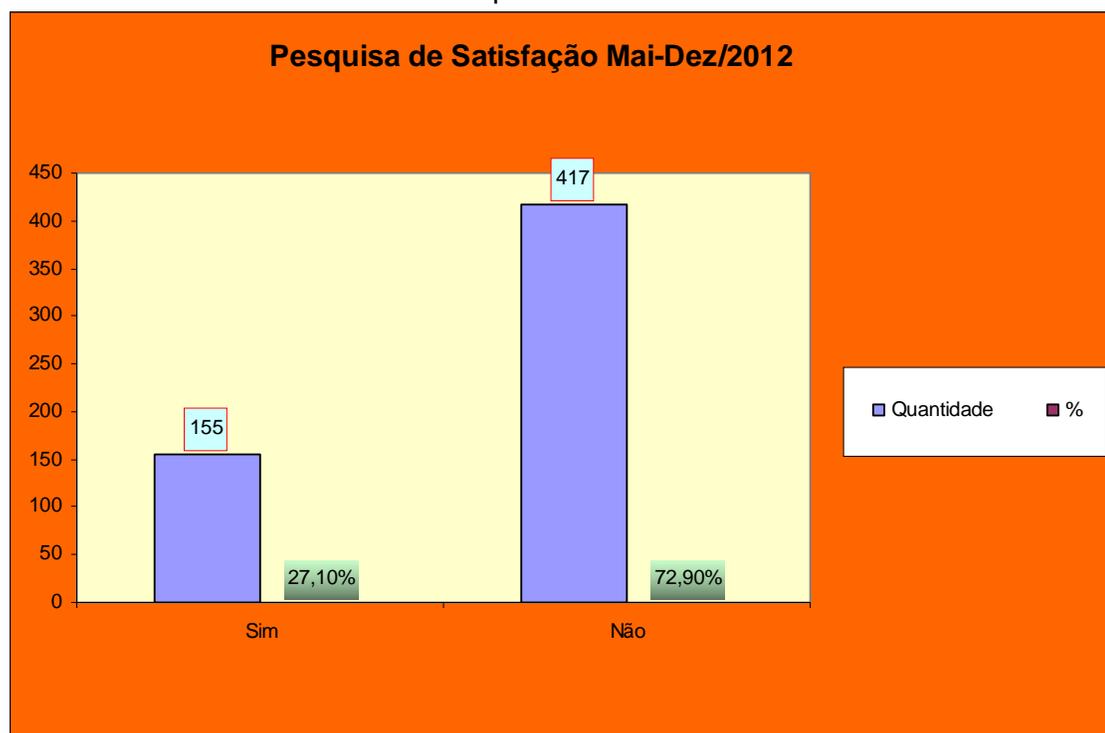
<sup>18</sup> Esse programa visa substituir o tradicional fogão a lenha por outro de melhor eficiência energética e menos poluente.

A Pesquisa de satisfação passou a ser utilizada no formato atual a partir de maio de 2012, com a última versão do Portal da Transparência. Os dados obtidos na Célula de Ética e Transparência são relativos aos anos de 2012 e 2013.

Com a tabulação desses dados foi possível verificar que o portal, apesar de passar por melhorias no decorrer de sua existência, sendo reformulado duas vezes, subindo no *ranking* elaborado pela ONG Contas Abertas e apresentar uma variada gama de informações, para nossa surpresa perante a avaliação da opinião pública o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará deixou a desejar, sendo, portanto, avaliado negativamente pelo cidadão usuário do portal. Vejamos então os gráficos que apontaram para tal conclusão.

Os gráficos 7,8 e 9 apresentam os resultados da Pesquisa de Satisfação para o ano de 2012, que foram apurados a partir de maio quando entrou em operação a última versão do portal, e os gráficos 10, 11 e 12 para o ano de 2013.

Gráfico 7 – Resultado Geral da Pesquisa de 2012

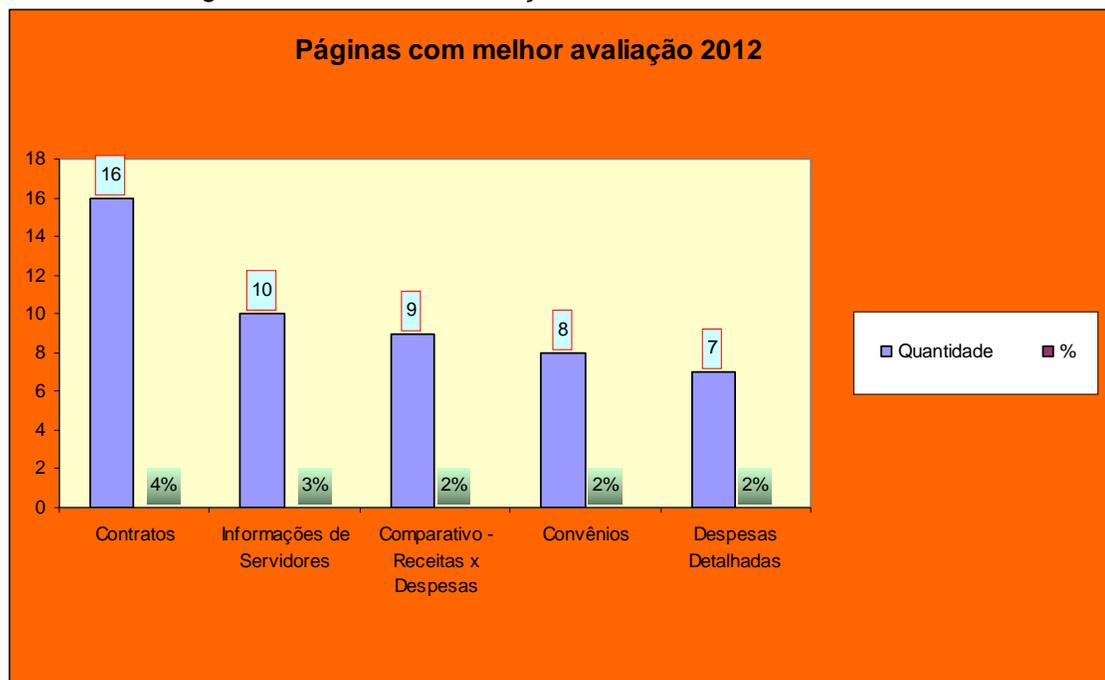


Fonte: Célula de Ética e Transparência

Das 572 pessoas que responderam à pesquisa, 155 acharam satisfatório enquanto 417, correspondendo a 72,90%, disseram que não, que o portal não é

satisfatório. Nos gráficos 8 e 9 veremos quais páginas foram melhor avaliadas e quais foram as de menor avaliação.

Gráfico 8 – Páginas com melhor avaliação - 2012



Fonte: Célula de Ética e Transparência

Gráfico 9 – Páginas com menor avaliação

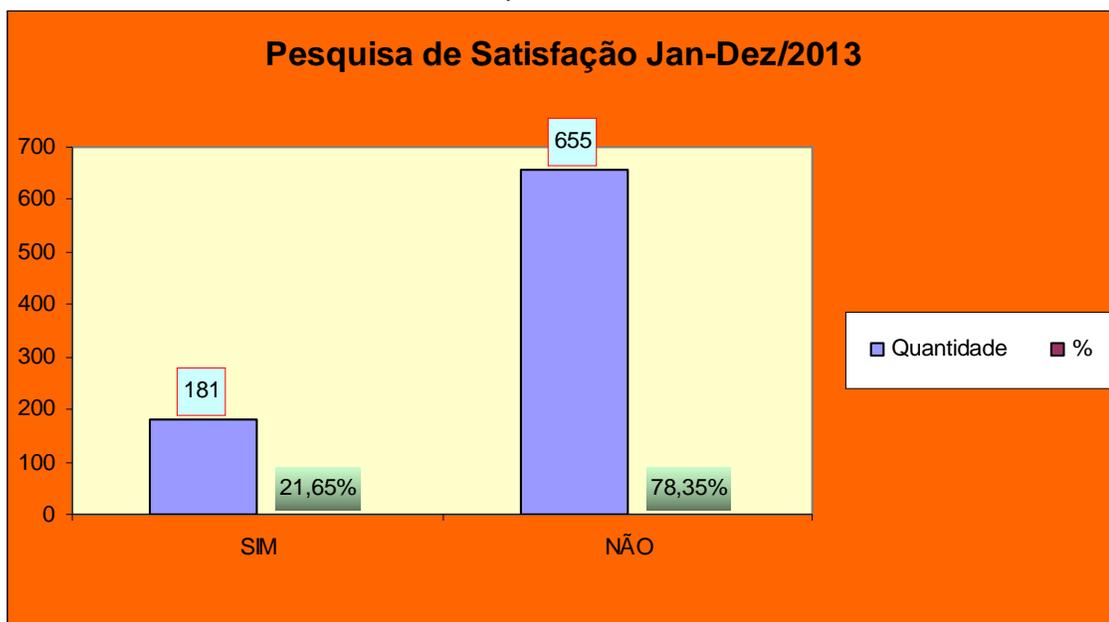


Fonte: Célula de Ética e Transparência

Como podemos observar nos gráficos 8 e 9, temos duas páginas que constam tanto na satisfação quanto na insatisfação que são elas: Contratos e Informações de Servidores. Mas as diferenças entre elas são marcantes, enquanto na satisfação o número encontrado para Contratos foi de 16 pessoas que aprovaram, na insatisfação foram 40. Nas Informações de Servidores foram de 10 para os satisfeitos e 66 para os insatisfeitos. No geral, portanto, o portal não teve uma boa avaliação por parte do público em 2012.

Vejamos agora o comportamento do portal na avaliação de 2013, também realizado pelo público.

Gráfico 10 – Resultado Geral da Pesquisa de 2013

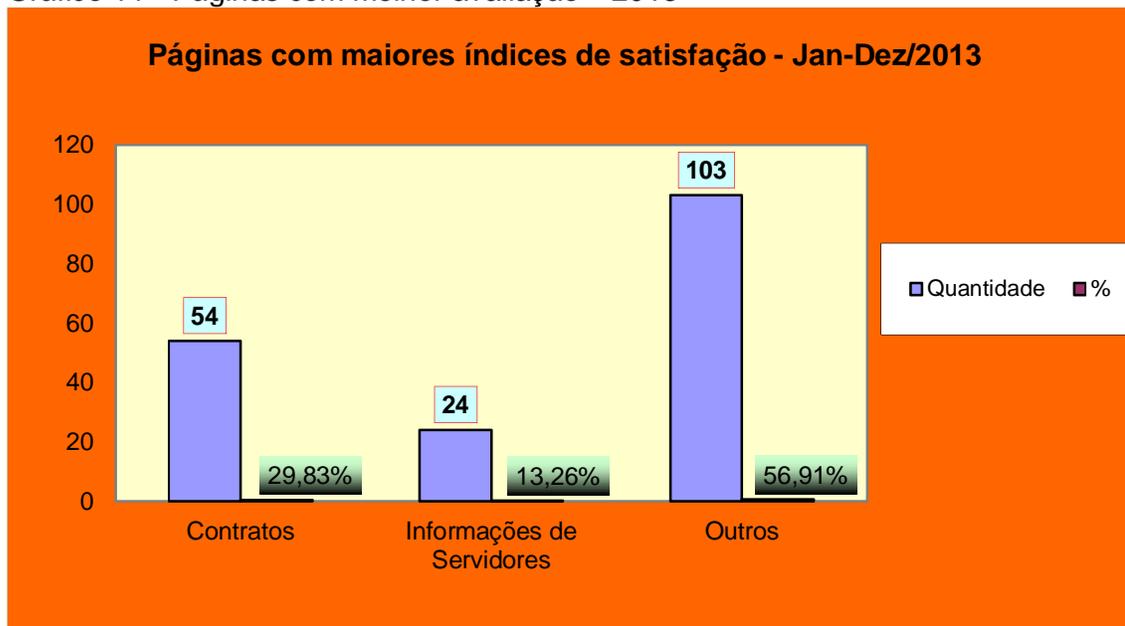


Fonte: Célula de Ética e Transparência

Como ocorreu em 2012, o ano de 2013 também teve uma avaliação negativa por parte da população. Com um universo um pouco maior que no ano anterior, 836 em 2013 contra 572 em 2012, repetiu-se uma maior insatisfação em relação aos satisfeitos. Foram 417 insatisfeitos em 2012 contra 655 em 2013, passando percentualmente de 72,90% para 78,35% um aumento de 5,45% de um ano para o outro. Já os que se disseram satisfeitos, embora em números absolutos tenha subido um pouco de 155 em 2012 para 181 em 2013, em termos percentuais caiu de 27,10% para 21,65% coincidentemente os mesmos 5,45% de diferença no acréscimo dos insatisfeitos.

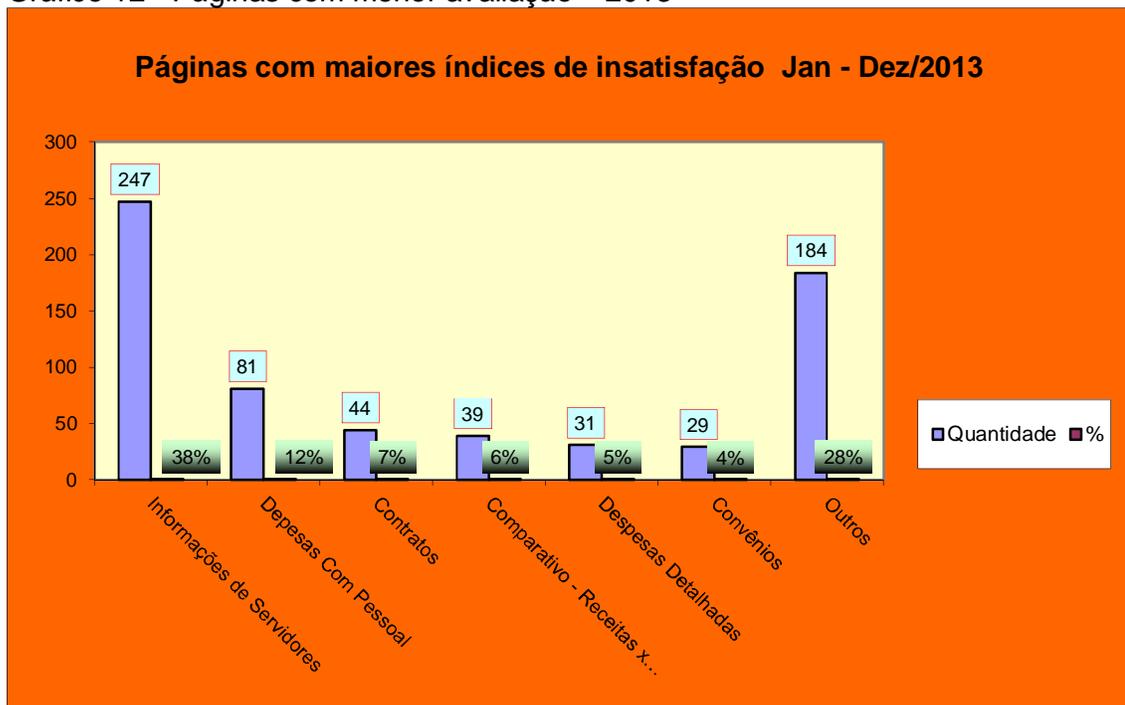
Nos gráficos seguintes buscaremos as páginas que a exemplo de 2012 obtiveram individualmente as melhores aceitações e aquelas que foram a mais rejeitadas.

Gráfico 11 - Páginas com melhor avaliação – 2013



Fonte: Célula de Ética e Transparência

Gráfico 12 - Páginas com menor avaliação – 2013



Fonte: Célula de Ética e Transparência

Como ocorreu em 2012, tornou a se repetir em 2013 a tendência de satisfação e insatisfação do ano anterior para as mesmas categorias, ou seja, Contratos e Informações de Servidores para os que estão satisfeitos com o *site* e Informações de Servidores e Despesas com Pessoal para os insatisfeitos. Curiosamente “Informações de Servidores” consta tanto nos satisfeitos como nos insatisfeitos em que os últimos levaram vantagem e com isso arrastando o portal para uma péssima avaliação de uma maneira geral. Em vista de tal situação resolvemos investigar do porquê do grande interesse por parte da população por essa categoria e porque o portal não atende a tal anseio.

A partir dos números apresentados na pesquisa, investigamos a causa da rejeição se concentrar na parte de pessoal mais especificamente nos itens Informações de Servidores e despesas com Pessoal (Essas duas categorias juntas somam 50% da rejeição ao portal, enquanto os outros 50% são diluídos entre as demais categorias) e chegamos à conclusão que com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, torna realidade o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal que diz:

Art. 5º .....

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

A população passou a ter certa “curiosidade” pelos vencimentos do funcionalismo público baseado nos artigos 3º e 4º da lei nº 12.527/2011 na qual transcrevemos a seguir:

Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

**IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;** (grifo nosso)

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Mas apesar de existir lei federal com exigência de colocação dos salários de servidores nos Portais da Transparência de toda a Federação, este ainda não foi

efetivada no Portal da Transparência do Estado do Ceará por falta de uma definição por parte do governo estadual de como será feita essa divulgação<sup>19</sup>. Embora haja uma lei estadual com tal finalidade, Lei nº 15.175 de 28 de junho de 2012, ainda não foi estabelecida até a presente data uma regra para a sua execução no que tange a salários, tendo como consequência uma enxurrada de pedidos de informações de vencimentos de servidores sendo porem não atendidas, levando ao baixo índice de aprovação apresentado na pesquisa de satisfação.

Como podemos observar, apesar do portal não ter tido uma boa avaliação devido a um item ainda em discussão por parte da administração superior do Estado<sup>20</sup>, é possível constatar uma positiva participação da população procurando contribuir com propostas que possa melhorar a administração pública e com isso, de certa maneira também exercer o seu controle. Por seu lado o portal, embora deixe a desejar no quesito transparência na remuneração dos servidores, ainda constitui para o cidadão um valioso instrumento de fiscalização e controle de execução orçamentária sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade tornando-se assim um fiscal das ações públicas, cumprindo desse modo a finalidade para qual o Portal da Transparência do Estado do Ceará foi concebido.

---

<sup>19</sup> Informação dada pela Célula de Ética e Transparência da CGE

<sup>20</sup> Acredita-se que tão logo seja resolvida tal situação os níveis de satisfação subirão, pois constatou-se que é a categoria que mais contribuiu pela má avaliação do portal.

## 5 CONCLUSÃO

Sabe-se que a corrupção não é um fenômeno novo, no decorrer da história da humanidade nas mais diferentes épocas ela é encontrada em documentos históricos, em textos literários e em estudos da história, havendo exemplos ocorridos nas mais distintas formas de organização como à venda de Jesus Cristo por trinta moedas por Judas, as eleições papais na idade média, a delação de Tiradentes por Joaquim Silvério dos Reis em troca de favores da coroa portuguesa, entre outras.

No contexto brasileiro com o declínio das capitânicas hereditárias, chega ao Brasil em 1549 com o início da centralização da colônia acompanhando Tomé de Souza como primeiro Governador-Geral, a figura do desembargador Pedro Borges para exercer a função de Ouvidor-Geral cargo equivalente ao de ministro da Justiça atual. Este senhor pode ser considerado o primeiro funcionário público ficha-suja, pois seis anos antes fora condenado em Portugal por desvio de verbas na construção de um aqueduto, o roubo foi tanto que a obra ficou inviabilizada<sup>21</sup>.

Com a chegada de tão “ilustre” figura, a elite local tratou logo de se aproximar e ligar os seus interesses aos dos magistrados vindos da metrópole vislumbrando possíveis conluios a serem efetuados com eles, sucedendo assim um ciclo de trocas de favores pessoais entre a elite dominante na Colônia e os agentes jurídicos. Todos os esforços foram concentrados, de uma maneira geral, na promoção dos próprios interesses e nos interesses daqueles que lhes prestariam ajuda na promoção seus anseios pessoais. A elite local, de um lado, com seus esquemas de corrupção e manutenção do *status quo*. E do outro, os magistrados comandados pelo desembargador Pedro Borges, dispostos a tudo para garantir seus privilégios. Tal situação permanece desde os tempos do Brasil Colônia passando pelo Império e pela República, até os dias de hoje em graus diversos, com escândalos de corrupção aparecendo aqui e acolá nos mais diversos órgãos que compõem a administração pública.

---

<sup>21</sup> Dicionário de Geografia e História Portuguesa, de 1888, reproduzido no livro História do Brasil para Ocupados.

Para combater a corrupção a sociedade percebeu que só com uma constante fiscalização poderia coibir tal prática, idealizou maneiras que se não possam exterminá-la mas que ao menos levem a níveis mínimos, e entre os modos adotados destacam-se os Portais da Transparência.

O propósito de nossa dissertação foi compreender o processo que levou a criação e implantação do Portal da Transparência do Estado do Ceará e sua interação com a população como instrumento de Controle Social. Não houve aqui uma pretensão, ainda que aparente, de ser uma análise do Portal, mas um estudo de como se deu esse procedimento e expor as suas qualidades e deficiências encontradas.

Nosso estudo se baseou nos relatórios elaborados pela Célula de Ética e Transparência da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE e de dados extraídos da ferramenta que monitora o portal da transparência chamada de *Google Analytics* entre os anos de 2009 e 2013.

Analisamos os acessos ao portal no período relacionado, em que verificamos que houve um aumento constante ano a ano no quantitativo de visitas, demonstrando assim o interesse da população no portal da transparência. No quesito visitante únicos, que são aqueles que embora acessem regularmente o portal só é contada uma única vez, também obteve comportamento semelhante ao item anterior. No quantitativo de páginas visualizadas o crescimento foi exponencial, saltando de 159.491 em 2009 para 871.124 em 2013. Na média de páginas visitadas por sessão, iniciou-se com 43,63 em 2009 com uma leve baixa em 2012, para 42,68 de média, mas finalizando o período em 2013 com média de 72,31 páginas visitadas. A duração média da visita que se iniciou numa curva ascendente de 2009 até 2012, em 2013 passou a ser descendente, caiu de 3:42 (três minutos e quarenta e dois segundos) para 3:04 (três minutos e quatro segundos), não sendo possível precisar se tal acontecimento se deve ao fato de uma maior familiaridade com o portal por parte da população que leve a encontrar de maneira mais rápida a informação que procura.

Ainda nos “acessos ao portal” constatamos que ele é acessado por diversas cidades do país, sendo desnecessário dizer que Fortaleza é a cidade com o maior número de ingressos, com 274.409 seguido por São Paulo e Sobral com 11.879 e

10.094 respectivamente. Também podemos perceber que há acessos de vários países, no qual destacamos os três primeiros, após o Brasil: Estados Unidos, Portugal e Alemanha.

Quanto às páginas mais visitadas dentro do portal estão, além de naturalmente a página inicial, a página de contratos e a página de convênios como as campeãs de acessos, cada uma com 288.969 e 174.190 respectivamente. E são justamente onde se localiza a saída de recursos do Estado, é por onde se pode observar como e com o que são aplicados esses recursos.

A participação e o controle popular, podemos perceber tanto nas manifestações enviadas ao portal pela população através do “Fale Conosco” como nas sugestões remetidas ao “Banco de Ideias”. Por meio do “Fale Conosco”, entre os anos de 2009 a 2013, houve um total de 775 questionamentos, desses, 309 foram referentes ao portal de onde são registradas as dúvidas, críticas ou sugestões de melhorias para o Portal. A diferença de 466 era destinada a Ouvidoria onde o controle pode ser exercido através de denúncias de irregularidades no uso de recursos públicos, apresentação de críticas, informações, solicitações ou sugestões acerca das ações do Governo do Estado. O “Banco de Ideias” deixa bem evidenciado a participação popular quando no curto período de sua adoção, meados de 2012 até final do período abrangido pela pesquisa, registrou 77 sugestões em diversas áreas de atuação do governo como educação, saúde, cultura, esporte, entre outras.

Finalizando nossa investigação analisamos a “Pesquisa de Satisfação” em que o cidadão exprime sua opinião sobre o portal, e constatamos que o portal não obteve uma boa avaliação devido a uma indefinição do Governo do Estado em relação à colocação no sítio de informações sobre os vencimentos dos servidores estaduais. Sem esse item, que tanto pesou em sua avaliação, o portal fatalmente de uma maneira geral teria uma boa apreciação. Mas acreditamos tão logo seja sanada essa pendência, o portal deverá atingir um patamar mais elevado em seus níveis de satisfação.

Esperamos que o conhecimento produzido neste estudo possa contribuir e servir de ponto de partida em futuras pesquisas sobre portais da transparência nos

mais variados temas que ele abrange, colaborando assim para uma melhor aplicação dos recursos públicos e um contínuo aperfeiçoamento da gestão governamental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, João Henrique Medeiros de; ANDRADE, Cacilda Soares de; MONTEIRO, Geiziane Braga; RIBEIRO, Juliana Cândido. **Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade**, 4º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2007.

AUCOIN, P.; HEINTZMAN, R. **The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administration Sciences***, v. 66, p.45-55, 2000.

BENEDITO, Mouzar. **500 Anos de Corrupção**. Blog do jornalista Chico Dias. Disponível em: <http://chicodias.wordpress.com/2010/08/18/foi-para-isso-que-fizemos-a-revolucao/>. Acesso em 21/08/2013.

BIASON, Rita. **Breve História da Corrupção no Brasil**. 2010. Texto Publicado no site <http://www.votoconsciente.org.br/site/index.php?page=breve-historia-da-corrupcao-no-brasil>. Acesso em 22/08/2013.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **A Auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência**. IV CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal/Centro Gráfico, 1998.

BRUNO, Chico. **A Verdadeira História do Portal Transparência**. 2012. Matéria Jornalística Publicada no site <http://www.aredo.inf.br/noticias/557-a-verdadeira-historia-do-portal-transparencia>. Acesso em 28/05/2012.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Láercio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Sufting, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. **A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência.** Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, nº 45 - Setembro de 2010. Mensal.

Célula de Ética e Transparência da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social.** Artigo publicado no site <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>. Acesso em 20/10/2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **“Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”**, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003

FERREIRA, J.O.L. e LIMA, S.M.M. **Accountability Governamental: Uma Proposta de Avaliação do Cumprimento de Promessas e Planos de Governo.** In: Convenção dos Contabilistas de Pernambuco, 7, 2006, Recife. Anais da VII Convenção dos Contabilistas de Pernambuco. Recife, 2006.

FERREIRA, Martha. **Brasil Quebrado em Pedacos.** 2009. Artigo Publicado no site <http://www.cofecon.org.br/noticias/artigos/16-artigo/1795-artigo-brasil-quebrado-em-pedacos>. Acesso em 20/08/2013.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Experiências Recentes de Controle Social sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil.** In: ESAF; FGV; CEF; STN; MF. (Org.). Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, v. 11.

FREY, K. **Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, 21, 211-259, 2002.

*Google Analytics.* <http://www.google.com/analytics/>. Acesso em 15/02/2014

GONÇALVES, Luiz Alcione. **Uma abordagem histórica sobre o crescimento do crime organizado no Brasil**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012.

Disponível em:

[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11810](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11810)>. Acesso em 21/08/ 2013.

KLUVERS, R. **Accountability for Perfomance in Local Government**. Australian Journal of Public Administration. V. 62, n..1; p.57-69, 2003.

MANNHEIM, K. **Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia**. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo do; DEBUS, Ilvo. **Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. Ed. Brasília: ESAF, 2002.

QUIRK, Barry. **Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers**. Public Administration vol. 75, Autumn 1997, 569-586.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição Eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 2002.

SEBRAE/MG. **Manual de Políticas Públicas**. Minas Gerais. Edição Eletrônica. 2008.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias. Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul/dez 2006. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 05/06/2013

STOTZ, Eduardo Navaroo. **Participação Social**. Artigo publicado no site <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/parsoc.html>. Acesso em 29/10/2012.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da Cidadania para a Transparência - Prevenção contra a Corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR, 2002. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas>. Acesso em: 14/06/2013

TRISTÃO, Gilberto. **Transparência na Administração Pública**. VII Congresso Internacional CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar Federal N.º 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Federal N.º 131** de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual n.º 13.875/2007** de 7 de fevereiro de 2007. Cria o Portal da Transparência do Estado do Ceará.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n.º 12.527/2011** de 18 de novembro de 2011. Cria a Lei de Acesso a Informação.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 7.185**, de 27 de maio de 2010. Regulamenta a Lei Complementar n.º 131 de 27 de maio 2009.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 30.939/2012**, de 10 de julho de 2012. Dispõe sobre a operacionalização do Portal da Transparência do poder executivo estadual e dá outras providências.